

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako strażniczek wspólnego dobra w odbudowie społeczeństw i gospodarek UE po pandemii”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2022/C 323/03)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	28.4.2021
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	3.5.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.5.2022
Sesja plenarna nr	569
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	189/1/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni wypełniają lukę między decydentami politycznymi a realiami życia osób, które ci reprezentują. Dzięki zaangażowaniu w dialog z tymi podmiotami decydenci mogą rzeczywiście zrozumieć zróżnicowane potrzeby osób należących do różnych grup społecznych. Ponadto społeczeństwo obywatelskie wspiera udział wszystkich w demokracji obywatelskiej, by wywierać wpływ na kwestie, które ich dotyczą.

1.2. W UE społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni działają na różnych poziomach. Niektóre organizacje działają na poziomie UE, inne na poziomie krajowym, a niektóre – na lokalnym i regionalnym. Zakres prac na tych wszystkich poziomach jest komplementarny. Jeśli chodzi o działania w sferze rzecznictwa, zakres na poziomie UE w porównaniu z organizacjami krajowymi często zależy od tego, w jaki sposób kompetencje polityczne są dzielone między szczeblami unijnym i krajowym.

1.3. Społeczeństwo obywatelskie działające na poziomie lokalnym może również odgrywać rolę w monitorowaniu wdrażania i wpływu nowych polityk i inicjatyw. Jednak społeczeństwo obywatelskie nie tylko wpływa na decyzje polityczne, ale również faktycznie świadczy usługi na rzecz reprezentowanych przez siebie obywateli.

1.4. Podczas pandemii COVID-19 i powolnego wychodzenia Europy z tego głębokiego kryzysu rola społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych musiała ulec dostosowaniu. Jeszcze bardziej niż dotychczas skoncentrowano się na świadczeniu podstawowych usług, ochronie praw człowieka i ratowaniu życia, a jednocześnie na radzeniu sobie z wyzwaniem stojącym przed organizacjami w zakresie finansowania działalności i wspierania własnego personelu. Ponadto wraz z pandemią pojawiło się szereg nowych unijnych inicjatyw finansowania, które z kolei wymagały zdecydowanego wsparcia, aby zagwarantować, że inwestycje dotrą do najbardziej potrzebujących.

1.5. Obecnie europejskie społeczeństwo obywatelskie przechodzi od kryzysu związanego z COVID-19 do zupełnie nowego kryzysu. Wiele podmiotów społeczeństwa obywatelskiego koncentruje teraz swoje wysiłki na radzeniu sobie z konsekwencjami niesprowokowanej inwazji na Ukrainę ze strony władz rosyjskich. Na przykład wiele organizacji pozarządowych wyciąga wnioski z zarządzania kryzysowego podczas pandemii i wykorzystuje je do wspierania ukraińskich uchodźców, gromadzenia funduszy nadzwyczajnych i pomocy w ucieczce przed rozlewem krwi trwającym w ich kraju. Koncentrują się one również na tych, którzy w pozostałej części UE są najbardziej zagrożeni ubóstwem, ponieważ drastycznie idą w górę ceny paliw i gwałtownie rośnie inflacja.

1.6. Włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki jest nierozdzielnie związane z wartościami UE, gdyż art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że decyzje powinny być podejmowane „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli”. W UE nie może być zgody na tłumienie dialogu społecznego i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Poszanowanie tych wartości powinno być warunkiem kwalifikowania się państw członkowskich do finansowania ze środków UE.

1.7. UE powinna wykazywać zero tolerancji dla państw członkowskich, w których kurczy się przestrzeń obywatelska. System, w którym ucisza się głos społeczeństwa obywatelskiego, szczególnie tych podmiotów, które krytycznie oceniają działalność rządu, aktywnie osłabia działania decydentów służących interesom ich obywateli. Zamiast tego staje się systemem, w którym rządzący działają wyłącznie we własnym interesie. Takie podejście stanowi zagrożenie dla demokracji w UE i jest niezgodne z wartościami europejskimi, które określono w kryteriach przystąpienia⁽¹⁾.

1.8. Dbanie o to, by państwa członkowskie przestrzegały wartości UE, to nie tylko otwartość na zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, lecz także umożliwienie istnienia społeczeństwa obywatelskiego, nawet jeśli jest ono krytyczne wobec polityki państwa lub wyraża polityczny sprzeciw. Należy zapewnić wolność i niezależność wszystkim organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w UE. Państwa członkowskie, które akceptują dialog jedynie ze specjalnie wybranymi i przychylnymi rządowi organizacjami, ale traktują ten dialog wyłącznie jako formalność, są tak samo winne niedemokratycznych praktyk, jak rządy, które w ogóle nie angażują się w dialog ze społeczeństwem obywatelskim.

1.9. Decydenci powinni zapewnić zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w sposób znaczący, a nie tylko powierzchowny. Oznacza to zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie etapy procesu decyzyjnego. Obejmuje to wysłuchanie opinii społeczeństwa obywatelskiego w trakcie procesu opracowywania nowych przepisów, projektów lub inicjatyw oraz przeprowadzanie regularnych konsultacji, w miarę jak te plany nabierają kształtu, są przyjmowane, a następnie wdrażane. Zbyt często zdarza się, że społeczeństwo obywatelskie jest proszone o opinię, gdy przepisy lub projekty są bliskie ukończenia. Uniemożliwia to decydentom uwzględnienie jakichkolwiek propozycji i ustanawia precedens, w którym społeczeństwo obywatelskie ma po prostu mechanicznie zatwierdzać przedstawiane mu propozycje.

1.10. Decydenci na wszystkich szczeblach powinni zapewnić, aby ich procesy konsultacji były łatwe do znalezienia i łatwo dostępne. EKES pochwała system konsultacji publicznych KE, ponieważ jest on otwarty dla wszystkich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także dla poszczególnych obywateli, oraz fakt, że wszystkie konsultacje są systematycznie publikowane na tej samej stronie internetowej⁽²⁾. Z drugiej strony konsultacje na szczeblu UE mogą niekiedy być ograniczone pod względem rodzaju dopuszczalnego wkładu.

1.11. Społeczeństwo obywatelskie może wspierać decydentów w podstawowych zadaniach, takich jak monitorowanie. Jeśli jednak rola społeczeństwa obywatelskiego w monitorowaniu wdrażania nowych strategii i inicjatyw ma być traktowana poważnie, wówczas władze UE, krajowe i lokalne powinny wspierać koszty operacyjne tych organizacji. Jest to niezwykle istotne ze względu na spowodowaną pandemią COVID-19 niepewność związaną z finansowaniem działalności i projektów, a także z uwagi na wzrost kosztów operacyjnych. W celu otrzymania najwyższej jakości i najbardziej konstruktywnego wsparcia ze strony społeczeństwa obywatelskiego konieczne jest, aby oferowanie finansowania działalności i budowania zdolności nie podważało niezależności organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.12. Istnieje szereg środków, które UE mogłaby podjąć, aby uwzględnić wkład społeczeństwa obywatelskiego. Mogłaby zacząć od zdefiniowania statusu uczestnictwa. Mogłaby również uzgodnić wytyczne i wspólne normy dotyczące prawa do stowarzyszania się i dialogu obywatelskiego, które mają być wdrażane we wszystkich odpowiednich procesach, a także przyjmując porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dialogu obywatelskiego. Uznanie i promowanie roli stowarzyszeń i organizacji pozarządowych w ramach Unii Europejskiej byłoby również bardzo korzystne dla poprawy partnerstwa między decydentami a społeczeństwem obywatelskim na szczeblu UE.

1.13. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego posiadają również swój własny zakres obowiązków, którym muszą sprostać w imię dobrego tworzenia polityki. Przede wszystkim organizacje powinny na bieżąco uwzględniać realia życia osób, które reprezentują, i upewnić się, że ich rzecznictwo odpowiada na potrzeby tych osób. Szczególnie istotne jest wspieranie zaangażowania młodzieży w społeczeństwo obywatelskie i zapewnienie przyszłości tego ruchu. Społeczeństwo obywatelskie powinno również wносить konstruktywny wkład i jasno wyrażać swoje zalecenia. Pomoże to w kształtowaniu nowej polityki w sposób, który społeczeństwo obywatelskie uzna za najlepszy dla swoich członków. Wkład społeczeństwa obywatelskiego powinien koncentrować się nie tylko na tym, co jest realizowane nieskutecznie, lecz także konkretnie sugerować, jak można to poprawić.

2. Uwagi ogólne

2.1. W niniejszym dokumencie termin „społeczeństwo obywatelskie” odnosi się również do partnerów społecznych, chociaż należy zauważyć, że partnerzy społeczni działają w wyjątkowy i konkretny sposób w zakresie ochrony praw. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego również działają w imieniu grup niemogących wpływać na politykę poprzez wybory – takich jak dzieci, osoby z niepełnosprawnościami, którym odmówiono prawa głosu, lub migranci i uchodźcy – i zwiększają zaangażowanie tych grup w życie demokratyczne. Dialog między społeczeństwem obywatelskim a decydentami ma zatem kluczowe znaczenie dla zrozumienia potrzeb społeczeństwa i przygotowania skutecznych działań politycznych.

(1) Accession criteria [Kryteria przystąpienia] (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en).

(2) https://ec.europa.eu/info/consultations_pl

2.2. Niezależne i dobrze zorientowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą wnieść nieoceniony wkład w kształtowanie polityki. Mogą również odgrywać zasadniczą rolę w monitorowaniu skuteczności istniejących strategii i inicjatyw. Niemniej jednak decydujące znaczenie ma wsparcie dla budowania zdolności.

2.3. W niektórych częściach Unii Europejskiej przestrzeń dla społeczeństwa obywatelskiego drastycznie się kurczy, a instytucje Unii muszą zdecydowanie i bezkompromisowo reagować na te niepokojące wydarzenia. Włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki jest nierozdzielnie związane z wartościami UE, gdyż art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że decyzje powinny być podejmowane „z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”. Nie może być miejsca na ucisk społeczeństwa obywatelskiego.

2.4. Rozdzielenie kompetencji politycznych między UE a szczebel krajowy, regionalny i lokalny doprowadziło do powstania różnych poziomów reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego. Istnieją organizacje społeczeństwa obywatelskiego UE zajmujące się konkretnie obszarami polityki, w których UE stanowi prawo, oraz inne, które działają na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym.

2.5. Dwoma głównymi przeszkodami dla społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich szczeblach są zazwyczaj opór decydentów wobec podejmowania dialogu oraz brak znaczącego zaangażowania na wszystkich etapach procesu decyzyjnego. Potrzebne są regulacje prawne na szczeblu europejskim i krajowym, które pozwoliłyby wyeliminować tego rodzaju postawy.

2.6. Społeczeństwo obywatelskie na szczeblu krajowym i unijnym odgrywa kluczową rolę w odbudowie Europy po pandemii. Jednym z obszarów, w których koordynowane są działania między obu tymi szczeblami, jest sposób, w jaki państwa członkowskie UE inwestują środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który może w znacznym stopniu zmienić funkcjonowanie naszych społeczeństw i gospodarek w nadchodzących latach i dekadach. Proces ten uwidocznił jednak niewystarczające zaangażowanie wielu państw członkowskich w przeprowadzenie istotnych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim; wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego pominięto podczas opracowywania krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności (RRP) lub w najlepszym razie tylko powierzchownie zaangażowano w ten proces. Tę obserwację EKES zawarł już w rezolucji z lutego 2021 r.⁽³⁾ Ponadto te niewystarczające konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim miały miejsce, mimo iż obowiązek prowadzenia konsultacji określono w art. 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1241⁽⁴⁾ ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

3. Jak zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego może przyczynić się do inteligentniejszego kształtowania polityki

3.1. Decydenci na wszystkich szczeblach mają służyć interesom obywateli, a nie odwrotnie. Demokracja może funkcjonować prawidłowo tylko wtedy, gdy osoby tworzące i wdrażające prawo uważnie obserwują sytuację w terenie oraz rozumieją, czego potrzebują ludzie, których reprezentują. Istnienie społeczeństwa obywatelskiego oraz jego aktywne włączenie i znaczący udział w procesie podejmowania decyzji na wszystkich szczeblach ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego i inteligentnego sprawowania rządów.

3.2. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają za zadanie przekazywać istotne uwagi od osób, które reprezentują, lub promować kwestie budzące obawy opinii publicznej oraz formułować je w postaci jasnych i spójnych komunikatów i zaleceń politycznych. Dzięki zaangażowaniu w dialog ze społeczeństwem obywatelskim decydenci mogą rzeczywiście zrozumieć zróżnicowane potrzeby osób należących do różnych grup społecznych. Pomaga to zminimalizować ryzyko przeoczenia wszelkich problemów, które mogą pojawić się podczas wdrażania strategii, a także umożliwiła uzyskanie różnych perspektyw i wiedzy fachowej, które w innym przypadku mogłyby być niedostępne dla decydentów.

3.3. Chociaż decydenci reagują na to, czego pragną wyborcy, jedną z kluczowych ról społeczeństwa obywatelskiego jest reprezentowanie grup, które nie mają prawa głosu. Dotyczy to zwłaszcza organizacji społeczeństwa obywatelskiego chroniących prawa dzieci, osób z niepełnosprawnościami, którym odmawia się prawa głosu, osób pozostających pod opieką oraz imigrantów i uchodźców, którzy nie są uprawnieni do głosowania w kraju zamieszkania. Społeczeństwo obywatelskie staje w obronie interesów takich grup, których głosy nie mogą być wyrażane w wyborach. Ponadto wspiera udział wszystkich w demokracji obywatelskiej, by wywierać wpływ na kwestie, które ich dotyczą. Bez silnego społeczeństwa obywatelskiego i jego zdolności do wspierania zaangażowania osób z tych grup – wielu ludzi może być pomijanych w decyzjach politycznych.

3.4. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w terenie, zwłaszcza krajowe lub lokalne, mogą również odgrywać rolę w monitorowaniu wdrażania i wpływu nowych strategii i inicjatyw. Jednakże monitorowanie to trudne zadanie, które często wymaga zaawansowanej wiedzy technicznej. Dlatego istotne jest, aby UE i państwa członkowskie wspierały organizacje społeczeństwa obywatelskiego poprzez finansowanie i wsparcie techniczne, aby umożliwić im budowanie zdolności. Ponadto Komisja powinna rozpocząć prace nad strategią monitorowania tego, jak wykorzystywane są fundusze UE. Obecnie zadanie to wydaje się wykraczać poza zdolność Komisji do samodzielnego działania. W strategii należałoby jasno określić, jak Komisja zamierza wspierać partnerów, którzy współpracują z nią w działaniach monitorujących.

⁽³⁾ <https://www.eesc.europa.eu/pl/documents/resolution/involvement-organised-civil-society-national-recovery-and-resilience-plans-what-works-and-what-does-not>

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

4. Rola społeczeństwa obywatelskiego na szczelbu UE w odbudowie po pandemii

4.1. Społeczeństwo obywatelskie na szczelbu UE oznacza podmioty, które zwracają się z postulatami do instytucji Unii i reprezentują ludzi żyjących we wszystkich 27 państwach członkowskich, a często daleko poza nimi. Organizacje te odgrywają zasadniczą rolę w rzecznictwie dotyczącym obszarów kompetencji UE, gdzie konieczne jest nawiązanie dialogu z decydentami na szczelbu unijnym.

4.2. Poniżej przedstawiono dziedziny, na których często skupia się społeczeństwo obywatelskie UE. Są to obszary polityki, w których UE może zaproponować prawodawstwo lub w których państwa członkowskie mogą stanowić prawo na szczelbu krajowym tylko wtedy, gdy nie jest to sprzeczne z już istniejącymi przepisami Unii: zatrudnienie i sprawy społeczne; spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; rolnictwo; rybołówstwo; środowisko; ochrona konsumentów; transport; sieci transeuropejskie; energia; sprawiedliwość i prawa podstawowe; migracja i sprawy wewnętrzne; zdrowie publiczne; współpraca na rzecz rozwoju i pomoc humanitarna. Społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni koncentrują się obecnie również na inicjatywach politycznych na szczelbu UE, takich jak unijny filar praw socjalnych⁽⁵⁾ i Europejski Zielony Ład⁽⁶⁾.

4.3. Nadal istnieją liczne przeszkody utrudniające działania z zakresu rzecznictwa prowadzone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczelbu UE. Jak wskazano w raporcie informacyjnym EKES-u SOC/639⁽⁷⁾, w przeciwieństwie do innych organizacji międzynarodowych Unia Europejska nie utworzyła jeszcze statusu uczestnictwa dla stowarzyszeń europejskich i organizacji pozarządowych. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje jednak prawo do zgromadzenia się i stowarzyszania się, zwłaszcza w sprawach obywatelskich na wszystkich poziomach, w tym na szczelbu europejskim⁽⁸⁾.

W kontekście odbudowy po pandemii COVID-19 społeczeństwo obywatelskie UE wpływa na to, w jaki sposób wykorzystuje się środki UE, aby wyprowadzić ludzi z kryzysu, i monitoruje wykorzystanie tych środków.

4.4. Wykorzystanie środków UE, zwłaszcza w postaci Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁽⁹⁾ w wysokości 723,8 mld EUR, może być bodźcem do społecznego i gospodarczego ożywienia po kryzysie związanym z COVID-19. Jednakże cel, na który te środki zostaną przeznaczone, jest wyborem politycznym. Choć krajowe plany wydatkowania tych środków są opracowywane przez państwa członkowskie, za ich ocenę i zatwierdzanie odpowiedzialna jest Komisja Europejska. Społeczeństwo obywatelskie UE stara się informować KE o budzących obawy propozycjach finansowania zawartych w krajowych planach. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreślają istniejące problemy systemowe, które ujawniły się i pogłębiły wskutek pandemii, takie jak niedoinwestowanie zdrowia publicznego, systemów zabezpieczenia społecznego i systemów edukacji, a także zabiegają o to, aby te problemy rozwiązywano za pomocą Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

4.5. Kilka krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności zostało dostosowanych na wniosek KE, a niektóre zostały odrzucone lub ich zatwierdzenie zostało zamrożone⁽¹⁰⁾. Społeczeństwo obywatelskie odegrało zasadniczą rolę w uwypukleniu tych dziedzin budzących zaniepokojenie⁽¹¹⁾. Środki UE muszą być przeznaczone dla obszarów, które zostały najbardziej dotknięte skutkami pandemii, miały największą liczbą ofiar śmiertelnych i w których odnotowano najbardziej niepokojące naruszenia podstawowych praw obywateli. Obejmie to finansowanie odchodzenia od opieki instytucjonalnej, szczególnie w przypadku osób z niepełnosprawnościami i osób starszych, a także poprawę gotowości i odporności świadczenia opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, aby uniknąć ponownego zastosowania systemu segregacji medycznej, w ramach którego niektóre grupy osób nie były przyjmowane przez szpitale.

4.6. Środki UE mają też wspierać ożywienie gospodarcze i powrót do pracy osób, które podczas pandemii straciły środki do życia. Szacuje się, że w samej UE pracę z powodu pandemii COVID-19 straciło 6 mln osób⁽¹²⁾. Jednak nie wszystkich dotknęło to w takim samym stopniu. Partnerzy społeczni odgrywają decydującą rolę w kształtowaniu polityki gospodarczej, polityki pracy i polityki społecznej, które wspierają dobrze funkcjonujące rynki pracy. W ten sposób chronią pracowników, zwłaszcza tych najbardziej zagrożonych utratą dochodów, a także pracodawców. Społeczeństwo

⁽⁵⁾ Europejski filar praw socjalnych – Komisja Europejska (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_pl).

⁽⁶⁾ Europejski Zielony Ład – Komisja Europejska (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl).

⁽⁷⁾ Utworzenie europejskiego statutu stowarzyszeń i organizacji pozarządowych zawierającego precyzyjną definicję organizacji pozarządowej lub stowarzyszenia europejskiego (raport informacyjny) | Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (<https://www.eesc.europa.eu/pl/our-work/opinions-information-reports/information-reports/creation-european-statute-associations-and-ngos-incorporating-precise-definition-ngo-or-european-association-information>).

⁽⁸⁾ Artykuł 12.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_pl

⁽¹⁰⁾ Nie zatwierdzono planu bułgarskiego, a zatwierdzenie planu węgierskiego zamrożono.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 517 z 22.12.2021, s. 1.

⁽¹²⁾ „...COVID-19 has already wiped out 6 million jobs, EU study finds”, Coronavirus pandemic News [W badaniu UE wykazano, że przez pandemię COVID-19 pracę straciło już 6 mln osób, wiadomości dotyczące pandemii koronawirusa], Al Jazeera.

obywatelskie na szczeblu UE zabiega również o to, by inwestycje były kierowane do tych, którzy najbardziej ucierpieli. Społeczeństwo obywatelskie reprezentujące interesy kobiet, młodzieży, osób z niepełnosprawnościami i osób z mniejszości etnicznych ma do odegrania szczególnie istotną rolę w zapewnieniu, aby środki finansowe były kierowane na przekwalifikowanie i wspieranie tych grup. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podejmują te działania, wpływając na priorytety i zalecenia określone przez KE w kwestii wykorzystania środków oraz na unijne oceny planów krajowych, a także monitorują wraz z organizacjami krajowymi i lokalnymi sposób wydatkowania środków w państwach członkowskich.

4.7. UE przystępuje również do utworzenia Unii Zdrowotnej, która zapewni jej większą gotowość w obliczu przyszłych kryzysów zdrowotnych. Unia Zdrowotna przyczyni się do wprowadzenia szeregu zmian w koordynacji UE w takich obszarach jak badanie niedoborów leków i gromadzenie zapasów z wyprzedzeniem, testowanie i zatwierdzanie nowych leków i terapii oraz udostępnianie urządzeń ratujących życie ponad granicami w zależności od potrzeb. Jak już wspomniano, społeczeństwo obywatelskie UE ma do odegrania rolę w zapewnieniu, aby nowy plan lepiej chronił te grupy, które nie otrzymały dostatecznej pomocy ze strony UE i państw członkowskich w reakcji na pandemię. Cele te określono w opinii EKES-u SOC/665⁽¹³⁾. Chodzi tu o dopilnowanie, by Europejska Agencja Leków (EMA) ustanowiła europejski model ustalania cen leków w uczciwy, odpowiedzialny i przejrzysty sposób. Społeczeństwo obywatelskie będzie również dążyć do tego, aby Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób posiadało mandat i zasoby na rozwiązywanie problemów nierówności w zakresie zdrowia i zagwarantowanie, że reakcje UE w zakresie zdrowia będą skierowane do osób uznanych za najbardziej narażone; zadba także o to, aby kampanie zdrowotne i informacje na temat zdrowia publicznego z UE były znacznie bardziej dostępne i zrozumiałe dla wszystkich ludzi podczas przyszłych kryzysów.

4.8. Przyszłe kryzysy będą prawdopodobnie spowodowane nie tylko wirusami, lecz także, a nawet przede wszystkim, katastrofami naturalnymi związanymi ze zmianą klimatu. UE ma do odegrania kluczową rolę we wspieraniu państw członkowskich w działaniach mających na celu zmniejszenie ich emisji CO₂, a także w przygotowywaniu na narastające problemy, których byliśmy świadkami w ostatnich latach, takich jak powodzie i pożary środowiskowe, oraz we wspólnym rozwiązywaniu tych problemów. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska muszą zatem wspierać decydentów w identyfikowaniu obszarów, które najbardziej wymagają inwestycji, oraz proponować rozwiązania w zakresie lepszego zarządzania katastrofami ekologicznymi w sposób, który nie pozostawia nikogo na uboczu.

5. Rola krajowego i lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu lepszej przyszłości

5.1. W UE istnieje szereg obszarów polityki, w których odpowiedzialność za rzecznictwo spada bezpośrednio na barki krajowych i lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Podobnie jak w przypadku społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE, zależy to od sposobu podziału kompetencji między UE a jej państwa członkowskie. Krajowe i lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim UE zapewniają uwzględnienie wszystkich obszarów polityki.

5.2. Obszary, na których zazwyczaj koncentrują się krajowe i lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, są następujące: zdrowie publiczne; przemysł; kultura; kształcenie, młodzież i sport; ochrona socjalna, ochrona środowiska, usługi społeczne, wsparcie prawne dla ofiar, schronienie dla ofiar przemocy itp.

5.3. Rozwiązywanie wielu problemów pogłębianych przez pandemię COVID-19 spadło na krajowe, regionalne i lokalne społeczeństwo obywatelskie. To na szczeblu krajowym podejmowano decyzje określające zasady powstrzymania rozprzestrzeniania się wirusa, sposoby zapewnienia doraźnej opieki zdrowotnej, priorytety w zakresie szczepień, zasady kontynuacji edukacji dla uczniów w każdym wieku oraz ochrony dochodów pracowników, których zwolniono z pracy. Działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego obejmowały również zwalczanie dezinformacji na temat szczepionek oraz podkreślanie ryzyka dyskryminacji i wzrostu ubóstwa wśród niektórych grup ludności.

5.4. Być może to krajowe i lokalne społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania najważniejszą rolę we wspieraniu UE w lepszej odbudowie, ponieważ kształtuje politykę krajową i regionalną oraz świadczy podstawowe usługi na rzecz społeczności w następujących dziedzinach:

- zapewnienie, aby powrót do edukacji stacjonarnej po pandemii objął wszystkich uczniów,
- zmniejszenie przepaści cyfrowej, szczególnie wśród grup zmarginalizowanych,
- zagwarantowanie, że strategie umożliwią dobrej jakości zatrudnienie osobom, które obecnie są najbardziej narażone na odcięcie od rynku pracy, w szczególności młodzieży, kobietom, osobom ze środowisk imigracyjnych i osobom z niepełnosprawnościami,

⁽¹³⁾ Dz.U. C 286 z 16.7.2021, s. 109.

- wzmocnienie systemów ochrony socjalnej i ich zdolności do wspierania wszystkich osób w utrzymaniu godnego standardu życia,
- zapewnienie, aby krajowe strategie dotyczące opieki długoterminowej i usług społecznych koncentrowały się na środowiskowych i rodzinnych rozwiązaniach alternatywnych dla opieki instytucjonalnej, w której odnotowano najwięcej ofiar śmiertelnych podczas pandemii,
- położenie nacisku na strategie i inwestycje ułatwiające integrację migrantów i uchodźców na rynku pracy i w systemach ochrony socjalnej,
- społeczeństwo obywatelskie ma również kluczowe znaczenie dla poprawy sytuacji gospodarczej i politycznej; w szczególności partnerzy społeczni odgrywają ważną rolę w zwiększaniu adekwatności dochodów i sprawiedliwych warunków pracy w drodze rokowań zbiorowych.

5.5. Zasady formalnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki różnią się między państwami członkowskimi. W niektórych państwach istnieją krajowe odpowiedniki EKES-u, jednak ich kompetencje są różne i ciągle się zmieniają. Skład EKES-u, obejmujący członkinie i członków reprezentujących trzy grupy: pracodawców, pracowników i grupę „Różnorodność Europy”, jest strukturą, którą można by z powodzeniem powielić na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

W połączeniu z działaniami podejmowanymi przez społeczeństwo obywatelskie na szczeblu UE krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego odegrały również istotną rolę w kształtowaniu sposobu wykorzystania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w państwach członkowskich.

5.6. W swoim raporcie informacyjnym SOC/639 ⁽¹⁴⁾ oraz w rezolucji w sprawie zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności ⁽¹⁵⁾ EKES pochwalił porozumienie osiągnięte w grudniu 2020 r. między Parlamentem Europejskim a Radą w sprawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ⁽¹⁶⁾, w którym w art. 18 określono potrzebę udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego – w drodze konsultacji – w opracowywaniu i wdrażaniu krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.

5.6.1. Jednak pomimo odniesienia do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w rozporządzeniu w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności społeczeństwo obywatelskie nie zostało włączone w opracowanie części rozporządzenia dotyczącej zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, co ma wydźwięk ironiczny. Ponadto rozporządzenie nigdy nie odnosi się bezpośrednio do organizacji społeczeństwa obywatelskiego jako beneficjentów, w przeciwieństwie do np. MŚP. Stworzyło to pewne problemy w kwestii zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces wdrażania. Jest to paradoksalne, biorąc pod uwagę, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą kluczowym podmiotem w czasie odbudowy po pandemii COVID-19.

5.6.2. Ponadto w praktyce, pomimo wytycznych KE ⁽¹⁷⁾, krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego faktycznie miały duże trudności z wpływaniem na wyniki krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Jedną z przeszkód była, jak się wydaje, niechęć niektórych rządów krajowych do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie planów. Wiele rządów nie angażowało aktywnie społeczeństwa obywatelskiego, co wymagało od organizacji społeczeństwa obywatelskiego otwartego apelowania do władz krajowych o umożliwienie im zaangażowania. Nawet w sytuacji, gdy organizacje te były zaangażowane, czas przeznaczony na konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim był w dużej mierze niewystarczający. Utrudniło to merytoryczną debatę i uwzględnienie wkładu społeczeństwa obywatelskiego w krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności. W rezultacie, choć wiele państw członkowskich przedstawiło w pewnej formie dowód przeprowadzonych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, zbyt często krajowe społeczeństwo obywatelskie nie było rzeczywiście zaangażowane w proces kształtowania powstałych planów.

Bruksela, dnia 18 maja 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁴⁾ Utworzenie europejskiego statutu stowarzyszeń i organizacji pozarządowych zawierającego precyzyjną definicję organizacji pozarządowej lub stowarzyszenia europejskiego (raport informacyjny), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (<https://www.eesc.europa.eu/pl/our-work/opinions-information-reports/information-reports/creation-european-statute-associations-and-ngos-incorporating-precise-definition-ngo-or-european-association-information>).

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

⁽¹⁷⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf.