

Opinia Komitetu Regionów „Kodeks postępowania w zakresie partnerstwa”

(2013/C 17/04)

KOMITET REGIONÓW

- Przyjmuje z satysfakcją wyrażony przez Komisję zamiar wprowadzenia obowiązku organizowania przez państwa członkowskie partnerskiej współpracy władz publicznych szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego oraz podmiotów gospodarczych, społecznych i sektora pozarządowego.
- Popiera inicjatywę Komisji dotyczącą uzupełnienia rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów o Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa (ECCP) oraz głęboko ubolewa nad decyzją Rady, by wyłączyć Kodeks postępowania z negocjacji.
- Apeluje do Komisji, aby ECCP zapewniał faktyczną równowagę pomiędzy potrzebą spełnienia przez państwa członkowskie zawartych w nim wymogów partnerstwa a prawem państw członkowskich do zachowania ich specyficznych możliwości i dotychczasowych praktyk, zwłaszcza w kontekście zasady pomocniczości.
- Podkreśla, że partnerstwo jest niezbędnym warunkiem zwiększenia skuteczności polityki spójności oraz że wyłącznie system wielopoziomowego sprawowania rządów może zapewnić skuteczne połączenie strategicznych wytycznych Unii Europejskiej z wyzwaniem regionalnymi i lokalnymi.
- Domaga się, aby władze regionalne i lokalne zostały w pełni włączone w przygotowywanie umów partnerskich oraz w wyznaczanie i realizację priorytetów inwestycyjnych polityki regionalnej.
- Dostrzega potrzebę zapewnienia odpowiedniej hierarchii partnerów, w której nadrzędną pozycję zajmowałyby władze regionalne i lokalne, ponieważ wyrażają one wspólne poglądy i wartości oraz reprezentują wspólne interesy.
- Dostrzega potrzebę dostosowania partnerów do rodzaju programu, lecz wyraża wątpliwości, czy programy winny być grupowane według rodzaju funduszy.

Sprawozdawca	Stanisław SZWABSKI (PL/EA), przewodniczący Rady Miasta Gdyni
Dokument źródłowy	Dokument roboczy służb Komisji „Zasada partnerstwa w procesie wdrażania funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa”
	SWD(2012) 106 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Wprowadzenie

1. Podziela stanowisko Komisji, że partnerstwo jest **kluczowym** czynnikiem pomyślnej realizacji strategii „Europa 2020” i sprawnego wdrażania funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych Unii Europejskiej.

2. Przyjmuje z satysfakcją wyrażony przez Komisję zamiar wprowadzenia **obowiązku** organizowania przez państwa członkowskie **partnerskiej współpracy** władz publicznych szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego oraz podmiotów gospodarczych, **społecznych** i **sektora pozarządowego** we wszystkich procesach wdrażania polityk Unii Europejskiej.

3. Popiera inicjatywę Komisji dotyczącą uzupełnienia rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów o Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa (ECCP) jako dokument **konkretyzujący i uszczegółwiający** partnerstwo w procesie przygotowania, wdrażania i ewaluacji programów oraz funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych (CSF).

4. Głęboko ubolewa nad decyzją Rady, by wyłączyć Kodeks postępowania z negocjacji, co oznacza, że zignorowano stanowisko Parlamentu Europejskiego i KR-u. Instytucje te będą jednak nadal opowiadać się za potrzebą istnienia takiego instrumentu w okresie programowania 2014–2020.

5. Wobec powyższego apeluje do Komisji, aby ECCP zapewniał **faktyczną równowagę** pomiędzy potrzebą spełnienia przez państwa członkowskie zawartych w nim wymogów partnerstwa a prawem państw członkowskich do zachowania ich specyficznych możliwości i dotychczasowych praktyk.

6. W związku z tym sugeruje, aby rozważyć wprowadzenie do projektu ECCP procedury **wstępnego uzgadniania** sposobu wypełnienia obowiązku partnerskiej współpracy przez poszczególne państwa członkowskie, zgodnie z ich specyficznymi warunkowaniami. Zapis takich uzgodnień byłby podstawą do weryfikacji przez Komisję zgodności umów partnerskich i programów z wymaganiami ECCP.

7. Przypomina i podkreśla, że polityka spójności ze swej natury **łączy w sobie wymiar strategiczny z decentralizacją** odpowiedzialności przekazanej podmiotom regionalnym i

lokalnym, które posiadają doświadczenie oraz wiedzę fachową niezbędną do zagwarantowania pomyślnej realizacji tej polityki w państwach członkowskich. Po uzgodnieniu strategii ogólnej z Komisją zadaniem regionów jest często podejmowanie kluczowych decyzji w takich dziedzinach, jak wybór projektów i zarządzanie nimi.

8. Podkreśla zatem, że partnerstwo jest niezbędnym warunkiem zwiększenia **skuteczności** polityki spójności, w ramach której wytyczne strategiczne Unii Europejskiej trzeba dostosować do wyzwań regionalnych i lokalnych. W rzeczywistości wyłącznie system **wielopoziomowego sprawowania rządów**, obejmujący wszystkie szczeble, może umożliwić skuteczne połączenie tych dwóch wymiarów. Władze regionalne i lokalne są istotnym składnikiem wielopoziomowego **sprawowania rządów** i nie mogą być sprowadzane do pozycji partnerów sektora **pozarządowego**.

9. Jednocześnie **wyraża dezaprobatę** wobec takiego sposobu stosowania zasady wielopoziomowego rządzenia, który daje w procedurach partnerstwa faktyczną **przewagę** poziomom wyższym nad niższymi. ECCP winien stanowczo zachęcać państwa członkowskie do skutecznego zapobiegania takim sytuacjom.

10. Domaga się, aby władze regionalne i lokalne zostały w pełni **włączone w przygotowywanie umów partnerskich** podpisywanych między Komisją a państwem członkowskim i by umowy te zawierały zapis uzgodnionych zasad współpracy pomiędzy władzami krajowymi a samorządami terytorialnymi, które mogłyby stanowić część warunków *ex ante* przewidzianych w rozporządzeniu ogólnym.

11. Pragnie także, by władze regionalne i lokalne odgrywały kluczową rolę w **wyznaczaniu i realizacji priorytetów inwestycyjnych polityki regionalnej**. Apeluje zatem do Komisji, by potwierdziła wiodącą rolę władz lokalnych i regionalnych w stosunku do innych partnerów wskazanych w ECCP.

12. Wyraża zrozumienie dla deklarowanej przez Komisję woli określenia w Europejskim kodeksie postępowania w zakresie partnerstwa jedynie **minimalnych** wymagań dla państw członkowskich w odniesieniu do włączania partnerów w różne fazy programowania. Jednocześnie wyraża nadzieję, że wymagania te będą wystarczająco wysokie i jasne, aby zapewnić realne partnerstwo w najbardziej istotnych kwestiach.

13. Podkreśla szczególnie znaczenie zasad **pomocniczości i proporcjonalności**, które z jednej strony powinny umożliwiać i wzmocniać udział w partnerstwie podmiotów poziomu odpowiadającego zasięgowi terytorialnemu danego programu, a z drugiej strony gwarantować zakres udziału partnerów stosownie do ich potencjału i znaczenia dla realizacji programu.

14. Zwraca uwagę, że niezależnie od zróżnicowania instytucji oraz kultury politycznej, państwa członkowskie są **znacznie zróżnicowane** pod względem wielkości obszaru oraz liczby i przestrzennego rozmieszczenia ludności. W związku z tym podział na poziom narodowy, regionalny i lokalny w praktyce oznacza w poszczególnych państwach członkowskich bardzo różne sytuacje, wpływające na sposoby realizacji partnerstwa.

15. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zamierza przyjąć ECCP jako akt delegowany **niezwłocznie** po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Komitet apeluje, by w razie podjęcia decyzji o innym statusie prawnym tego dokumentu zapewniono rozwiązania gwarantujące realną i jakościową poprawę przestrzegania zasad partnerstwa w okresie budżetowym 2014–2020.

Partnerzy

16. Zwraca uwagę, że zawarty w projekcie ECCP podział potencjalnych partnerów na trzy grupy: a) władze publiczne szczebla regionalnego i lokalnego; b) partnerów gospodarczych i społecznych; oraz c) podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje proekologiczne, organizacje pozarządowe i podmioty odpowiedzialne za promowanie równości i niedyskryminacji, stawia na jednym poziomie podmioty o bardzo różnym charakterze i różnych możliwościach wywierania realnego wpływu na wdrażanie programów.

17. W związku z powyższym dostrzega potrzebę **zapewnienia odpowiedniej hierarchii partnerów**. Nadrzędną pozycję w procesie partnerstwa powinny posiadać **władze regionalne i lokalne**, ponieważ posiadają polityczną legitymację, a tym samym także odpowiedzialność polityczną i finansową. Dlatego też mają obowiązek reprezentacji interesów ogólnych. Ponoszą również odpowiedzialność za realizację licznych programów i projektów. W niektórych państwach zdecentralizowanych władze regionalne posiadają również kompetencje legislacyjne.

18. Zwraca uwagę, że sformułowanie o kluczowej roli „regionów” w organizacji procesu partnerstwa w państwach „zdecentralizowanych” nie powinno być rozumiane w ten sposób, że w pozostałych państwach członkowskich tę kluczową rolę winny odgrywać władze krajowe.

19. Podziela pogląd Komisji, że przede wszystkim **należy dobrać instytucje, organizacje i grupy**, które mogą realnie **wpłynąć** na wdrażanie danego programu lub istotnie odczuć skutki jego realizacji.

20. Docenia poszanowanie przez Komisję **dotychczas wypracowanych** w państwach członkowskich procedur

i technik realizowania partnerstwa (warsztaty, ankiety, fora, rady, spotkania), lecz równocześnie zwraca uwagę na konieczność uwzględnienia **rewolucyjnych zmian w sposobach komunikacji społecznej** w związku z upowszechnieniem nowych technologii telekomunikacyjnych. ECCP winien zachęcać państwa członkowskie do większej odwagi i innowacyjności w tym względzie. Jest to też niezbędny warunek włączenia najmłodszych obywateli w procesy partnerstwa.

21. Podziela troskę Komisji o uwzględnienie udziału przedstawicieli **grup najbardziej wrażliwych i marginalizowanych**. Nie widzi jednak potrzeby wymieniania ich z nazwy w dokumencie ogólnym, gdyż w zależności od lokalnych uwarunkowań i konkretnego programu mogą to być inne grupy.

22. Zwraca uwagę, że wobec udokumentowanej w przeszłości możliwości występowania **konfliktów** społecznych na tle realizacji niektórych przedsięwzięć, ECCP winien skłaniać państwa członkowskie do wczesnego włączania w proces partnerstwa przedstawicieli grup i podmiotów mogących krytycznie zapatrywać się na wdrażanie danego programu.

Władze publiczne szczebla regionalnego, lokalnego, miejskiego i inne

23. Przypomina, że **partnerzy reprezentujący regionalne i lokalne społeczności**, niezależnie od ich formalnych kompetencji w poszczególnych państwach członkowskich, wyrażają poglądy, wartości i interesy **wspólne**. W związku z tym ich pozycja jako partnerów jest obiektywnie inna niż partnerów sektorowych i społecznych reprezentujących poglądy, wartości i interesy cząstkowe. Fakt ten powinien znaleźć **wyraźne odzwierciedlenie** w dokumencie ECCP.

24. Sugeruje, aby w ECCP wymienić wprost rodzaje podmiotów terytorialnych, które powinny być włączane w proces partnerstwa. W szczególności chodzi o podmioty niemające charakteru jednostek podziału terytorialnego danego państwa członkowskiego: **obszary funkcjonalne** (miejskie, wiejskie, infrastrukturalne, przyrodnicze, transgraniczne, nadmorskie i in.), terytorialne ugrupowania współpracy międzygminnej oraz sieci współpracy miast i miejscowości.

25. Popiera zamiar Komisji, aby w ECCP **zobowiązać władze regionalne zarządzające programami do organizowania** – na wszystkich etapach realizacji programów – **procesów partnerstwa** z przedstawicielami władz lokalnych, miejskich, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacjami proekologicznymi, organizacjami pozarządowymi i podmiotami odpowiedzialnymi za promowanie równości i niedyskryminacji.

26. Sugeruje, aby **władze miast i przedstawiciele miejskich obszarów funkcjonalnych** włączani byli w procesy partnerstwa nie tylko wtedy, gdy realizują zintegrowane inwestycje terytorialne (ITI), lecz zawsze wtedy, gdy jest to sensowne z punktu widzenia danego programu.

Partnerzy gospodarczy i społeczni

27. Podziela pogląd Komisji, że **organizacjom pracodawców i pracobiorców** należy zagwarantować **równy udział** w partnerstwie. Należy jednak wziąć pod uwagę silne zróżnicowanie stopnia i sposobów zorganizowania tych środowisk w różnych państwach członkowskich. W wielu branżach charakter pracy praktycznie uniemożliwia tworzenie organizacji pracobiorców. ECCP winien zawierać zalecenia, które nie narzucając konkretnych rozwiązań, nakładają będą na państwa członkowskie obowiązek wypracowania procedur współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi uwzględniających specyfikę narodową, regionalną, a nawet lokalną.

28. Zwraca uwagę, że ze względu na sytuację na wielu europejskich rynkach pracy, wśród partnerów społecznych winny być uwzględniane **organizacje lub instytucje reprezentujące osoby poszukujące pracy**, zwłaszcza młode i wykwalifikowane.

Partnerzy reprezentujący społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje proekologiczne, organizacje pozarządowe i podmioty odpowiedzialne za promowanie równości i niedyskryminacji

29. W pełni popiera sugestię Komisji, aby partnerstwo z licznymi i rozproszonymi organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie opierać na współpracy z organizacjami **patronackimi** oraz wspierać powstawanie różnych **form sieciowania i współpracy** poszczególnych organizacji uczestniczących w partnerstwie.

30. Zwraca uwagę, że ECCP powinien wskazywać na jasne i przejrzyste **zasady wyboru reprezentatywnych organizacji pozarządowych**, głównie w oparciu o ich kompetencje i dotychczasową aktywność w dziedzinie, której dotyczy dany program.

Proces Partnerstwa

Dostosowanie partnerstwa do programu

31. Dostrzega potrzebę **dostosowania partnerów do rodzaju programu**, lecz wyraża wątpliwości, czy programy winny być grupowane według rodzaju funduszy (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Morski i Rybacki, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny), zwłaszcza że przywiduje się programy współfinansowane z wielu funduszy. O doborze partnerów powinien decydować rodzaj programu i dziedzina jego oddziaływania.

32. Sugeruje, by w ECCP przyjąć generalną zasadę, że uznanie pewnego rodzaju partnerów za **kluczowych** nie powinno z góry wykluczać innych podmiotów z udziału w partnerstwie, jeżeli jest to merytorycznie uzasadnione.

33. Zwraca uwagę, że w programy finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności należy włączyć jako partnerów organizacje reprezentujące ugrupowania **regionalnych i lokalnych społeczności terytorialnych, w tym ugrupowania transgraniczne**.

34. Uważa, że we wszystkie właściwe programy należy jako partnerów włączyć **podmioty ze sfery badań naukowych i rozwoju**, w zakresie i formie odpowiadających ich specyfice. Wynika to ze skomplikowania współczesnych procesów rozwojowych i niezbędności dostępu do szczegółowej wiedzy eksperckiej w celu efektywnego wpływania na ich przebieg.

Włączanie partnerów w przygotowanie dokumentów programowych

35. Zgadza się z proponowaną przez Komisję zasadą włączania partnerów **na możliwie wczesnym etapie programowania**, a także z zasadą oddzielenia tego partnerstwa od procedur strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SEA).

36. Szczególnie podkreśla znaczenie **włączania władz regionalnych i lokalnych** do programowania w fazach: (1) analizy wyzwań i potrzeb adresowanych przez wspólne ramy strategiczne (CSF), (2) wyboru celów i priorytetów, (3) koordynacji mechanizmów celem uzyskania synergii rozwojowych. Równocześnie zachęca państwa członkowskie do konkretyzacji sposobów gwarantowania takiego partnerstwa.

Przygotowanie kontraktu partnerskiego

37. Apeluje o określenie pewnych ramowych wymagań wobec państw członkowskich w kwestii formułowania procedur zapewnienia realnego partnerstwa w trakcie tworzenia umów partnerskich.

38. Uważa, że właściwe władze regionalne i lokalne powinny być stałym uczestnikiem procesu negocjacji w związku z przygotowaniem **umów partnerskich** zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

39. Docenia fakt uwzględnienia w projekcie ECCP inicjatywy Komitetu Regionów w postaci **Paktów Terytorialnych dla Europy 2020** jako istotnego elementu zarządzania wielopoziomowego. Równocześnie uważa, że instrument ten został wykorzystany w niedostatecznym stopniu.

Zasady udziału w partnerstwie

40. **Akceptuje i popiera** przewidziany w projekcie ECCP **wymóg** ustalenia przez państwa członkowskie **jasnych zasad procedur partnerstwa** w kwestiach: 1) wczesnego udostępniania dokumentów; 2) zapewnienia czasu na zapoznanie się, konsultacje oraz reakcję; 3) zapewnienia kanałów przepływu informacji; 4) przejrzystości sposobów reakcji na wnioski i komentarze; 5) rozpowszechnienia wyników.

Informacja w dokumentach programowych o sposobie realizacji partnerstwa

41. **Akceptuje i popiera** przewidziane w projekcie ECCP **wymagania** wobec państw członkowskich włączenia do kontraktów partnerskich szczegółowych zasad partnerstwa. Wymagania te powinny jednak uwzględniać specyfikę poszczególnych Państw Członkowskich. W szczególności dotyczy to władz publicznych szczebla regionalnego i lokalnego.

Skład, znaczenie i zasady działania komitetów monitorujących

42. Podziela opinię Komisji o **kluczowej roli komitetów monitorujących** we wdrażaniu wszystkich programów wspólnych ram strategicznych (CSF) Unii Europejskiej. Akceptuje i popiera przewidziane w projekcie ECCP szczegółowe wymagania wobec państw członkowskich w kwestii udziału partnerów, a zwłaszcza władz publicznych szczebla regionalnego i lokalnego w tworzeniu komitetów monitorujących. Powinny one mieć udział w formalnych ustaleniach zasad ich działania oraz bieżącego funkcjonowania **komitetów monitorujących**.

Udział partnerów w wyborze projektów

43. Akceptuje propozycję, by w projekcie ECCP zasugerowano instytucjom zarządzającym wyznaczenie szczegółowych wymogów w celu: 1) włączenia właściwych partnerów w ustalanie zasad **konkursów na projekty** oraz ich oceny; 2) skutecznego **zapobiegania sytuacjom konfliktu interesów wśród partnerów**; 3) zagwarantowania kadencyjności reprezentantów partnerów zaangażowanych w konkursy na projekty; 4) zapewnienia pełnej świadomości partnerów o **obowiązках** wynikających z udziału w procedurach wyboru projektów. Szczególna rola w wyborze i ocenie projektów przewidujących oddziaływanie terytorialne przypada władzom regionalnym i lokalnym.

Włączanie partnerów w fazie sprawozdawczości i ewaluacji

44. Akceptuje propozycję, by w projekcie ECCP zasugerowano instytucjom zarządzającym określenie szczegółowych wymogów dotyczących **włączania partnerów w sporządzanie corocznych sprawozdań** z realizacji programów, okresowych sprawozdań z realizacji kontraktów partnerskich w pierwszej połowie lat 2017 i 2019, a zwłaszcza zawarcia w nich informacji o przebiegu i ocenę roli partnerów w ich wdrażaniu.

45. Podziela żądanie Komisji, aby każdemu programowi wspólnych ram strategicznych (CSF) towarzyszył plan ewaluacji sporządzony przez instytucję zarządzającą. Wyraża również pogląd, że poważnego uzasadnienia wymaga **przyjęcie odrębnych zasad sporządzania planów ewaluacji** z jednej strony dla programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego ERDF, Europejskiego Funduszu Rybackiego EMFF, Funduszu Spójności CF i Europejskiego Funduszu Społecznego ESF, a z drugiej strony z Europejskiego Funduszu Rolnego i Rozwoju Obszarów Wiejskich EAFRD.

Wsparcie dla partnerów

46. Niektóre podmioty partnerskie, zwłaszcza reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje proekologiczne, organizacje pozarządowe i podmioty odpowiedzialne za promowanie równości i niedyskryminacji ze względu na niedostateczną wiedzę i ograniczone zasoby mogą mieć trudności we właściwym udziale w procesie partnerstwa.

47. W związku z tym Komitet Regionów akceptuje i popiera to, że w projekcie ECCP sugeruje się państwom członkowskim przeznaczenie części środków przewidzianych na pomoc techniczną na potrzeby słabszych partnerów.

Bruksela, 29 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów

Ramón Luis VALCÁRCEL SISÓ