

Monitorowanie funduszy polityki spójności w Europie Środkowej i Wschodniej

CEE

Bankwatch
Network



2024

Wprowadzenie

Partnerstwo jest kamieniem węgielnym programowania i wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do innych strumieni finansowych UE, rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (tzw. rozporządzenie ogólne, ang. *Common Provisions Regulation, CPR*)¹, które ma zastosowanie do polityki spójności, wymaga zaangażowania władz publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także partnerów gospodarczych i społecznych oraz organów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie zgodnie z zasadą partnerstwa. Aby osiągnąć wartościowe, strukturalne partnerstwo, państwa członkowskie muszą ustanowić komitety monitorujące, w których partnerzy są właściwie reprezentowani, mają dostęp do niezbędnych informacji i wpływ na kształt programów. Komitety monitorujące odgrywają zatem rolę strażników kontrolujących kierunek wdrażania polityki spójności.

W Europie Środkowej i Wschodniej fundusze polityki spójności są ważnym źródłem finansowania sprawiedliwej transformacji w kierunku zielonej gospodarki. Pomimo opóźnień, które wpłynęły na cykl programowania polityki spójności na lata 2021-2027, obecnie trwa faza wdrażania, a komitety monitorujące ustanowione w większości w 2022 r. rozpoczęły pracę. Niemniej jednak funkcjonowanie komitetów, reprezentacja partnerów oraz częstotliwość i jakość spotkań różnią się znacznie w zależności od kraju.

Celem niniejszego briefingu jest przegląd komitetów monitorujących programy w obszarze środowiska, klimatu i energii oraz sprawiedliwej transformacji w ośmiu krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Kraje te to: Bułgaria, Czechy, Estonia, Łotwa, Polska², Rumunia, Słowacja i Węgry. W pierwszej części publikacji omawiamy ramy prawne leżące u podstaw działania komitetów monitorujących. Druga część przedstawia funkcjonowanie i skład tych komitetów w wyżej wymienionych krajach, wskazując na dobre i złe praktyki. Ostatnia sekcja zawiera zaś rekomendacje wynikające z przeprowadzonej analizy.

¹ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej](#), EUR-Lex, 30 czerwca 2021 r.

² Analiza oraz dobre i złe praktyki w przypadku Polski dotyczą Komitetu Monitorującego program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko na lata 2021-2027 (KM FENIKS).

Autorka:

Francesca Canali

Specjalistka ds. polityki UE
CEE Bankwatch Network

Więcej informacji:

Bułgaria

Daniel Popov

Za Zemiata

dpopov@bankwatch.org

Czechy

Eva Mariničová i Jana Maussen

Centrum Transportu i Energii

eva.marinicova@bankwatch.org

jana.maussen@bankwatch.org

Estonia

Maris Pedaja

Estoński Ruch Zielonych

maris.pedaja@bankwatch.org

Łotwa

Maksis Apinis

Green Liberty

maksis.apinis@bankwatch.org

Polska

Krzysztof Mrozek

Polska Zielona Sieć

krzysztof.mrozek@bankwatch.org

Rumunia

Eliza Barnea

Bankwatch Romania

eliza.barnea@bankwatch.org

Słowacja

Juraj Melichar

Friends of the Earth - CEPA

juraj.melichar@bankwatch.org

Węgry

Teodora Donsz-Kovacs i Alexa Botar

NSC - Friends of the Earth

Hungary (MTVSZ)

teodora.donsz.kovacs@bankwatch.org

alexa.botar@bankwatch.org

alexa.botar@bankwatch.org

Opracowanie wersji polskiej:

Krzysztof Mrozek

Więcej informacji:
bankwatch.org



Ramy prawne i rola komitetów monitorujących

Podstawa prawna przepisów dotyczących partnerstwa określona w rozporządzeniu ogólnym ma zastosowanie do zarządzania wszystkimi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (EFSI), w tym Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszem Spójności (FS) i Funduszem na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). To te fundusze są przedmiotem niniejszej analizy. Artykuł 8 rozporządzenia ogólnego koncentruje się na przygotowaniu programów i stanowi, że państwa członkowskie muszą organizować i wdrażać kompleksowe partnerstwa z władzami regionalnymi, lokalnymi i miejskimi, partnerami gospodarczymi i społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a także organizacjami badawczymi i uniwersytetami. Szczególną uwagę zwrócono na reprezentację organizacji ekologicznych, które są wymienione razem z „organizacjami pozarządowymi, oraz podmiotami odpowiedzialnymi za promowanie włączenia społecznego, praw podstawowych, praw osób z niepełnosprawnościami, równouprawnienia płci i niedyskryminacji”³.

W 2014 r. zasada partnerstwa została znacznie wzmocniona poprzez wprowadzenie Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa⁴ (zwanego dalej „kodeksem partnerstwa”) jako rozporządzenia delegowanego towarzyszącego rozporządzeniu ogólnemu na lata 2014-2020. Od tego czasu państwa członkowskie dysponują jasnymi wytycznymi dotyczącymi sposobu angażowania partnerów w całym cyklu programowania, od planowania inwestycji, poprzez monitorowanie ich realizacji, aż po ewaluację. W odniesieniu do komitetów monitorujących, kodeks partnerstwa określa zasady członkostwa i procedury, które rządy UE muszą wziąć pod uwagę przy powoływaniu komitetów w swoich krajach. Na przykład, partnerzy muszą mieć możliwość dołączenia do procesu na wczesnym etapie i powinni otrzymać wszystkie niezbędne informacje, aby móc w terminie dać swój wkład. Można im również zaoferować zwrot kosztów, możliwości wzmacniania potencjału i pomoc techniczną. Od czasu ostatniej rewizji CPR w 2021 r. państwa członkowskie są zobowiązane do angażowania partnerów na wszystkich etapach cyklu programowania, co oznacza, że komitety monitorujące muszą być powoływane jak najszybciej. Ponadto oczekuje się, że nowe przepisy kodeksu partnerstwa, które są obecnie wypracowywane, zostaną opublikowane pod koniec 2024 roku. W rewizję kodeksu partnerstwa zaangażowana jest szeroka grupa partnerów w ramach Europejskiej wspólnoty praktyków ds. partnerstwa (ang. *European Community of Practice in Partnership*, ECoPP)⁵, ciała doradczego Komisji Europejskiej, która skupia instytucje zarządzające funduszami i przedstawiciele różnych grup partnerów.

Dzięki przepisom tych dwóch aktów prawnych UE, państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia komitetów monitorujących, głównych platform zapewniających, że polityka spójności jest wdrażana z zachowaniem przejrzystości, uczciwości, a przede wszystkim znaczącego udziału zainteresowanych stron. Partnerzy ci mają zatem do odegrania zasadniczą rolę w procesie decyzyjnym. Jak określono w art. 40 CPR, komitety monitorujące są uprawnione do śledzenia postępów w realizacji programów, wydawania zaleceń i, co najważniejsze, omawiania i zatwierdzania kryteriów wyboru projektów dla wszystkich interwencji w

³ Tamże, 27, 28.

⁴ Komisja Europejska, [Rozporządzenie delegowane 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](#), *EU-Lex*, 14 marca 2014 r.

⁵ Komisja Europejska, [European Community of Practice in Partnership \(ECoPP\)](#), *Komisja Europejska*, dostęp 29 listopada 2023 r.

ramach tych programów⁶. Oznacza to, że członkowie komitetów, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego, mogą wpływać na jakość inwestycji i poprawiać ją poprzez zapewnienie właściwego kształtu i stosowania kryteriów wyboru.

Komitety monitorujące mają również do odegrania kluczową rolę w identyfikowaniu szkodliwych projektów przeznaczonych do dofinansowania oraz w zapewnianiu, że niezbędne zabezpieczenia środowiskowe, w szczególności oceny oddziaływania na środowisko i przepisy dotyczące ochrony środowiska, są odpowiednio stosowane i egzekwowane. Biorąc pod uwagę ambitne cele wydatkowania funduszy polityki spójności na realizację zielonych celów UE, rola komitetów nabiera jeszcze większego znaczenia. W obecnym okresie programowania (2021-2027) wprowadzono nowe cele w zakresie wydatków na działania związane z klimatem, w szczególności 30% dla EFRR i 37% dla Funduszu Spójności. Jednocześnie UE, opierając się na swojej Strategii na rzecz bioróżnorodności do 2030 r., dąży do przeznaczenia 7,5% budżetu na lata 2021-2027 na cele związane z bioróżnorodnością w 2024 r. oraz 10% w 2026 i 2027 r.⁷

Obecne fundusze polityki spójności stanowią zatem wyjątkową okazję do inwestowania z bezpośrednią korzyścią dla ludzi i klimatu. Aby zielona transformacja przebiegła z sukcesem i nikogo nie wykluczała, udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym ma niebagatelne znaczenie. Wszystkie grupy interesariuszy muszą zostać wysłuchane i zaangażowane na każdym poziomie, aby zmaksymalizować efektywność wykorzystania środków publicznych, wzmocnić poczucie odpowiedzialności za wspierane projekty i społeczną legitymację polityki spójności UE.

Przyjrzyjmy się teraz obecnemu statusowi komitetów monitorujących fundusze polityki spójności na lata 2021-2027 w ośmiu krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Przegląd komitetów monitorujących fundusze UE w Europie Środkowej i Wschodniej

Podczas gdy rozporządzenie ogólne wymaga od państw członkowskich zaangażowania partnerów w cały proces, daje ono również władzom krajowym elastyczność w angażowaniu odpowiednich partnerów na różnych etapach programowania. Jak stwierdzono w art. 39 CPR, państwa członkowskie są odpowiedzialne za określenie składu komitetów monitorujących i zapewnienie, że wszystkie zainteresowane strony są reprezentowane w sposób sprawiedliwy i zrównoważony⁸.

⁶ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej](#), dz. cyt., 49, 50.





⁷ Komisja Europejska, [Biodiversity financing](#), Komisja Europejska, dostęp 10 listopada 2023 r.

⁸ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej](#), dz. cyt., 49.

W praktyce oznacza to, że komitety mogą być tworzone na bardzo różne sposoby w poszczególnych państwach członkowskich, w zależności od wielkości kraju, jego struktury administracyjnej, odpowiednich przepisów krajowych i wcześniejszej praktyki w zakresie monitorowania funduszy europejskich. Niektóre państwa członkowskie, takie jak Estonia, zdecydowały się na utworzenie tylko jednego komitetu monitorującego, podczas gdy inne, jak Polska, powołały liczne komitety monitorujące, zarówno krajowe, jak i regionalne. Prawo UE nie określa również, ile komitetów musi zostać ustanowionych w danym kraju ani jakie obszary powinien monitorować dany komitet. Na przykład w bieżącym okresie programowania kraje UE mogą wyznaczyć oddzielny komitet dla Funduszu Sprawiedliwej Transformacji lub monitorować wdrażanie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji (TPST) w ramach prac innych komitetów. Wdrażanie FST może być nadzorowane przez:

- dedykowany krajowy komitet monitorujący (Czechy);
- krajowy komitet monitorujący obejmujący wszystkie lub niektóre fundusze UE, w tym FST (Estonia, Łotwa, Węgry);
- lub regionalne komitety monitorujące obejmujące fundusze alokowane w ramach programów regionalnych (Polska).


Poniższa tabela przedstawia przegląd komitetów monitorujących, których zadaniem jest nadzorowanie funduszy polityki spójności na lata 2021-2027 w ośmiu krajach Europy Środkowo-Wschodniej:

Kraj	Liczba i rodzaje komitetów monitorujących	Czy ustanowiono specjalny komitet monitorujący sprawiedliwą transformację?
Bułgaria 	Jeden komitet monitorujący dla umowy partnerstwa oraz komitety poszczególnych programów.	Nie. Komisja Europejska nie zatwierdziła bułgarskiego TPST, co opóźniło wdrażanie FST. Inwestycje w sprawiedliwą transformację są obecnie objęte programem „Regiony na rzecz wzrostu” na lata 2014-2020.
Czechy 	Jeden komitet monitorujący dla większości programów.	Tak. Program sprawiedliwej transformacji obejmuje wszystkie inwestycje w sprawiedliwą transformację w kraju ⁹ .
Estonia 	Jeden komitet monitorujący wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027.	Nie. Utworzono jednak grupę sterującą ds. sprawiedliwej transformacji, która nadzoruje jedyny region sprawiedliwej transformacji w Estonii, Ida-Virumaa.
Łotwa 	Jeden komitet monitorujący dla wszystkich funduszy polityki spójności UE. Fundusze Wspólnej Polityki Rolnej	Nie. Sprawiedliwa transformacja jest objęta komitetem monitorującym

⁹ Ministerstwo Środowiska Republiki Czeskiej, [Just Transition 2021-2027](#), Ministerstwo Środowiska Republiki Czeskiej, 26 września 2022 r.

	oraz Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury mają własne, odrębne komitety monitorujące.	nadzorującym wszystkie fundusze polityki spójności UE.
<p>Polska</p> 	W celu monitorowania funduszy polityki spójności ustanowiono 29 komitetów monitorujących, w tym osiem komitetów krajowych, 16 komitetów regionalnych, jeden komitet koordynujący umowę partnerstwa oraz cztery komitety ds. programów Interreg zarządzanych przez Polskę. Ponadto polskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego są reprezentowane w Komitecie Monitorującym Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz w czterech komitetach monitorujących programy Interreg zarządzane przez kraje sąsiadujące. Polska jest również reprezentowana w komitetach monitorujących sześciu innych programów Interreg na poziomie europejskim i ponadnarodowym, ale bez udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego.	Tak. FST jest przypisany do pięciu regionów: Górny Śląsk, Dolny Śląsk, Łódzkie, Wielkopolska Wschodnia oraz, na nieco innych zasadach, Małopolska Zachodnia. Wydatkowanie środków z funduszu w tych regionach jest nadzorowane przez regionalne komitety monitorujące, które są wspierane przez grupy robocze ds. transformacji. Na poziomie krajowym w ramach Komitetu Umowy Partnerstwa działa Podkomitet ds. transformacji regionów górniczych – Rada Sprawiedliwej Transformacji.
<p>Rumunia</p> 	Ministerstwo Inwestycji i Projektów Europejskich przygotowało osiem programów w ramach polityki spójności. Każdy z tych programów ma własny komitet monitorujący.	Tak. Ministerstwo Inwestycji i Projektów Europejskich, główny organ pośredniczący, powołało oddzielny komitet monitorujący sprawiedliwą transformację. Agencje rozwoju regionalnego i grupy robocze rad okręgowych koordynują politykę i programy rozwoju regionalnego zgodnie z TPST i FST.
<p>Słowacja</p> 	Jeden komitet monitorujący główny program Słowacji na lata 2021-2027 zatytułowany „Program Słowacja” ¹⁰ . W ramach komitetu monitorującego ustanowiono kilka podkomitetów.	Tak. Komitet Monitorujący „Program Słowacja” jest wspierany przez podkomitet, którego zadaniem jest nadzorowanie FST.

¹⁰ Ministerstwo Inwestycji, Rozwoju Regionalnego i Informatyzacji Republiki Słowackiej, [Návrh Programu Slovensko 2021-2027](#), Biuro Rządu Republiki Słowackiej: *Otwarty portal rządowy*, 22 czerwca 2022 r.

<p>Węgry</p> 	<p>Komitet monitorujący dla każdego programu i jeden komitet monitorujący dla umowy partnerstwa. Utworzono różne podkomitety w celu zajęcia się kwestiami przekrojowymi mającymi wpływ na kilka programów, takich jak efektywność energetyczna i edukacja.</p>	<p>Tak. Komitet monitorujący Program Środowisko i Efektywność Energetyczna Plus (KEHOP Plusz) składa się z trzech podkomitetów, z których każdy nadzoruje konkretny region. Te regiony to trzy okręgi: Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves i Baranya. Do połowy listopada 2023 r. żaden z tych podkomitetów się jednak nie zebrał.</p>
---	--	--

Nasza poprzednia analiza¹¹ z grudnia 2022 r. wykazała, że kilka państw członkowskich spóźniło się z ustanowieniem komitetów monitorujących, a tylko kilka z nich rozpoczęło obrady do końca 2022 r. Jednak pomimo opóźnień w programowaniu perspektywy 2021-2027, co miało przełożenie na powoływanie komitetów, wszystkie komitety monitorujące w analizowanych przez nas krajach, z wyjątkiem Bułgarii, podjęły już pracę i monitorują wdrażanie programów, w tym FST. W następnej sekcji pokazujemy dobre i złe praktyki w funkcjonowaniu tych komitetów w celu oceny, czy krajowe regulacje dotyczące zinstytucjonalizowanego partnerstwa są zgodne ze standardami UE.

Dobre i złe praktyki: komitety monitorujące na lata 2021-2027

Pomimo złożoności istniejących systemów komitetów monitorujących, zidentyfikowaliśmy szereg wspólnych dobrych i złych praktyk wśród komitetów monitorujących w oparciu o poziom stosowania zasady partnerstwa i zgodności z kodeksem partnerstwa. Nasze ustalenia opierają się na analizie grup członkowskich CEE Bankwatch Network zaangażowanych w komitety monitorujące nadzorujące programy obejmujące klimat, energię, transport i sprawiedliwą transformację w ośmiu wyżej wymienionych krajach. Załącznik do niniejszego briefingu zawiera bardziej szczegółowy przegląd tych przykładów.



Dobre praktyki

- **Wzmocnienie zdolności instytucjonalnych partnerów**

Zgodnie z art. 17 kodeksu partnerstwa, instytucje zarządzające mogą zapewnić pomoc techniczną w celu wzmocnienia zdolności instytucjonalnych partnerów, „aby umożliwić im skuteczne uczestnictwo w przygotowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji programów”¹². Dobrze wdrożona pomoc techniczna może przyczynić się do zwiększenia zazwyczaj ograniczonych możliwości partnerów do wpływania w komitetach monitorujących na realizację programów. Poniższe kraje stanowią dobre przykłady wdrażania pomocy technicznej w bieżącym cyklu programowania:

¹¹ CEE Bankwatch Network, [Participation Table 2022](#), *Tableau Public*, 28 listopada 2022 r.

¹² Komisja Europejska, [Rozporządzenie delegowane 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](#), dz. cyt., 6.

- W **Czechach** NEON, nieformalna sieć organizacji pozarządowych, wraz z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, stworzyły projekt wspierający współpracę między państwem a społeczeństwem obywatelskim. Finansowany przez Program Pomocy Technicznej (OPTA) Ministerstwa¹³, projekt wchodzi w życie na początku 2024 roku.
- Na **Węgrzech** instytucje zarządzające programami Środowisko i Efektywność Energetyczna Plus, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi Plus i Programem Wdrożeniowym Plus organizują szkolenia z zakresu wzmacniania potencjału dla członków komitetów monitorujących; organizacje pozarządowe otrzymują rekompensatę za czas spędzony na tych spotkaniach.
- Na **Łotwie** pomoc techniczna jest zapewniana członkom komitetu monitorującego fundusze UE w formie seminariów budujących potencjał; Ministerstwo Finansów konsultuje się z organizacjami pozarządowymi przy proponowaniu tematów, które mają być poruszane na tych seminariach.
- W **Polsce** Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wdraża Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich¹⁴, który obejmuje alokację środków na pomoc beneficjentom we wdrażaniu funduszy polityki spójności UE. Każdy program ma również dedykowaną alokację na pomoc techniczną. Dostęp organizacji społeczeństwa obywatelskiego do tych funduszy był jednak dotąd ograniczony przez opóźnienia w określaniu zasad ich wykorzystania.
- Na **Słowacji** Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego zapewnia program wzmacniania potencjału dla ekspertów społeczeństwa obywatelskiego (ale nie dla organizacji)¹⁵, a także pomoc techniczną w ramach „Programu Słowacja” w celu oceny potencjału regionów i gmin w regionach objętych sprawiedliwą transformacją¹⁶.

• Zasady członkostwa w Komitecie Monitorującym

Stosując zasady członkostwa w komitetach monitorujących, określone w art. 10 kodeksu partnerstwa, instytucje zarządzające są zobowiązane do zaangażowania partnerów, którzy wcześniej uczestniczyli w przygotowaniu programów, oraz do promowania równości płci i niedyskryminacji¹⁷. Ponieważ jednak przepisy te są zbyt ogólne, wybór partnerów pozostawia się uznaniu danego państwa członkowskiego. Estonia jest dobrym przykładem komitetu monitorującego z szeroką reprezentacją partnerów:

- Reprezentacja partnerów w jedynym Komitecie Monitorującym Estonii jest szeroka i inkluzywna. Przedstawiciele rządu stanowią mniej niż 50 procent komitetu, który składa się z różnych grup

¹³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej, [OP Technical Assistance \(2021-2027\)](#), *DotaceEU.cz*, 19 maja 2022 r.

¹⁴ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, [Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich](#), *Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej*, dostęp 7 grudnia 2023 r.

¹⁵ Biuro Pełnomocnika Rządu Republiki Słowackiej ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, [Projekt technickej pomoci Efektívne zapojenie občianskej spoločnosti do implementácie a monitorovania EŠIF záväzovaním participatívnych postupov 2](#), *Ministerstvo Spraw Wewnętrznych Republiki Słowackiej*, dostęp 6 grudnia 2023 r.

¹⁶ Ministerstwo Inwestycji, Rozwoju Regionalnego i Informatyzacji Republiki Słowackiej, [Program Slovensko](#), *eurofondy.gov.sk*, dostęp 7 grudnia 2023 r.

¹⁷ Komisja Europejska, [Rozporządzenie delegowane 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](#), dz. cyt., 5.

społecznych, takich jak Estońska Narodowa Rada Młodzieży, Estoński Związek Opieki nad Dziećmi i Estońska Izba Osób Niepełnosprawnych.

- **Regulaminy komitetów monitorujących**

Komitety monitorujące są zobowiązane do spotykania się co najmniej raz w roku, jak określono w art. 38 ust. 3 CPR¹⁸. Jednak możliwość zaplanowania dodatkowych spotkań pozostawia się w gestii instytucji zarządzających. Artykuł 11 kodeksu partnerstwa, stanowi natomiast, że powiadomienie o posiedzeniach i przekazywanie dokumentów „co do zasady nie może być krótsze niż 10 dni roboczych”. Nasza analiza pokazuje, że wdrażanie tych zasad postępowania jest bardzo zróżnicowane w ośmiu krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Polska wyróżnia się jako przykład dobrej praktyki:

- W **Polsce** regulamin przyjęty dla Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (FEnIKS) przewiduje dłuższe terminy zwoływania posiedzeń i przesyłania dokumentów, wynoszące odpowiednio 15 i 10 dni roboczych. Członkowie mają również więcej czasu na zgłaszanie uwag w porównaniu z minimalnym terminem określonym w kodeksie partnerstwa. Dłuższe terminy zostały wprowadzone na wniosek organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby umożliwić konsultacje z ekspertami i koalicjami organizacji pozarządowych. Komitet w 2023 roku spotykał się raz w miesiącu (z wyjątkiem lipca i sierpnia), zorganizowano dziewięć spotkań, więcej niż w innych państwach członkowskich. Należy jednak zauważyć, że pomimo pozytywnie ocenianej częstotliwości tych spotkań, możliwości administracyjne partnerów zostały przeszacowane: sama ilość dokumentacji przedkładanej przez instytucję zarządzającą przed każdym spotkaniem uniemożliwiała przeprowadzenie dogłębnej analizy lub konsultacji ze środowiskiem.

- **Współpraca z instytucjami zarządzającymi**

Tam, gdzie współpraca między instytucją zarządzającą a członkami komitetu jest szczególnie owocna, istnieje większe prawdopodobieństwo, że uwagi i sugestie zostaną kompleksowo omówione i rozważone. W niektórych analizowanych krajach doprowadziło to do następujących pozytywnych rezultatów:

- Na **Słowacji** uwagi zgłoszone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego zostały odpowiednio omówione. W rezultacie przygotowanie i zatwierdzenie ogłoszeń o naborach wniosków dla wielu programów regionalnych i projektów krajowych zostało przeprowadzone w sposób partycypacyjny.
- W **Polsce**, na wniosek Polskiej Zielonej Sieci, plan ewaluacji przyjęty przez komitet monitorujący program FEnIKS został zaktualizowany w celu uwzględnienia oceny „nie czyni poważnych szkód” (DNSH). Kompromisowe zapisy zostały uzgodnione na spotkaniu grupy roboczej ds. zasady DNSH i jednogłośnie przyjęte przez komitet monitorujący. Polskiej Zielonej Sieci udało się też przekonać członków KM do uzupełnienia regulaminu o wiążące zielone standardy organizacji posiedzeń KM,

¹⁸ Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej](#), dz. cyt., 49.

zakładające m.in. korzystanie ze zrównoważonego transportu na spotkania czy rezygnację z plastikowej zastawy.

- **Na Węgrzech** istnienie podkomitetu ds. energii, który omawia koncepcje i projekty kryteriów wyboru, jest pozytywnie oceniane, ponieważ umożliwia wcześniejsze i skuteczniejsze zaangażowanie zainteresowanych partnerów w proces decyzyjny. Podkomitety zapewniają organizacjom społeczeństwa obywatelskiego większe możliwości zaangażowania i wpływania na decyzje podejmowane następnie przez główne komitety monitorujące, niż miałyby to miejsce w przypadku, gdyby te kwestie omawiano wyłącznie w ramach komitetów monitorujących.



Złe praktyki

• Wybór partnerów i skład komitetów

Ze względu na brak w kodeksie partnerstwa precyzyjnych przepisów dotyczących składu komitetów, organizacje społeczeństwa obywatelskiego są niedostatecznie reprezentowane w komitetach monitorujących w wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej, z wyjątkiem Estonii, która stanowi dobrą praktykę w tej dziedzinie:

- W **Bułgarii** tylko czterech z 42 członków komitetu monitorującego Program Łączności Transportowej na lata 2021-2027 jest reprezentowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego.
- W **Czechach** są tylko dwie sieci organizacji pozarządowych wśród 28 głosujących członków Programu Technologie i Zastosowania dla Konkurencyjności (PO TAK).
- Na **Słowacji** główny komitet monitorujący „Program Słowacja” składa się z kilku podkomitetów. Spośród 37 pełnoprawnych członków i 13 obserwatorów w podkomitecie obejmującym cel polityki 2¹⁹, dotyczący zielonej transformacji, tylko dwóch (około 4%) to przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego.

Ponadto, biorąc pod uwagę brak ścisłych zasad dotyczących składu komitetów, instytucje zarządzające często po prostu ponownie powołują tych samych członków komitetów z poprzedniego okresu programowania, jak w przypadku programu Technologie i Zastosowania dla Konkurencyjności w **Czechach**. Jest to problematyczne, ponieważ ogranicza inkluzywność i różnorodność partnerów, utrudniając włączenie nowych grup do dyskusji. Grupy młodzieżowe, grupy genderowe i aktywiści LGBTIQ+, pomimo ugruntowanej pozycji w nowoczesnym społeczeństwie, wciąż mają trudności ze znalezieniem dla siebie miejsca w komitetach monitorujących programy w obszarze środowiska, klimatu i sprawiedliwej transformacji. Ponieważ przepisy nie określają odpowiednio potrzeby zaangażowania tych szczególnych grup wrażliwych, nieuchronnie wpływa to negatywnie na jakość programów. Biorąc pod uwagę rosnącą

¹⁹ Ministerstwo Inwestycji, Rozwoju Regionalnego i Informatyzacji Republiki Słowackiej, [Komisia pri Monitorovacom výbore pre Program Slovensko 2021 - 2027 pre cieľ 2 \(Zelenšia nízkouhlíková Európa\) politiky súdržnosti EÚ](#), [eurofondy.gov.sk](#), dostęp 6 grudnia 2023 r.

aktywność tych grup w dyskusjach na temat zielonej agendy, ich zaangażowanie mogłoby wnieść znaczący wkład w proces decyzyjny.

Niestety, organizacje środowiskowe są również niedostatecznie reprezentowane, pomimo bezpośredniego wskazania w art. 8 rozporządzenia ogólnego. Biorąc pod uwagę dużą kwotę finansowania przeznaczoną na osiągnięcie celów klimatycznych i środowiskowych w obecnej perspektywie budżetowej, brak zaangażowania organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska utrudnia weryfikację, czy programy są realizowane zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu. Pokazują to poniższe przykłady:

- W **Estonii** w skład jedyne go komitetu monitorującego na 33 członków wchodzi tylko jedna organizacja parasolowa zajmująca się ochroną środowiska.
- W **Czechach** tylko jeden z 28 członków komitetu monitorującego program Technologie i Zastosowania dla Konkurencyjności jest reprezentantem organizacji ekologicznej.
- Na **Łotwie** tylko jeden z 62 członków komitetu monitorującego jest przedstawicielem organizacji ekologicznej.
- W **Rumunii** tylko dwóch z 29 członków komitetu monitorującego sprawiedliwą transformację to przedstawiciele organizacji ekologicznych.
- Na **Słowacji** 20 pozarządowych organizacji ekologicznych jest reprezentowanych tylko przez jednego członka podkomitetu ds. sprawiedliwej transformacji, a tylko dwie takie organizacje uczestniczą w podkomitecie pracującym nad „zielonym” celem polityki nr 2. Skład komitetów zajmujących się innymi celami polityki, które nie dotyczą bezpośrednio kwestii ekologicznych, jest jeszcze mniej zrównoważony.

• **Regulamin komitetu**

Jak wspomniano powyżej, prawo UE w zakresie partnerstwa pozwala instytucjom zarządzającym decydować o częstotliwości spotkań komitetów monitorujących i treści regulaminów. W większości przypadków przeanalizowanych przez nas w tej publikacji brak precyzyjnych przepisów w kodeksie partnerstwa może skutkować bardzo napiętym harmonogramem dla członków komitetów monitorujących, co utrudnia właściwe zaangażowanie.

- W **Estonii** komitet monitorujący spotkał się dwa razy od początku obecnego cyklu programowania, co prawdopodobnie oznacza, że przyjęto cykl posiedzeń raz do roku. Aktualności są czasami udostępniane za pośrednictwem poczty elektronicznej na zasadzie *ad hoc*. Regulamin dopuszcza, w uzasadnionych przypadkach, przesyłanie materiałów na tydzień przed spotkaniem. Klauzula ta była jednak wykorzystywana, na przykład w przypadku głosowania za pośrednictwem poczty elektronicznej, bez odpowiedniego uzasadnienia.
- Na **Węgrzech** sekretariat komitetu monitorującego zazwyczaj wysyła zaproszenie na spotkanie wraz z dokumentami z 10-dniowym wyprzedzeniem. Zbyt często zdarza się jednak, że po wysłaniu dokumentów wprowadzane są w nich zmiany. Utrudnia to właściwe przygotowanie się do spotkania, zwłaszcza gdy konieczne są konsultacje z innymi organizacjami.

- Na **Słowacji** spotkania podkomitetu ds. celu polityki 2 odbywają się *ad hoc*, bez wcześniejszego powiadomienia członków o dacie lub tematach do omówienia. Ogranicza to możliwości i czas partnerów na przygotowanie uwag do przedłożonych dokumentów. Indykatory harmonogram tematów do dyskusji udostępniony z wyprzedzeniem pozwoliłby ekspertom na przygotowanie odpowiednich analiz i konsultacji.

- **Pomoc techniczna**

Jak wspomniano wcześniej, pomoc techniczna jest kluczowym wsparciem, które nie tylko wzmacnia zdolności instytucjonalne partnerów, ale także pozwala im aktywnie uczestniczyć i dzielić się swoją wiedzą podczas dyskusji na posiedzeniach komitetu monitorującego. Nasza analiza wykazała jednak przypadki, w których zapewnione wsparcie techniczne było niewystarczające, na przykład w następujących krajach:

- W **Bułgarii** pomoc techniczna dla programu transportowego ogranicza się jedynie do pokrycia kosztów transportu i zakwaterowania.
- W **Estonii** przydział pomocy technicznej jest mocno ograniczony. Tylko jedna organizacja pozarządowa otrzymała wsparcie finansowe. Wnioski o pomoc techniczną złożone przez inne organizacje zostały odrzucone.

Wnioski i rekomendacje

W tym briefingu przyjrzelśmy się funkcjonowaniu i składom komitetów monitorujących powołanych na bieżący okres programowania polityki spójności w Europie Środkowej i Wschodniej. Chociaż większość komitetów rozpoczęła pracę dopiero na początku ubiegłego roku, już widać, że wiele kwestii wymaga poprawy. Pokazują to dobre i złe praktyki w zakresie partnerstwa, które zebrali przedstawiciele grup członkowskich CEE Bankwatch Network w komitetach monitorujących.

Kodeks partnerstwa jest głównym dokumentem regulującym stosowanie zasady partnerstwa w polityce spójności. Od czasu jego wprowadzenia w 2014 r. odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu zaangażowania interesariuszy w programowanie, wdrażanie i monitorowanie funduszy. Jednak niektóre przykłady przedstawione w tej publikacji dowodzą potrzeby przyjęcia silniejszych i bardziej precyzyjnych przepisów, aby uniknąć niepewności i arbitralnych decyzji. Jak się dowiedzieliśmy, sposób, w jaki obecnie funkcjonują komitety monitorujące, miał negatywny wpływ na zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i doprowadził do dalekich od ideału warunków pracy, charakteryzujących się nierealistycznymi terminami, nadmierną dokumentacją i brakiem pomocy technicznej. Trwająca rewizja kodeksu partnerstwa jest okazją do jego ulepszenia i zaktualizowania, a przede wszystkim – dostosowania do wyzwań, przed którymi stoimy dzisiaj i z którymi przyjdzie się nam mierzyć w przyszłości.

CEE Bankwatch Network uczestniczy w procesie rewizji kodeksu partnerstwa jako członek ECoPP. W oparciu o wkład swoich członków, ECoPP ma przedstawić nową wersję kodeksu, którą Komisja Europejska weźmie pod uwagę przy opracowywaniu ostatecznej propozycji nowego tekstu. Przedstawiamy tutaj nasze rekomendacje dotyczące poprawy przepisów w obszarze partnerstwa, które proponowaliśmy podczas prac ECoPP:

- Kodeks partnerstwa powinien zapewniać zrównoważoną reprezentację w komitetach monitorujących poprzez dodanie wymogów związanych z różnorodnością interesariuszy i równą reprezentacją wszystkich zainteresowanych stron. Aby osiągnąć wysoki poziom różnorodności, odzwierciedlający szerokie spektrum interesariuszy, grupy marginalizowane i młodzieżowe powinny być *explicite* wskazane w kodeksie. Pozwoli to na reprezentację w składach komitetów różnorodnych interesów społecznych.
- Skład komitetów monitorujących powinien być dostosowany do konkretnych celów monitorowanego programu tak, aby ułatwić partycypacyjne podejmowanie decyzji. Na przykład w przypadku programów w dziedzinie klimatu i ochrony środowiska, reprezentacja organizacji ekologicznych powinna wynosić co najmniej 30%, aby odzwierciedlić znaczny udział wydatków na klimat i środowisko w tych programach oraz ambitne cele Europejskiego Zielonego Ładu.
- Regulaminy komitetów monitorujących powinny właściwie wyznaczać dłuższe niż obecnie ramy czasowe dla członków komitetu na analizę, ocenę i konsultację dokumentów. Zapobiegnie to ich przeciążeniu, co wpływa negatywnie na jakość wkładu i zaangażowania.
- Pomoc techniczna odgrywa kluczową rolę we wspieraniu partnerów. Przepisy kodeksu partnerstwa powinny wymagać od instytucji zarządzających wspierania partnerów we wzmacnianiu ich zdolności instytucjonalnych. W szczególności priorytetowo należy traktować partnerów, którym brakuje zasobów, umiejętności i pewności siebie, aby wnieść wkład w komitety monitorujące w celu zapewnienia inkluzywnego udziału przedstawicieli grup zmarginalizowanych.
- Zasada partnerstwa powinna być stosowana do wszystkich funduszy i polityk UE, czyniąc politykę spójności modelem partnerstwa, otwartości, inkluzywności i dialogu, przynosząc systemową zmianę w zarządzaniu funduszami publicznymi.

Załącznik: Dobre i złe praktyki w komitetach monitorujących w ośmiu krajach Europy Środkowej i Wschodniej

Kraj	Komitet monitorujący	Dobre praktyki	Złe praktyki
Bułgaria	Program Łączności Transportowej na lata 2021-2027	<ul style="list-style-type: none"> Wsparcie merytoryczne zapewniane jest przez ekspertów zewnętrznych (np. przy projekcie w wąwozie Kresna). 	<ul style="list-style-type: none"> Pomoc techniczna ogranicza się do pokrycia kosztów przejazdu i zakwaterowania. Niedostateczna reprezentacja organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska.
Czechy	Program Technologie i Zastosowania dla Konkurencyjności	<ul style="list-style-type: none"> Pomoc techniczna na budowanie potencjału jest dostępna na wniosek społeczeństwa obywatelskiego. 	<ul style="list-style-type: none"> Niedostateczna reprezentacja organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska. Skład komitetu monitorującego powtarza ten z poprzedniego okresu programowania. Grupy młodzieżowe nie są reprezentowane w programie Technologie i Zastosowania dla Konkurencyjności.
Estonia	Wieloletnie ramy finansowe (2021-2027)	<ul style="list-style-type: none"> Szeroka i inkluzywna reprezentacja organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym grup młodzieżowych i grup reprezentujących osoby niepełnosprawne. Uwagi do dokumentów są udostępniane wszystkim członkom komisji, zapewniając przejrzystość. Jak dotąd uwagi były konsekwentnie uwzględniane. 	<ul style="list-style-type: none"> Niedostateczna reprezentacja organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska. Tylko dwa spotkania od początku tej perspektywy. W uzasadnionych przypadkach materiały na spotkanie mogą być wysyłane tylko na tydzień przed spotkaniem, ale luka ta była wykorzystywana w nieuzasadnionych przypadkach. Ograniczona pomoc techniczna w taki sposób, że

			większość organizacji pozarządowych w KM jej nie otrzymuje.
Łotwa	Fundusze polityki spójności UE (2021-2027)	<ul style="list-style-type: none"> • Pomoc techniczna jest świadczona w formie seminariów na temat wzmocnienia potencjału, można też zgłaszać propozycje tematów kolejnych seminariów. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niedostateczna reprezentacja organizacji ekologicznych. • Do tej pory odbyło się tylko jedno posiedzenie.
Polska	Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko	<ul style="list-style-type: none"> • Działanie komitetu monitorującego jest finansowane z linii budżetowej przeznaczonej na pomoc techniczną; wzmocnienie potencjału członków może być finansowane tego budżetu. • Zgodnie z postulatami organizacji pozarządowych, obowiązują dłuższe terminy zwoływania posiedzeń i przesyłania dokumentów, a także więcej czasu dla członków na skomentowanie materiałów niż wymaga tego kodeks partnerstwa. • Na wniosek organizacji pozarządowych do planu ewaluacji wprowadzono poprawki uwzględniające ocenę spełnienia zasady „nie czyń poważnych szkód” (DNSH). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ogromna ilość dokumentacji dostarczanej przed każdym spotkaniem praktycznie uniemożliwia członkom komitetu monitorującego dokładną analizę dokumentów lub konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i ekspertami. • Skład komitetu monitorującego nie odzwierciedla w pełni tematów i potrzeb programu. Mimo że program koncentruje się na klimacie, nie ma w nim dedykowanego miejsca dla organizacji pozarządowych specjalizujących się w kwestiach klimatycznych, ani dla grup młodzieżowych.
Rumunia	Program Sprawiedliwej Transformacji	<ul style="list-style-type: none"> • Uwagi do dokumentów są udostępniane członkom komisji i rozpatrywane w przejrzysty sposób. 	<ul style="list-style-type: none"> • Niedostateczna reprezentacja organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska.
Słowacja	Podkomitet dla Celu polityki 2	<ul style="list-style-type: none"> • Uwagi organizacji pozarządowych są brane 	<ul style="list-style-type: none"> • Niedostateczna reprezentacja organizacji pozarządowych

	(bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa) w ramach KM „Program Słowacja”	<p>pod uwagę. Nabory wniosków są opracowywane w sposób partycypacyjny.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Program wzmacniania potencjału dla ekspertów społeczeństwa obywatelskiego (nie organizacji) dostępny jest w ramach Biura Pełnomocnika Rządu ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. 	<p>zajmujących się ochroną środowiska.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spotkania odbywają się <i>ad hoc</i> i bez odpowiedniego wcześniejszego powiadomienia o terminach spotkań lub tematach do omówienia.
Węgry	Program Środowisko i Efektywność Energetyczna Plus	<ul style="list-style-type: none"> • Instytucje zarządzające organizują szkolenia w zakresie wzmacniania potencjału, a w niektórych przypadkach zwracają organizacjom pozarządowym koszty uczestnictwa w tych spotkaniach. • Istnienie podkomitetu ds. energii, który omawia koncepcje i projekty kryteriów wyboru, oferuje wcześniejszą i skuteczniejszą możliwość odpowiedniego zaangażowania interesariuszy w proces decyzyjny. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumenty dotyczące spotkania są często zmieniane z krótkim wyprzedzeniem.

Supported by:



on the basis of a decision
by the German Bundestag

Projekt ten jest częścią Europejskiej Inicjatywy Klimatycznej (EUKI) niemieckiego Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Klimatu (BMWK).

Opinie przedstawione w niniejszym briefingu są wyłączną odpowiedzialnością autora (autorów) i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Działań na rzecz Klimatu (BMWK).



Finansowane przez Unię Europejską. Wyrażone poglądy i opinie są jednak wyłącznie poglądami autora (autorów) i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Unii Europejskiej lub CINEA. Ani Unia Europejska, ani organ udzielający dotacji nie ponoszą za nie odpowiedzialności.