

Parecer do Comité das Regiões — Código de conduta europeu sobre as parcerias

(2013/C 17/04)

O COMITÉ DAS REGIÕES

- acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de introduzir a obrigação de os Estados-Membros organizarem uma cooperação baseada em parcerias entre as autoridades públicas no nível nacional, regional e local e os agentes económicos, sociais e as organizações não governamentais;
- apoia a iniciativa da Comissão que visa completar o regulamento que estabelece as disposições comuns com o código de conduta europeu sobre as parcerias (CCEP) e lamenta profundamente a decisão do Conselho de retirar o código de conduta do quadro de negociação;
- exorta a Comissão a assegurar-se de que o CCEP garante, de facto, um equilíbrio entre a necessidade de os Estados-Membros cumprirem as obrigações nele constantes em matéria de parceria e o direito que lhes assiste de manterem as suas especificidades e práticas atuais, em particular no que se refere ao princípio da subsidiariedade;
- salienta que a parceria é uma condição essencial para aumentar a eficácia da política de coesão, e apenas um sistema de governação a vários níveis permitirá combinar eficazmente as orientações estratégicas da União Europeia e os desafios regionais e locais;
- reclama que os órgãos de poder local e regional sejam plenamente envolvidos na preparação dos contratos de parceria e na definição e aplicação das prioridades de investimento em matéria de política regional;
- vê a necessidade de se estabelecer uma hierarquia adequada dos parceiros, liderada pelos órgãos de poder local e regional, na medida em que exprimem opiniões, valores e interesses comuns;
- vê a necessidade de adaptar os parceiros ao tipo de programa, mas tem reservas quanto a agrupar os programas em função do tipo de fundo.

Relator	Stanisław SZWABSKI (PL-AE), Presidente do município de Gdynia
Texto de referência	Documento de trabalho dos Serviços da Comissão – O princípio da parceria na utilização dos fundos do Quadro Estratégico Comum – elementos para um código de conduta europeu relativo ao princípio de parceria SWD(2012) 106 final

I. RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES

Introdução

1. partilha da opinião da Comissão de que a parceria é um elemento **fundamental** para o êxito da Estratégia Europa 2020 e a correta utilização dos fundos abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum (QEC) da União Europeia;

2. acolhe favoravelmente a intenção da Comissão de introduzir a **obrigação** de os Estados-Membros organizarem uma **cooperação baseada em parcerias** entre as autoridades públicas no nível nacional, regional e local e os agentes económicos, **sociais** e as **organizações não governamentais**, em todos os processos de execução das políticas da União Europeia;

3. apoia a iniciativa da Comissão que visa completar o regulamento que estabelece as disposições comuns com o código de conduta europeu sobre as parcerias (CCEP), documento que **plasma e estende** o conceito de parceria ao processo de preparação, execução e avaliação dos programas e fundos abrangidos pelo QEC;

4. lamenta profundamente a decisão do Conselho de retirar o código de conduta do quadro de negociação, ignorando, desta forma, as posições do Parlamento Europeu e do CR, que continuará a defender a necessidade de dispor desse instrumento no período de programação de 2014-2020;

5. à luz do exposto, exorta a Comissão a assegurar-se de que o CCEP garante, **de facto, um equilíbrio** entre a necessidade de os Estados-Membros cumprirem as obrigações nele constantes em matéria de parceria e o direito que lhes assiste de manterem as suas especificidades e práticas atuais;

6. a este propósito, propõe que se considere a possibilidade de introduzir no projeto de CCEP procedimentos com vista a estabelecer um **acordo prévio** sobre a forma como os Estados-Membros devem cumprir esta obrigação de cooperação com base em parcerias, de harmonia com as suas especificidades. As disposições destes acordos poderiam servir de base à verificação pela Comissão da conformidade dos contratos de parceria e dos programas com o disposto no CCEP;

7. recorda e frisa que a política de coesão, pela sua natureza, **combina em si uma dimensão estratégica com a**

descentralização das responsabilidades atribuídas aos órgãos de poder local e regional, que têm experiência e conhecimentos especializados indispensáveis para garantir a sua efetiva implementação nos Estados-Membros. Após acordo com a Comissão relativamente à estratégia geral, a tarefa das regiões é frequentemente tomar decisões fundamentais em domínios como a seleção e a gestão dos projetos;

8. salienta que a parceria é, por conseguinte, uma condição essencial para aumentar a **eficácia** da política de coesão, no âmbito da qual convém adaptar as orientações estratégicas da União Europeia aos desafios regionais e locais. Na prática, apenas um sistema de **governança a vários níveis** que envolva todos os níveis permitirá combinar estas duas dimensões. Os órgãos de poder local e regional são elementos indispensáveis da **governança** a vários níveis e não podem ser colocados ao mesmo nível que os parceiros do setor **não governamental**;

9. **opõe-se**, simultaneamente, a qualquer forma de aplicar o princípio da governança a vários níveis que, na prática, **privilegie** os níveis superiores em detrimento dos inferiores nos processos de parceria. O CCEP deve incitar com firmeza os Estados-Membros a evitar eficazmente essas situações;

10. reclama que os órgãos de poder local e regional sejam plenamente **envolvidos na preparação dos contratos de parceria** celebrados entre a Comissão e os Estados-Membros e que estes contratos incluam uma disposição estabelecendo as regras acordadas para a cooperação entre as autoridades nacionais e as autoridades locais e regionais que pode fazer parte das condições *ex ante* fixadas no regulamento geral;

11. gostaria que os órgãos de poder local e regional desempenhassem um papel fundamental na **definição e aplicação das prioridades de investimento em matéria de política regional**. Apela, portanto, à Comissão para que confirme o papel privilegiado dos órgãos de poder local e regional relativamente aos outros parceiros referidos no CCEP;

12. entende a intenção declarada da Comissão de definir apenas requisitos **mínimos** no CCEP para os Estados-Membros no que toca à associação dos parceiros nas diferentes fases de programação. Espera, no entanto, que estes requisitos sejam suficientemente rigorosos e claros, de modo a assegurar uma verdadeira parceria sobre as questões mais importantes;

13. sublinha, em particular, a importância dos princípios da **subsidiariedade e da proporcionalidade** que, por um lado, devem permitir – e reforçar – a participação nas parcerias dos intervenientes do nível correspondente ao alcance territorial de um determinado programa e, por outro, garantir que o âmbito da participação dos parceiros corresponde ao seu potencial e à sua importância para a realização do programa;

14. chama a atenção para o facto de que, para além das diferenças em matéria de quadro institucional e de cultura política, os Estados-Membros são também **consideravelmente diferentes** em termos de dimensão territorial, número de habitantes e densidade populacional. Em consequência, a repartição entre os níveis nacional, regional e local traduz-se, na prática, por situações muito diferentes nos vários Estados-Membros que influenciam as formas de aplicar o princípio da parceria;

15. congratula-se com o facto de a Comissão pretender adotar o CCEP como um ato delegado **imediatamente** após a entrada em vigor do regulamento que estabelece as disposições comuns. Pede que, caso se decida conferir um estatuto jurídico diferente ao documento, se encontrem soluções que garantam uma verdadeira melhoria da qualidade na observância do princípio da parceria no período orçamental de 2014-2020;

Parceiros

16. assinala que a **repartição dos potenciais parceiros em três grupos** constante da proposta de CCEP, designadamente: a) autoridades públicas dos níveis regional e local; b) parceiros económicos e sociais e c) organismos que representem a sociedade civil, incluindo organizações ambientais, organizações não-governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade e da não-discriminação, coloca **no mesmo plano organismos de natureza muito diferente e com possibilidades distintas** de exercer uma verdadeira influência na aplicação dos programas;

17. à luz do exposto, vê a necessidade de se **estabelecer uma hierarquia adequada dos parceiros**. Os **órgãos de poder local e regional** devem estar num patamar superior no processo de parceria, pois têm legitimidade política, e, por conseguinte, também responsabilidade política e financeira. Por isso, têm a obrigação de representar os interesses gerais. Incumbem-lhes também a responsabilidade de aplicarem inúmeros programas e projetos. Além disso, em alguns Estados descentralizados, os órgãos de poder local e regional têm competências legislativas;

18. chama a atenção para o facto de a asserção de que as «regiões» desempenham um papel essencial na organização das parcerias nos Estados-Membros com «estruturas descentralizadas» não dever querer dizer que nos outros Estados-Membros este papel deve ser assumido pelas autoridades nacionais;

19. partilha da opinião da Comissão de que **convém** sobretudo **selecionar instituições, organizações** e grupos que possam ter uma verdadeira **influência** na execução de um determinado programa ou que sejam afetados de modo significativo pela sua aplicação;

20. aprecia o facto de a Comissão reconhecer os processos e as técnicas **já elaborados** pelos Estados-Membros para

aplicarem o princípio de parceria (seminários, inquéritos, fóruns, consultas, reuniões), mas chama, simultaneamente, a atenção para a necessidade de se terem em conta as **mudanças revolucionárias nas formas de comunicação social** relacionadas com a rápida expansão das novas tecnologias de telecomunicações. O CCEP deve encorajar os Estados-Membros a serem mais ambiciosos e inovadores neste domínio. Esta é também uma condição indispensável para associar os cidadãos mais novos aos processos de parceria;

21. partilha da preocupação da Comissão quanto à necessidade de envolver representantes dos **grupos mais vulneráveis e marginalizados**. Considera, no entanto, que não é necessário mencioná-los expressamente no documento geral, na medida em que estes grupos podem ser diferentes em função das condições locais e do programa específico em causa;

22. chama a atenção para a necessidade de, face ao risco já documentado no passado de poderem vir a surgir **conflitos** sociais na aplicação de algumas das iniciativas do CCEP, se associarem ao processo de parceria, logo no seu início, os representantes de grupos e de organismos que possam ter um ponto de vista crítico sobre a execução de um determinado programa;

Autoridades públicas dos níveis regional, local, urbano e outros

23. recorda que os **parceiros que representam as comunidades locais e regionais**, independentemente das competências formais que têm nos vários Estados-Membros, exprimem opiniões, valores e interesses **comuns**. Neste contexto, a sua posição enquanto parceiros é objetivamente diferente da que é expressa pelos parceiros setoriais e sociais que representam opiniões, valores e interesses parciais. Este facto deve estar **claramente refletido** no CCEP;

24. propõe que o CCEP refira expressamente os tipos de coletividades territoriais que devem ser associados ao processo de parceria. Isto diz respeito, em especial, às entidades que não têm natureza territorial num determinado Estado-Membro: **zonas funcionais** (urbanas, rurais, infraestruturas, naturais, transfronteiriças, costeiras, etc.), grupos territoriais de **cooperação intermunicipal** e redes de cooperação entre cidades e localidades;

25. apoia a intenção da Comissão de introduzir uma **obrigação** no CCEP **para que sejam os órgãos de poder regional que gerem os programas a organizarem os processos de parceria**, em todas as fases de aplicação dos programas, juntamente com os representantes das autoridades locais e urbanas, os parceiros económicos e sociais e os representantes da sociedade civil, incluindo organizações ambientais, organizações não governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade e da não discriminação;

26. propõe que as **autoridades municipais e os representantes das zonas funcionais urbanas** sejam associados ao processo de parceria não só quando fazem investimentos territoriais integrados, mas também sempre que tal seja útil para um determinado programa;

Parceiros económicos e sociais

27. partilha da opinião da Comissão de que se deve assegurar às **organizações de empregadores e de trabalhadores** uma igual participação na parceria. No entanto, convém ter em conta as fortes diferenças nos níveis e métodos de organização destes organismos nos vários Estados-Membros. Em muitos setores, a natureza das atividades não permite, na prática, a criação de organizações de trabalhadores. O CCEP deve conter recomendações que não imponham soluções específicas, mas vinculem os Estados-Membros a elaborar processos de cooperação com os parceiros económicos e sociais, tendo em conta as especificidades nacionais, regionais e, mesmo, locais;

28. assinala que, à luz da situação em muitos mercados de trabalho europeus, convém que os parceiros sociais abranjam também as **organizações ou instituições que representam as pessoas à procura de emprego**, sobretudo os jovens e os trabalhadores qualificados;

Parceiros que representam a sociedade civil, incluindo organizações ambientais, organizações não-governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade e da não discriminação

29. apoia sem reservas a sugestão da Comissão de basear as parcerias em que haja um grande número e uma grande variedade de organizações representativas da sociedade civil numa cooperação com as organizações de **cúpula** e de apoiar a criação de diferentes **formas de redes e de cooperação** entre as várias organizações que participam na parceria;

30. chama a atenção para o facto de que o CCEP deve conter **critérios** claros e transparentes **para a seleção dos representantes das organizações não governamentais**, com base sobretudo nas suas competências e historial das atividades efetuadas no domínio pertinente para o programa em questão;

Processo De Parceria*Adaptar as parcerias aos programas*

31. vê a necessidade de **adaptar os parceiros ao tipo de programa**, mas tem reservas quanto a agrupar os programas em função do tipo de fundo (Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, Fundo de Coesão, Fundo Social Europeu), sobretudo porque se prevê que os programas sejam cofinanciados por vários fundos. A seleção dos parceiros deve ser decidida consoante o tipo de programa e o seu domínio de intervenção;

32. propõe que o CCEP integre um princípio geral estabelecendo que o reconhecimento de um determinado tipo de parceiro como «**essencial**» não exclui *a priori* outras entidades de participarem na parceria, caso tal se justifique;

33. faz notar que, nos programas financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelo Fundo de Coesão,

há que envolver enquanto parceiros as organizações que representem grupos de **comunidades territoriais locais e regionais, incluindo grupos transfronteiriços**;

34. considera que é preciso envolver **organismos do setor da investigação e desenvolvimento** enquanto parceiros em todos os programas adequados, em domínios e formas adequados às suas especificidades. Isto deve-se à complexidade dos processos de desenvolvimento modernos e à necessidade de aceder a conhecimentos específicos especializados com vista a influenciar efetivamente esses processos;

Associar os parceiros à preparação dos documentos de programação

35. concorda com o princípio proposto pela Comissão de associar os parceiros **o mais possível nas fases iniciais da programação**, mas também com a norma de separar essas parcerias do processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE);

36. frisa, em particular, a importância de **associar os órgãos de poder local e regional** às fases de programação: 1) análise dos desafios e das necessidades focados pelo Quadro Estratégico Comum (QEC), 2) seleção dos objetivos e das prioridades, 3) coordenação dos mecanismos a fim de obter sinergias no desenvolvimento. Simultaneamente, encoraja os Estados-Membros a definirem as formas como pretendem garantir este tipo de parceria;

Preparação do contrato de parceria

37. defende que sejam definidas algumas disposições-quadro para que os Estados-Membros desenvolvam processos garantindo uma parceria efetiva durante a elaboração dos acordos de parceria;

38. considera que os órgãos de poder local e regional competentes devem ser parte integrante do processo de negociação para a elaboração dos **acordos de parceria**, tanto a nível nacional como regional;

39. aprecia o facto de o projeto de CCEP ter em conta a iniciativa do Comité das Regiões sobre os **Pactos Territoriais para a Estratégia Europa 2020**, enquanto elemento fundamental da governação a vários níveis. Considera, simultaneamente, que este instrumento não foi utilizado de forma suficiente;

Regras de participação na parceria

40. **aprova e secunda** a proposta para que o CCEP contenha **disposições exigindo** que os Estados-Membros definam **regras claras para o processo de parceria** nos seguintes domínios: 1) disponibilizar os documentos numa fase inicial, 2) assegurar um prazo adequado para o respetivo conhecimento, consulta e reações, 3) assegurar canais de transmissão da informação, 4) garantir transparência nas respostas às propostas e observações e 5) divulgar os resultados;

Informação sobre as modalidades de implementação da parceria nos documentos de programação

41. **aprova e secunda** a proposta para que o CCEP contenha **disposições exigindo** que os Estados-Membros incluam nos contratos de parceria princípios pormenorizados para a parceria. Esta exigência deve, no entanto, ter em conta as especificidades dos vários Estados-Membros. Isto aplica-se, em particular, às autoridades públicas do nível regional e local;

Composição, importância e princípios de funcionamento dos comités de acompanhamento

42. partilha da opinião da Comissão sobre o **papel essencial dos comités de acompanhamento** na execução de todos os programas do QEC da União Europeia. Aprova e secunda a proposta para que o CCEP contenha disposições específicas exigindo que os Estados-Membros fixem regras em matéria de associação dos parceiros, sobretudo as autoridades públicas do nível regional e local, na criação dos comités de acompanhamento. Estas autoridades devem participar na definição formal das regras de ação e de funcionamento corrente dos **comités de acompanhamento**;

Participação dos parceiros na seleção dos projetos

43. aprova a proposta de integrar no CCEP disposições específicas propondo às autoridades de gestão que: 1) associem os parceiros pertinentes à elaboração das regras sobre os **convites à apresentação de propostas** e a análise dos dossiês, 2) consigam **evitar o aparecimento de situações de conflitos de interesses entre os parceiros**, 3) prevejam uma renovação regular do pessoal que trabalha na elaboração dos convites à apresentação de propostas e 4) garantam que cada parceiro conheça os seus **deveres** decorrentes da participação nos processos de seleção dos projetos. Os órgãos de poder local e regional têm um papel específico a desempenhar na seleção e avaliação dos projetos que possam vir a ter impacto a nível territorial;

Associação dos parceiros nas fases de elaboração dos relatórios e de avaliação

44. aprova a proposta de integrar no CCEP disposições específicas propondo às autoridades de gestão que **associem os parceiros à elaboração dos relatórios anuais** de execução dos programas e dos relatórios intercalares sobre a implementação dos contratos de parceria nos primeiros semestres de 2017 e 2019, especialmente no atinente à informação a incluir sobre o avanço na execução e a avaliação do papel dos parceiros na mesma;

45. partilha da opinião da Comissão de que a autoridade de gestão deve elaborar um plano de avaliação para cada um dos programas do QEC. Entende igualmente que é preciso justificar seriamente os motivos que levaram a **adotar regras diferentes para a elaboração dos planos de avaliação** para os programas financiados, por um lado, pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), pelo Fundo de Coesão e pelo Fundo Social Europeu (FSE) e, por outro, pelo Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER);

Assistência aos parceiros

46. considera que para alguns parceiros, sobretudo os organismos que representem a sociedade civil, incluindo organizações ambientais, organizações não governamentais e organismos responsáveis pela promoção da igualdade e da não discriminação, pode ser difícil participar no processo de parceria, em razão de conhecimentos insuficientes e recursos limitados;

47. por conseguinte, aprova e secunda o facto de o projeto de CCEP propor aos Estados-Membros que afetem uma parte dos recursos previstos para assistência técnica às necessidades dos parceiros mais frágeis.

Bruxelas, 29 de novembro de 2012

O Presidente
do Comité das Regiões
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO