

Regioonide Komitee arvamuse eelnõu „Euroopa partnerluse toimimisjuhend”

(2013/C 17/04)

REGIOONIDE KOMITEE

- tervitab komisjoni kavatsust kohustada liikmesriike korraldama ELi poliitika rakendamise kõigis aspektides partnerlusel põhinevat koostööd riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi ametiasutuste ja majandus- ja sotsiaalpartnerite ning valitsusväliste organisatsioonide vahel;
- toetab komisjoni algatust ühissätete määramiseks Euroopa partnerluse toimimisjuhendiga ja kahetseb sügavalt nõukogu otsust jätta toimimisjuhend läbirääkimistest välja;
- kutsub komisjoni üles tagama, et Euroopa partnerluse toimimisjuhend garanteeriks, et liikmesriikide kohustus selles dokumendis sätestatud partnerlusnõudeid täita oleks reaalses tasakaalus nende õigusega säilitada oma konkreetsete sätteid ja kehtivad tavad, eelkõige silmas pidades subsidiaarsuse põhimõtet;
- rõhutab, et seetõttu on partnerlus ühtekuuluvuspoliitika tõhususe parandamise oluline eeltingimus, ning et ainult mitmetasandilise valitsemise süsteem saab tagada tõhusa ühilduvuse Euroopa Liidu suuniste ning kohalike ja piirkondlike väljakutsete vahel;
- nõuab, et kohalike ja piirkondlike omavalitsusi kaasataks täielikult partnerluskokkulepete ettevalmistamise ning regionaalpoliitika investeerimisprioriteetide määramisse ja rakendamisse;
- eelnevat arvestades on seisukohal, et vajalik on määratleda partnerite asjakohane hierarhia. Selle partnerite hierarhia eesotsas peaksid olema kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused, kuna nad väljendavad ühiseid seisukohti, väärtushinnanguid ja huvisid;
- rõhutab vajadust kohandada partnereid programmi laadiga, ent kahtleb, kas programme on võimalik rühmitada vastavalt fondi laadile;

Raportöör	Stanisław SZWABSKI (PL/EA), Gdynia linnavolikogu esimees
Viitedokument	Komisjoni talituste töödokument „Partnerluse põhimõtte ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide rakendamisel: Euroopa partnerluse toimetamisjuhise elemendid”
	SWD(2012) 106 final

I POLIITILISED SOOVITUSED

REGIOONIDE KOMITEE

Sissejuhatus

1. jagab komisjoni seisukohta, et partnerlus on olulise tähtsusega strateegia „Euroopa 2020” elluviimisel ja ELi ühisesse strateegilisse raamistikku (ÜSR) kuuluvate fondide edukal rakendamisel;
2. tervitab komisjoni kavatsust kohustada liikmesriike korraldama ELi poliitika rakendamise kõigis aspektides partnerlusel põhinevat koostööd riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi ametiasutuste ja majandus- ja sotsiaalpartnerite ning valitsusväliste organisatsioonide vahel;
3. toetab komisjoni algatust ühissätete määruse täiendamiseks Euroopa partnerluse toimetamisjuhendiga – dokumendiga, mis täpsustab ja avarab partnerlust ÜSRi fondide ja programmide ettevalmistamise, rakendamise ja hindamise protsessis;
4. kahetseb sügavalt nõukogu otsust jätta toimetamisjuhend läbirääkimistest välja, ignoreerides nii Euroopa Parlamendi ja Regioonide Komitee seisukohti. Komitee jätkab seesuguse instrumendi vajalikkuse kaitsmist programmitöö perioodil 2014–2020;
5. kutsub eelõeldut arvestades komisjoni üles tagama, et Euroopa partnerluse toimetamisjuhend garanteeriks, et liikmesriikide kohustus selles dokumendis sätestatud partnerlusnõudeid täita oleks reaalses tasakaalus nende õigusega säilitada oma konkreetsed sätted ja kehtivad tavad;
6. soovib seoses eespool öelduga kaaluda võimalust lisada Euroopa partnerluse toimetamisjuhendi eelnõusse eelkõikuleppe menetlus partnerluse nõuete täitmise meetodi kohta üksikute liikmesriikide poolt kooskõlas nende konkreetsete tingimustega. Selliste kokkulepete sätted annaksid komisjonile aluse kontrollida partnerluslepingute ja programmide vastavust Euroopa partnerluse toimetamisjuhendi nõuetele;
7. juhib tähelepanu sellele, et ühtekuuluvuspoliitikas kombineeritakse olemuslikult strateegiline mõõde vastutuse ülekandmise kohalikule ja piirkondlikule tasandile, kellel on meetmete

liikmesriikides tõhusaks rakendamiseks hädavajalikud kogemused ja teadmised. Kui komisjoniga on saavutatud kokkulepe üldise strateegia osas, siis kuuluvad peamised otsused sellistes küsimustes nagu projektide valik ja juhtimine sageli piirkondliku pädevuse alla;

8. rõhutab, et seetõttu on partnerlus ühtekuuluvuspoliitika tõhususe parandamise oluline eeltingimus, võimaldades vastu võtta Euroopa Liidu strateegilisi suuniseid kohalike ja piirkondlike väljakutsetega toimetulekuks. Praktikas võib vaid kõiki tasandeid hõlmav mitmetasandilise valitsemise süsteem neid kaht mõõdet omavahel tõhusalt kombineerida. Kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused on mitmetasandilise valitsemise põhikomponent ja seega ei saa neid paigutada valitsusvälise sektori partneritega samasse kategooriasse;

9. kritiseerib samal ajal püüet rakendada sellist mitmetasandilist valitsemist, mis tegelikult annab partnerlusmenetlustes kõrgematele valitsustasanditele suurema osatähtsuse kui madalamatele. Euroopa partnerluse toimetamisjuhend peaks liikmesriike kindlalt julgustama võtma tõhusaid meetmeid selliste olukordade ärahoidmiseks;

10. nõuab, et kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi kaasataks täielikult partnerluskokkulepete ettevalmistamisse komisjoni ja liikmesriikide vahel, ja et nendes kokkulepetesse lisataks säte kokkulepitud põhimõtetest seoses keskvalitsuste ja omavalitsuste koostööga;

11. sooviks samuti, et kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused etendaksid juhirolli **regionaalpoliitika investeerimis-prioriteetide määramisel ja rakendamisel**. Komitee kutsub seega komisjoni üles kinnitama kohalike ja piirkondlike omavalitsuste juhirolli Euroopa partnerluse toimetamisjuhendis määratletud teiste partnerite hulgas;

12. **kiidab heaks komisjoni kavatsuse sätestada Euroopa partnerluse toimetamisjuhendis liikmesriikidele üksnes miinimumnõuded partnerite kaasamiseks programmitöö eri etappidel.** Komitee väljendab samas lootust, et nõuded on piisavalt ranged ja selged, et tagada kõige olulisemates küsimustes tõeline partnerlus;

13. rõhutab eelkõige **subsidiarsuse ja proportsionaalsuse** põhimõtte tähtsust, mis peaks ühest küljest võimaldama ja tugevdama üksuste kaasamist partnerlusel tasandil, mis vastab konkreetse programmi territoriaalsele kohaldamisalale, teisest küljest aga tagama partnerite osaluse astme, mis oleks vastavuses nende potentsiaali ja rolliga programmi rakendamisel;

14. juhib tähelepanu asjaolule, et lisaks erinevustele institutsioonides ja poliitilises kultuuris erinevad liikmesriigid üksteisest märkimisväärselt pindala, rahvaarvu ja asustustiheduse poolest. Need riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi erinevused tekitavad eri liikmesriikides tegelikkuses väga erineva olukorra, mis mõjutab partnerluse rakendamise moodsuseid;

15. tunneb rõõmu komisjoni kavatsuse üle võtta Euroopa partnerluse toimimisejuhend vastu delegeeritud aktina otsekohe pärast ühissätete määruse jõustumist. Juhul, kui dokumendile otsustatakse anda teistsugune õiguslik staatus, võiks komitee otsida lahendusi partnerluse põhimõtetele vastavate tõeliselt kõrgetasemeliste paranduste tegemiseks eelarveperioodi 2014-2020 ajal;

Partnerid

16. märgib, et võimalike partnerite kolme rühma jagamine Euroopa partnerluse toimimisejuhendi eelnõus: a) piirkondlikud ja kohalikud asutused, b) majandus- ja sotsiaalpartnerid ning c) kodanikuühiskonda esindavad organid, sealhulgas keskkonnapartnerid, valitsusvälised organisatsioonid ning võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise edendamise eest vastutavad organid, asetab samale tasandile väga erinevat laadi organid, kellel on erinevad võimalused programmide rakendamisele tegelikku mõju avaldada.

17. eelnevat arvestades on seisukohal, et vajalik on määratleda partnerite asjakohane hierarhia. Selle partnerite hierarhia eesotsas peaksid olema kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused, kuna neil on poliitiline legitiimsus ja seega ka poliitiline ja rahaline vastutus. Seetõttu on neil kohustus esindada üldisi huve. Nad vastutavad ka arvukate programmide ja projektide elluviimise eest. Lisaks on mõnes detsentraliseeritud liikmesriigis piirkondlikel omavalitsustel seadusandlik võim;

18. juhib tähelepanu sellele, et sõnastust, mille kohaselt on „detsentraliseeritud” liikmesriikides „piirkonnad” peamised osalejad partnerlusprotsessi korraldamisel, ei tohiks mõista tähenduses, et ülejäänud liikmesriikides peavad seda osa täitma riigiasutused;

19. jagab komisjoni seisukohta, et on eriti **oluline välja valida institutsioonid, organisatsioonid** ja rühmad, kellel on teatud programmi rakendamisel tegelik **mõjuvõim** või keda selle teokssaamine märkimisväärselt puudutab;

20. tunneb rõõmu, et komisjon tunnustab liikmesriikides partnerluse rakendamiseks juba kehtestatud menetlusi ja tehnilisi lahendusi (seminare, uuringuid, foorumeid, konsultatsioone, koosolekuid), ja juhib samas tähelepanu vajadusele võtta arvesse

revolutsioonilisi muudatusi sotsiaalse suhtlemise vormides seoses uute telekommunikatsioonitehnoloogiate levikuga. Euroopa partnerluse toimimisejuhend innustab liikmesriike olema selles suhtes seiklushimulisem ja uuenduslikum. See on vajalik ka kõige nooremate kodanike kaasamiseks partnerlusprotsessidesse;

21. jagab komisjoni muret **kõige tundlikumate ja enim marginaliseeritud rühmade** kaasamise pärast. Siiski pole ehk mõtet hakata neid üldises dokumendis nimeliselt üles lugema, sest olenevalt kohalikest tingimustest ja asjaomastest eriprogrammidest võivad need rühmad olla erinevad;

22. märgib siiski, et võttes arvesse teatud algatuste rakendamisele tekkinud sotsiaalsetest **konfliktidest** saadud kogemusi, peaks Euroopa partnerluse toimimisejuhend innustama liikmesriike kaasama partnerlusprotsessi algstaadiumis esindajaid sellistest rühmadest ja organitest, mis võiksid kõnealuse programmi rakendamisele **kriitiliselt suhtuda** rakendamisele kahjulikku mõju avaldada;

Piirkondlikud, kohalikud, munitsipaal- ja muud avaliku sektori asutused

23. märgib, et **kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi esindavad partnerid**, olenemata nende ametlikust pädevusest konkreetse liikmesriigis, väljendavad ühiseid seisukohti, väärtushinnanguid ja huvisid. Seoses sellega on nende olukord partnerina objektiivselt erinev sektori- ja sotsiaalpartnerite omast, kes esindavad valdkondlikke seisukohti, väärtushinnanguid ja huve. Seda asjaolu tuleks Euroopa partnerluse toimimisejuhendis **selgelt kajastada**;

24. soovib, et Euroopa partnerluse toimimisejuhendis oleks selgesõnaliselt märgitud, mis laadi piirkondlike organeid saab partnerlusprotsessi kaasata. See puudutab eriti organeid, mis pole antud liikmesriigi territoriaalüksused: **funktsionaalsed piirkonnad** (linnapiirkonnad, maapiirkonnad, infrastruktuuripiirkonnad, looduspiirkonnad, piiriülelised alad, rannikualad jne), piirkondlikud omavalitsustevahelised koostöörühmad ning linnade koostöövõrgustikud;

25. toetab komisjoni kavatsust **kohustada** (Euroopa partnerluse toimimisejuhendi kontekstis) **programme juhtivaid piirkondlikke asutusi** korraldama programmide rakendamise igal tasandil kohalike omavalitsuste ja linnavalitsuste, majandus- ja sotsiaalpartnerite ning kodanikuühiskonna esindajate, sealhulgas keskkonnapartnerite, valitsusväliste organisatsioonide ning võrdõiguslikkuse edendamise ja diskrimineerimise vastu võitlemise eest vastutavate organite **partnerlust**;

26. soovib kaasata **linnavalitsused ja funktsionaalsete linnapiirkondade esindajad** partnerlusprotsessidesse mitte ainult siis, kui nad rakendavad integreeritud territoriaalseid investeeringuid, vaid iga kord, kui see on antud programmi seisukohast kasulik;

Majandus- ja sotsiaalpartnerid

27. nõustub komisjoniga, et tööandjate ja töötajate organisatsioonide roll partnerluses peab olema võrdne. Tuleb siiski arvesse võtta nende organite väga erinevaid organiseerituse tase- meid ja meetodeid eri liikmesriikides. Paljudes valdkondades muudab töö iseloom töötajate organisatsioonide loomise tegeli- kult võimatuks. Euroopa partnerluse toimejuhend peaks sisal- dama soovitusi, mis ilma konkreetseid lahendusi ette kirjuta- mata kohustaksid liikmesriike kehtestama koostöömenetlusi majandus- ja sotsiaalpartneritega, arvestades rahvuslikke, piir- kondlikke ja isegi kohalikke iseärasusi;

28. rõhutab, et tulenevalt praegusest olukorrast paljudel Euroopa tööturgudel tuleks sotsiaalpartnerite määratluse alla kaasata ka **organisatsioonid või institutsioonid, mis esin- davad** – eriti noori ja kvalifitseeritud – **töötajaid**;

Kodanikuühiskonda esindavad organid, sealhulgas keskkonnapartnerid, valitsusvälised organisatsioonid ning võrdõiguslikkuse edendamise ja diskrimineerimise vastu võitlemise eest vastutavad organid

29. toetab täielikult komisjoni soovitusi, et partnerlus arvu- kate ja mitmesuguste kodanikuühiskonda esindavate organisat- sioonidega peaks põhinema partnerlusel **katusorganisat- sioonidega** ning et partnerluses osalevate üksikorganisatsioonide **võrgustike ja koostöö eri vormide** arendamist tuleks toetada;

30. rõhutab, et Euroopa partnerluse toimejuhend peaks sisaldama selgeid ja läbipaistvaid **kriteeriume valitsusväliste esindusorganisatsioonide valikuks**, võttes peamiselt arvesse nende pädevust ja varasemat tegevust kõnealuse programmiga hõlmatavas valdkonnas;

Partnerlusprotsess

Partnerluse kohandamine programmile

31. rõhutab vajadust **kohandada partnereid programmi laadiga**, ent kahtleb, kas programme on võimalik rühmitada vastavalt fondi laadile (Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandus- fond, Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Merendus- ja Kalandusfond, Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Sotsiaalfond), eriti kui programme kavatakse kaasrahastada mitmest fondist. Partnerite valik peaks olema määratletud programmi laadi ja tegevuspiirkonna alusel;

32. soovib, et Euroopa partnerluse toimejuhendisse lisa- tak üldpõhimõtte, et teatud kindlat laadi partneri määratlemine keske osalejana ei välistaks muude organite osavõtu partnerlu- sest, kui see on õigustatud;

33. rõhutab, et Euroopa Regionaalarengu Fondist või Ühte- kuuluvusfondist rahastatavate programmide puhul on tarvis

tagada **piirkondlike ja kohalike riigiasutuste rühmi, seal- hulgas piiriüleseid rühmi** esindavate organisatsioonide partner- lus;

34. leiab, et **teadus- ja arendustegevuse asutused** tuleks kaasata partneritena kõigisse **asjakohastesse** programmidesse, mille kohaldamisala ja partnerluse vorm sobib nende eripäraga. See tuleneb kaasaegsete arenguprotsesside keerukusest ning vaja- dusest üksikasjalike ekspertteadmiste järele nende protsesside tõhusamaks mõjutamiseks.

Partnerite kaasamine programmidokumentide ettevalmistamisse

35. nõustub komisjoni soovitatud lähenemisviisiga kaasata partnereid kavandamise võimalikult varases etapis ja ettepane- kuga lahutada sellised partnerlused keskkonnamõju hindamise menetlusest;

36. rõhutab eelkõige kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamise tähtsust järgmistes kavandamise etappides: 1) ühise strateegilise raamistiku abil lahendatavate probleemide ja täien- davate vajaduste analüüs, 2) eesmärkide ja prioriteetide valimine ja 3) mehhanismide koordineerimine arengukoostoime saavuta- miseks. Komitee ärgitab lisaks liikmesriike muutma kõnealuste partnerluste tagamiseks kasutatavad tavad konkreetsemaks;

Partnerluslepingute koostamine

37. ärgitab kehtestama liikmesriikidele partnerluslepingute koostamisel teatud, üldjoontes määratletud nõuded, millega tagatakse tõeline partnerlus;

38. on seisukohal, et pädevad kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused peaksid olema **partnerluslepinguid** ettevalmista- vate läbirääkimiste protsessi lahutamatu osa nii liikmesriikide kui ka piirkondlikul tasandil;

39. tunnustab asjaolu, et Euroopa partnerluse toimeju- hend kajastab Regioonide Komitee algatust strateegia „Euroopa 2020” territoriaalpaktide kohta mitmetasandilise valitsemise põhikomponendina. Komitee leiab samas, et seda vahendit ei ole piisaval määral kasutatud;

Partnerluses osalemise põhimõtted

40. **aktsepteerib ja toetab** Euroopa partnerluse toimeju- hendi eelnõus liikmesriikidele esitatud **nõudeid** kehtestada **selged partnerlusmenetlused** järgmistes aspektides: 1) muuta dokumendid kättesaadavaks varases etapis, 2) anda partneritele piisavalt aega dokumentidega tutvumiseks, konsulteerimiseks ja tagasisideks, 3) tagada teabekanalite toimimine, 4) tagada läbi- paistvad vastused ettepanekutele ja märkustele ja 5) levitada tulemusi;

Programmide dokumentides esitatud teave partnerluse rakendamise kohta

41. **aktsepteerib ja toetab** Euroopa partnerluse toimimisjuhendi eelnõus liikmesriikidele esitatud **nõudeid** sätestada partnerluslepingutes üksikasjalikud põhimõtted partnerluse kohta. Need nõuded peaksid siiski kajastama konkreetset olukorda eri liikmesriikides. See kehtib eriti kohaliku ja piirkondliku tasandi asutuste olukorra kohta.

Järelevalvekomisjonide koosseis, tähtsus ja menetlused

42. nõustub komisjoniga, et järelevalvekomisjonidel on juhtiv roll Euroopa Liidu ühise strateegilise raamistiku kõigi programmide rakendamisel. Komitee aktsepteerib ja toetab Euroopa partnerluse toimimisjuhendi eelnõus liikmesriikidele esitatud üksikasjalikke nõudeid kaasata partnereid, eriti kohaliku ja piirkondliku tasandi asutusi, järelevalvekomisjonide moodustamisse. Need asutused tuleks kaasata järelevalvekomisjonide pidevasse tegevusse ning selle tegevuse aluseks olevate ametlike põhimõtete väljatöötamisse;

Partnerite kaasamine projektide valikusse

43. aktsepteerib ettepanekut Euroopa partnerluse toimimisjuhendi eelnõus, millega soovitatakse korraldusasutustel kehtestada sellised üksikasjalikud nõuded, mille eesmärgid on järgmised: 1) asjaomaste partnerite kaasamine **projektikonkursside väljatöötamise** ja projektide hindamise põhimõtete määramise, 2) **partnerite huvide konfliktide** tõhus **ennetamine**, 3) projektikonkurssidega seotud partnereid esindavate isikute korrapärase rotatsiooni tagamine ja 4) tagamine, et partnerid oleksid täielikult teadlikud projektide valiku menetlustes osalemisega seotud **kohustustest**. Kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel on eriti tähtis roll nende projektide valimisel, millelt eeldatakse territoriaalset mõju;

Partnerite kaasamine aruandlus- ja hindamisetapis

44. **aktsepteerib** ettepanekut Euroopa partnerluse toimimisjuhendi eelnõus, millega soovitatakse korraldusasutustel kehtestada üksikasjalikud nõuded, et kaasata partnereid programmi rakendamise aastaaruannete ettevalmistamisse, samuti partnerluslepingute rakendamise 2017. aasta ja 2019. aasta esimese poole eduaruannete koostamisse, eriti mis puudutab nende lisatavat teavet edusammude ja partnerite rolli kohta rakendamisel;

45. nõustub komisjoni nõudega, et korraldusasutused peavad iga ühise strateegilise raamistiku programmi kohta koostama hindamiskava. Samuti leiab komitee, et väga vajalik on põhjendada **erinevate eeskirjade vastuvõtmist hindamiskavade koostamiseks** programmidele, mida ühelt poolt rahastab Euroopa Regionaalarengu Fond, Euroopa Merendus- ja Kalandusfond, Ühtekuuluvusfond ja Euroopa Sotsiaalfond ja teiselt poolt Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfond.

Abi partneritele

46. ebapiisavate teadmiste ja piiratud ressursside tõttu võib mõningatel partneritel ja eelkõige kodanikuühiskonda esindavatel organisatsioonidel, sealhulgas keskkonnaorganisatsioonidel, valitsusvälistel organisatsioonidel ning võrdsust ja diskrimineerimise vastu võitlemist edendavatel organisatsioonidel olla raske piisaval määral partnerlusprotsessis osaleda;

47. seetõttu aktsepteerib ja toetab Regioonide Komitee Euroopa partnerluse toimimisjuhendi eelnõus esitatud soovitusi, et liikmeriigid eraldaksid osa tehniliseks abiks ettenähtud vahenditest nõrgemate partnerite toetamiseks.

Brüssel, 29. november 2012

Regioonide Komitee
president

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO