

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zasada partnerstwa we wdrażaniu wspólnych strategicznych funduszy ramowych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa”

SWD(2012) 106 final (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/04)

Sprawozdawca: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Dnia 24 maja 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Zasada partnerstwa we wdrażaniu wspólnych strategicznych funduszy ramowych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa”

SWD(2012) 106 final.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 158 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zdecydowanie uważa, że prawdziwe partnerstwo angażujące wszystkich partnerów i zainteresowane podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁾ w przygotowanie, wykonanie i ocenę ex post programów i projektów w ramach polityki spójności UE przyczynia się bezpośrednio do poprawy ich jakości i skutecznej realizacji. Zasada partnerstwa jest doskonałym przykładem zastosowania zasady dobrego sprawowania rządów w pozostałych politykach UE, umożliwiającym skuteczne wdrożenie strategii „Europa 2020”.

1.2 EKES, który wcześniej wnioskował o opracowanie kodeksu postępowania w dziedzinie partnerstwa, zdecydowanie popiera inicjatywę Komisji i zgadza się z proponowanymi zaleceniami. EKES docenia wsparcie Parlamentu Europejskiego (EP) oraz Komitetu Regionów (KR) dla kodeksu, lecz przypomina, że warunki partnerstwa muszą być jednakowe dla wszystkich publicznych i prywatnych partnerów.

1.3 EKES jest jednak głęboko rozczarowany, że Rada wykreśliła proponowany kodeks postępowania z wniosku Komisji. Komitet wzywa do podjęcia wspólnych działań wraz z KR-em w obronie kodeksu postępowania.

⁽¹⁾ Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest definiowane przez EKES następująco: Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest częścią społeczeństwa obywatelskiego, skupioną w organizacjach będących głównymi elementami społeczeństwa. Innymi słowy zorganizowane społeczeństwo obywatelskie obejmuje wszystkie niepaństwowe organizacje założone z inicjatywy prywatnej oraz ich członków, którzy są aktywnie zaangażowani w kształtowanie spraw społecznych w oparciu o interesujące ich kwestie i konkretne doświadczenia, zdolności i zakres działalności. Definicja ta obejmuje szeroki wachlarz organizacji: federacje pracodawców, związki zawodowe, stowarzyszenia utworzone w celu propagowania pewnych zagadnień w interesie ogólnym, a także tzw. organizacje pozarządowe.

1.4 EKES jest głęboko zaniepokojony rosnącymi obawami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczącymi wdrażania zasady partnerstwa. Doniesienia z niektórych państw członkowskich wskazują na stały trend w kierunku rozmywania się tej zasady oraz coraz mniejszego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Usunięcie kodeksu postępowania z propozycji Komisji jest również powodem do niepokoju. W obecnych czasach kryzysu konieczne jest jeszcze silniejsze zaangażowanie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.5 Mimo że chodzi tylko o dokument roboczy służb Komisji (SWD), został on wydany w odpowiednim czasie, ponieważ w kilku państwach członkowskich i regionach programowanie funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 już się rozpoczęło. Komisja powinna go aktywnie rozpowszechnić, aby mógł zostać wykorzystany przez odpowiednich partnerów. EKES wzywa członków do aktywnego angażowania swoich organizacji we współpracę dotyczącą projektów i programów w ramach polityki spójności UE, w oparciu o kodeks postępowania.

1.6 EKES zdecydowanie opowiada się za ukierunkowaniem programów operacyjnych na działania i środki sprzyjające partnerstwu. Równe traktowanie i pluralizm w ramach partnerstwa, ukierunkowane partnerstwa na rzecz skoncentrowanych programów oraz wzmocnione budowanie potencjału powinny służyć jako główne wytyczne.

1.7 EKES uważa, że komitet monitorujący powinien zostać uzupełniony innymi instrumentami związanymi z partnerstwem. W tym kontekście EKES przypomina propozycję zawartą w poprawkach Parlamentu Europejskiego do art. 5 kodeksu postępowania w dziedzinie partnerstwa, polegającą na zastąpieniu słów „współpraca z partnerami” wyrazami „zaangażowanie partnerów”.

1.8 EKES proponuje „kontrolę partnerstwa” zarządzaną przez samych partnerów. Taki europejski system monitorowania powinien opierać się na prostej liście kontrolnej i wzajemnych ocenach prowadzonych przez Komisję wraz z europejskimi organizacjami zainteresowanych podmiotów. EKES chętnie weźmie aktywny udział w tym procesie.

1.9 Właściwa realizacja zasady partnerstwa, zgodnie z kodeksem postępowania, powinna być warunkiem podpisania przez Komisję umów o partnerstwie z poszczególnymi państwami członkowskimi. W tym kontekście można przewidzieć dodatkowe zasoby dla programów operacyjnych jako zachętę do spełnienia tego warunku.

2. Kontekst – ewolucja partnerstwa

2.1 Wdrażanie zasady partnerstwa było fragmentaryczne i powolne od czasu jej ogłoszenia w 1988 r. W proces ten było zaangażowane zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, a w szczególności partnerzy społeczni. Zasada ta była łatwiej uwzględniana w państwach, w których partnerstwo jest immanentną częścią kształtowania polityki. Zasada ta została wzmocniona, gdy Komisja uzyskała więcej bezpośredniej odpowiedzialności w zakresie polityki spójności oraz gdy wprowadzono inicjatywy wspólnotowe takie jak Equal i Leader.

2.2 Niestety w wielu przypadkach partnerstwo miało jedynie charakter formalny. W okresie programowania 2006–2013 partnerstwo nie było aktywnie propagowane, mimo że w tym samym czasie udział zainteresowanych podmiotów stał się filarem realizacji strategii lizbońskiej. Polityka spójności UE stanęła przed nowymi wyzwaniami, gdy w 2004 r. do UE przystąpiło 10 nowych państw, a następnie w 2007 r. Bułgaria i Rumunia.

2.3 Komisja odnotowała niedostatki, zaś niepowodzenia były krytykowane przez partnerów ze społeczeństwa obywatelskiego. W odpowiedzi na zmieniające się stosunki między państwami członkowskimi a Komisją w ramach zarządzania polityką spójności UE skoncentrowano się na rozpowszechnianiu dobrych praktyk.

2.4 W 2009 r. Komisja zwróciła się do EKES-u z wnioskiem o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie sposobów promowania partnerstwa w ramach funduszy strukturalnych, w oparciu o dobre praktyki. Opinii EKES-u towarzyszyła wówczas publikacja pt. „Do tanga trzeba dwojga”, zawierająca wybrane przykłady dobrych praktyk w państwach członkowskich. Komisja uwzględniła następnie propozycję EKES-u dotyczącą kodeksu dobrych praktyk.

2.5 Obecna sytuacja wskazuje na to, że partnerstwo ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim ewoluje

w większości państw członkowskich. Polska może w niektórych przypadkach posłużyć za model ze względu na ewolucję dobrych praktyk. Wdrażanie partnerstwa jest z pewnością wyzwaniem w najnowszych państwach członkowskich: Bułgarii i Rumunii, a wkrótce także w Chorwacji. Ma to miejsce także w niektórych państwach członkowskich, które przystąpiły w 2004 r., a także w państwach, które były członkami od wielu lat, np. w Portugalii i Grecji.

2.6 W zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim narastają obawy dotyczące wdrażania zasady partnerstwa. Oczekiwania pozostają niespełnione. Doniesienia z niektórych państw członkowskich wskazują na stały trend w kierunku rozmywania się zasady partnerstwa, coraz mniejszego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz odchodzenia przez Radę od kodeksu postępowania. W niektórych państwach programowanie na okres 2014–2020 rozpoczęło się bez rzeczywistego zaangażowania prywatnych zainteresowanych podmiotów. Należy ograniczyć ten brak woli politycznej, aby umożliwić właściwe wdrożenie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa.

3. Wniosek Komisji

3.1 Zgodnie z wnioskami Komisji dotyczącymi funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych w okresie 2014–2020 państwa członkowskie będą miały wyraźny obowiązek zorganizowania partnerstwa. Jako wsparcie posłuży tutaj europejski kodeks postępowania w dziedzinie partnerstwa (ECCP), w którym ustalone zostaną priorytety i kryteria wdrażania partnerstwa i który ułatwi wymianę informacji, doświadczeń, wyników i dobrych praktyk wśród państw członkowskich. Kodeks ma zostać przyjęty przez Komisję jako akt delegowany w ciągu 3 miesięcy od przyjęcia rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

3.2 Dokument roboczy Komisji (SWD) jest pierwszym krokiem w kierunku skutecznego wdrożenia zasady partnerstwa. W ramach 6 rozdziałów wymienia się 18 szczegółowych wytycznych. Wspomniane sześć rozdziałów to:

- Wybór partnerów;
- Włączenie partnerów w opracowanie dokumentów programowych;
- Włączenie partnerów na etapie wdrażania;
- Włączenie partnerów w ocenę;

- Wsparcie dla partnerów;
- Wymiana dobrych praktyk.

3.3 Warto zauważyć, że proponowany kodeks został przetłumaczony na wszystkie języki UE, co ułatwi jego rozpowszechnienie i korzystanie z niego.

4. Wcześniejsze prace EKES-u w zakresie partnerstwa

4.1 EKES na specjalną prośbę Komisji Europejskiej przeprowadził prace nad zasadą partnerstwa w 2010 r. (ECO/258 – sprawozdawca OLSSON ⁽²⁾), a także przedstawił obszernie uwagi na temat wniosków Komisji dotyczących partnerstwa w swojej opinii w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy (ECO/314 – sprawozdawca VARDAKASTANIS).

4.2 EKES zaproponował, by **kodeks dobrych praktyk** opierał się na szeregu wytycznych, z których prawie wszystkie zostały uwzględnione w dokumencie roboczym Komisji (SWD):

- Plan dotyczący informacji/konsultacji/uczestnictwa na rzecz zaangażowania partnerów;
- Odpowiedzialność władz;
- Wybór partnerów z szerokich kręgów społeczeństwa;
- Pomoc techniczna dla partnerów;
- Partnerstwo jako kryterium w projektach;
- **Uproszczenie** procedur i kontroli;
- Przyśpieszenie **płatności**.

4.3 EKES zdecydowanie uważa, że do powodzenia polityki spójności bezpośrednio przyczynia się **partnerstwo** angażujące wszystkich partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w przygotowanie, wykonanie i ocenę ex post projektów realizowanych w ramach polityki spójności UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji Europejskiej dotyczące art. 5, które określają partnerstwo jako element obowiązkowy; przypomina, że uczestnictwo powinno być rzeczywiste na wszystkich etapach wdrażania funduszy i obejmować partnerów z prawem głosu w komitetach monitorujących.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie skutecznych partnerstw w polityce spójności, Dz. U. C 44 z 11.2.2011, s. 1.

4.4 EKES nawołuje do podjęcia wspólnych działań wraz z KR-em na rzecz obrony ECCP i wzywa Komisję i Parlament do przeciwdziałania usunięciu przez Radę odniesienia do niego. Komitet wypowiedział się zdecydowanie na ten temat na nieformalnym posiedzeniu ministerialnym w Nikozji 6 listopada 2012 r.

5. Wstępne reakcje innych instytucji UE

Rada

5.1 Rada odrzuciła propozycję Komisji dotyczącą kodeksu postępowania, co niewątpliwie osłabi w praktyce realizację zasady partnerstwa.

Parlament Europejski

5.2 Parlament Europejski zaproponował kompleksową poprawkę dotyczącą kodeksu postępowania w art. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w oparciu o 9 konkretnych wytycznych. EKES popiera to podejście. Treść poprawki przedstawiono poniżej ⁽³⁾. Komitet jest jednak zaniepokojony faktem, że Parlament dokonuje rozróżnienia między partnerami prywatnymi i publicznymi, co może otworzyć drogę do nierównego traktowania partnerów.

Komitet Regionów

5.3 KR popiera europejski kodeks postępowania w dziedzinie partnerstwa i wzywa zainteresowane organy władz terytorialnych do organizowania partnerstw. Podkreśla między innymi, że należy zwrócić uwagę na specyficzne warunki w państwach członkowskich, znaczenie zasady pomocniczości i proporcjonalności, a także procedurę wyboru partnerów wspierającą pluralizm, aby uwzględnić także grupy zmarginalizowane. KR podnosi też kwestię praw i obowiązków partnerów, rozróżniając jednocześnie partnerów prywatnych i publicznych.

⁽³⁾ 3a. Europejski kodeks postępowania powinien zawierać m.in. następujące szczegółowe wytyczne:

- a) minimalne wymogi i zasady zapewniające przejrzysty wybór partnerów oraz jasność co do ich roli w procesie kształtowania polityki oraz ich zadań;
- b) wymogi minimalne, zalecenia i wskazówki dotyczące identyfikowania odpowiednich partnerów, począwszy od władz na różnych szczeblach terytorialnych, partnerów społeczno-gospodarczych, społeczeństwa obywatelskiego i wspólnot religijnych po organizacje i organy naukowo-technologiczne odpowiedzialne za promowanie równości płci, włączenia społecznego i zasady niedyskryminacji lub działające w innych dziedzinach kultury, edukacji i polityki dotyczącej młodzieży;
- c) procedura współpracy między właściwymi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi;
- d) wytyczne dotyczące dostosowania partnerstwa do programów, w tym cechy szczególne programów realizowanych w ramach wielu funduszy, wspólnych planów działania oraz zintegrowanych inwestycji terytorialnych;
- e) wymogi minimalne na rzecz zapewnienia prawdziwego zaangażowania partnerów w opracowanie umów o partnerstwie oraz programów;
- f) wymogi minimalne, będące częścią procedur ustanowionych w celu zapewnienia skutecznej organizacji partnerstw;
- g) wytyczne dotyczące zaangażowania partnerów w komitety monitorujące, wybór projektów, monitorowanie i ocenę;
- h) wymogi minimalne dotyczące dostarczania wytycznych partnerom oraz w zakresie ułatwiania budowania potencjału wśród partnerów;
- i) określenie ram wymiany dobrych praktyk wśród państw członkowskich.

6. Reakcje zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego

6.1 Europejskie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie uważa, że brak partnerstwa był jedną z głównych przyczyn mniejszego oddziaływania funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 w wielu państwach członkowskich.

6.2 Należy wyraźniej stwierdzić, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie reprezentuje interes ogólny, wraz z władzami publicznymi.

6.3 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest często wyłączone z prawdziwego partnerstwa ze względu na bariery wynikające z zasad w zakresie współfinansowania, obciążeń administracyjnych, nieodpowiednich celów krajowych programów operacyjnych i braku udziału w monitorowaniu funduszy.

6.4 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie docenia wysiłki podejmowane przez Komisję Europejską na rzecz uproszczenia procedur, lecz uważa, że są one nadal niewystarczające dla terminowej i łatwej absorpcji funduszy przez sektor prywatny w ogólnym ujęciu. Stopień złożoności i obciążenia administracyjne są nadal zbyt wysokie; należy także ograniczyć biurokrację. Powinno się uwzględnić następujące aspekty:

— standaryzacja dokumentacji (terminowość – łatwy dostęp – łatwość zrozumienia);

— unikanie wprowadzania zmian na etapie wdrażania;

— elastyczne stopy współfinansowania;

— ograniczenie okresów opóźnień w płatnościach.

6.5 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie podkreśla znaczenie budowania potencjału dla partnerów oraz wzywa do wprowadzenia definicji budowania potencjału. Definicja ta powinna być rozumiana jako wzmocnienie udziału partnerów w przygotowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu funduszy strukturalnych na wszystkich etapach.

6.6 EKES podkreśla konieczność utworzenia szerokiego partnerstwa, które reprezentowałoby szeroki zakres różnych interesów. Należy określić jasne sposoby ustalenia obowiązków i funkcji tych różnych partnerów.

7. Uwagi ogólne

7.1 Skuteczne wdrożenie zasady partnerstwa jest stałym procesem. Wniosek Komisji jest pierwszym krokiem na drodze do sformalizowania i skodyfikowania zasady partnerstwa na szczeblu UE. EKES z zadowoleniem zauważa, że zarówno Parlament Europejski, jak i KR popierają zasadę skutecznego partnerstwa. Zasada partnerstwa jest doskonałym przykładem zastosowania zasady dobrego sprawowania rządów w pozostałych politykach UE, umożliwiającym skuteczne wdrożenie strategii „Europa 2020”.

7.2 EKES jest głęboko zaniepokojony, że Rada pragnie ograniczyć zasadę partnerstwa poprzez utrzymanie aktualnych, bardziej restrykcyjnych zasad na okres programowania 2006–2013; wzywa Komisję i Parlament do udzielenia wsparcia na rzecz odwrócenia tego trendu.

8. Uwagi szczegółowe

8.1 Jako że programowanie funduszy strukturalnych na okres 2014–2020 już się rozpoczęło w kilku państwach członkowskich, ważne jest, by administracja publiczna i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie wykorzystały dokument roboczy służb Komisji (SWD). EKES z zadowoleniem odnotowuje, że kodeks postępowania został przetłumaczony na wszystkie języki UE. Komisja powinna aktywnie rozpowszechnić swoje propozycje w państwach członkowskich, we współpracy z administracją publiczną i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

8.2 EKES uważa, że niewystarczająco rozwinięto kwestię monitorowania w propozycjach Komisji. Europejski system monitorowania oparty na prostej liście kontrolnej i wzajemnych ocenach powinien zostać wprowadzony we współpracy z europejskimi organizacjami zainteresowanych podmiotów. EKES chętnie weźmie udział w tym procesie.

8.3 Lista kontrolna powinna opierać się na minimalnych wytycznych, szczególnie w zakresie wyboru, uczestnictwa na różnych etapach oraz budowania potencjału partnerów. Należy także ocenić rozwiązywanie konfliktów. Wytyczne można by uzupełnić analizą SWOT (oceniającą mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia) w celu dokonania ulepszeń.

8.4 W ramach tego systemu prywatne podmioty/partnerzy powinni przeprowadzić „kontrolę partnerstwa” w oparciu o wyżej zaproponowaną listę kontrolną. EKES proponuje prosty schemat oceny obejmujący trzy poziomy: niewystarczający/wystarczający/doskonały. Audyt taki wzmocniłby udział partnerów w ocenie, zgodnie z sugestią zawartą w dokumencie roboczym (SWD).

8.5 EKES przypomina, że zaproponowane przez PE sformułowanie w art. 5 kodeksu „współpraca z partnerami” musi zostać zastąpione wyrażeniem „zaangażowanie partnerów”.

8.6 EKES przypomina swoją wcześniejszą propozycję, by regiony pragnące podzielić się swoimi doświadczeniami i rozpowszechnić dobre praktyki utworzyły sieć „regionów osiągniętych doskonałość w partnerstwie”.

8.7 Dobre praktyki przedstawione w broszurze EKES-u pt. „Do tanga trzeba dwojga” zostały szeroko docenione; przykłady te mogą być użyteczne do wprowadzenia w innych krajach (nawet jeśli partnerstwo musi zostać dostosowane do warunków krajowych). EKES proponuje aktualizację broszury w formie nowego wydania, obejmującego także wnioski wyciągnięte z niepowodzeń.

8.8 EKES podkreśla znaczenie zaangażowania partnerów na najwcześniejszym etapie w dialog w ramach programu prac (plan w zakresie informowania/konsultacji/uczestnictwa) oraz precyzyjnego planu działania zaproponowanego przez EKES i popartego przez Komisję. Proces ten musi być również zdefiniowany w umowie o partnerstwie. Właściwa realizacja zasady partnerstwa, zgodnie z kodeksem postępowania, powinna być warunkiem podpisania przez Komisję umów o partnerstwie z poszczególnymi państwami członkowskimi. EKES sugeruje wykorzystanie zasobów programów operacyjnych do budowania potencjału partnerów jako zachętę do spełnienia tego warunku.

8.9 Wybór partnerów powinien mieć miejsce w ramach „pluralizmu w partnerstwie”. Obok partnerów

społeczno-gospodarczych i odpowiednich organów społeczeństwa obywatelskiego należy zaangażować inne podmioty, takie jak innowacyjne, wschodzące i zmarginalizowane sektory społeczne, które muszą mieć dostęp i rolę do odegrania w ramach partnerstwa. Dla tych grup bardzo użyteczny jest model platform koordynujących. Także małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa (o dużym potencjale tworzenia miejsc pracy) oraz gospodarka społeczna (jako nawiązanie do inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej) muszą być zaangażowane w partnerstwo jako partnerzy gospodarczy.

8.10 Proponowana koncentracja tematyczna w programach, a także inne rodzaje koncentracji programów – obszary geograficzne, grupy, sektory itp. – ułatwią ukierunkowane i bardziej skuteczne partnerstwo.

8.11 Prace komitetów monitorujących mają często charakter bardzo formalny i nie zaspokajają popytu na prawdziwe partnerstwo. Należy je uzupełnić organami konsultacyjnymi, grupami roboczymi i innymi instrumentami w zakresie partnerstwa, aby wzmocnić proces partnerstwa.

8.12 Budowanie potencjału jest konieczne dla partnerów we wszystkich państwach członkowskich, aby wnieść znaczący wkład w ten proces. Należy w tym celu wykorzystać pomoc techniczną, lecz także własne środki państw członkowskich.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
