



*Comitetul Economic și Social European*

**ECO/330**  
**Codul de conduită**  
**în materie de parteneriat**  
**(CCP)**

Bruxelles, 12 decembrie 2012

**AVIZUL**

Comitetului Economic și Social European  
privind

**principiul parteneriatului în implementarea fondurilor care fac obiectul cadrului strategic  
comun - elemente pentru un cod european de conduită în materie de parteneriat**

SWD(2012) 106 final  
(aviz din proprie inițiativă)

—————  
Raportor: **dl Aurel Laurențiu PLOSCEANU**  
—————

La 24 mai 2012, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă pe tema

*Principiul parteneriatului în implementarea fondurilor care fac obiectul cadrului strategic comun – elemente pentru un cod european de conduită în materie de parteneriat*

SWD(2012) 106 final.

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 21 noiembrie 2012.

În cea de-a 485-a sesiune plenară, care a avut loc la 12 și 13 decembrie 2012 (ședința din 12 decembrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 158 de voturi pentru și 1 abținere.

\*

\* \*

## 1. Concluzii și recomandări

- 1.1 CESE este ferm convins că un parteneriat autentic, care implică toți partenerii și toate părțile interesate ale societății civile organizate<sup>1</sup> în pregătirea, punerea în practică și evaluarea expost a programelor și proiectelor din cadrul politicii de coeziune a UE contribuie direct la sporirea calității și la eficiența acestora. Principiul parteneriatului este un exemplu excelent privind modul în care buna guvernare poate fi aplicată și în alte politici ale UE, contribuind astfel în mod concret la punerea în practică a Strategiei Europa 2020.
- 1.2 Deoarece a solicitat el însuși elaborarea unui cod de conduită, CESE sprijină hotărât inițiativa Comisiei și susține ferm recomandările propuse de aceasta. CESE apreciază sprijinul acordat de Parlamentul European (PE) și de Comitetul Regiunilor (CoR) codului de conduită. Cu toate acestea, CESE reamintește că parteneriatul trebuie să asigure condiții egale tuturor partenerilor publici și privați.
- 1.3 În același timp, CESE este profund dezamăgit de eliminarea, pentru moment, de către Consiliu, a proiectului de cod de conduită din propunerea Comisiei. CESE invită la o acțiune comună, a sa și a CoR, în favoarea codului de conduită.

---

<sup>1</sup>

Definiția dată de CESE societății civile organizate este următoarea: „Societatea civilă organizată este acea parte a societății civile care se manifestă prin intermediul unor organizații, văzute ca elemente constitutive ale societății. Cu alte cuvinte, societatea civilă organizată cuprinde toate organizațiile neguvernamentale înființate prin inițiative private, ai căror membri sunt implicați activ în modelarea afacerilor publice pe baza propriilor lor preocupări și pornind de la cunoștințele, capacitățile și raza lor specifică de acțiune. Această definiție acoperă o gamă largă de organizații: federații ale angajatorilor, sindicate, asociații înființate în scopul promovării anumitor chestiuni de interes general, precum și organizațiile cunoscute sub numele de „neguvernamentale” (ONG)”.

- 1.4 Comitetul este serios preocupat de îngrijorarea din ce în ce mai prezentă în rândul societății civile organizate cu privire la aplicarea principiului parteneriatului. În unele state membre se remarcă o tendință de diluare a acestui principiu și o scădere a gradului de participare a societății civile organizate. Eliminarea codului de conduită din rândul propunerilor Comisiei constituie și ea un motiv serios de preocupare. În perioada actuală de criză, este nevoie de o implicare și mai puternică a partenerilor sociali și a altor organizații ale societății civile.
- 1.5 Chiar dacă este vorba doar despre un document de lucru al serviciilor Comisiei, acest text apare la momentul potrivit, având în vedere că programarea fondurilor structurale pentru perioada 2014-2020 a început deja în mai multe state membre și regiuni. Comisia ar trebui să disemineze activ documentul, astfel încât acesta să poată fi utilizat de partenerii relevanți. CESE își îndeamnă membrii să încurajeze activ organizațiile pe care le reprezintă să participe la proiectele și programele politicii de coeziune a UE, pe baza codului de conduită.
- 1.6 CESE dorește să pună un accent deosebit pe faptul că programele operaționale trebuie orientate către acțiuni și măsuri favorabile parteneriatului. Reperele principale trebuie să fie tratamentul egal și pluralismul în ceea ce privește parteneriatul, parteneriatele cu obiective specifice pentru programe specifice și o mai bună consolidare a capacităților.
- 1.7 CESE consideră că, pe lângă comitetele de monitorizare, ar trebui să existe și alte instrumente de parteneriat. În acest context, Comitetul reamintește că formularea propusă de Parlamentul European în amendamentele la articolul 5 din regulamentul privind dispozițiile comune (RPDC), și anume „*cooperează* [...] cu următorii parteneri”, trebuie înlocuită cu „*implică* [...] următorii parteneri”.
- 1.8 CESE propune un sistem de „**verificare a parteneriatului**”, gestionat de partenerii înșiși. Un astfel de sistem european de monitorizare, ar trebui să se bazeze pe o simplă listă de control și pe evaluări inter pares efectuate Comisie în colaborare cu organizațiile părților interesate europene. CESE este foarte interesat să participe activ la acest proces.
- 1.9 Aplicarea corespunzătoare a principiului parteneriatului, astfel cum este definit acesta în codul de conduită, ar trebui să fie o condiție preliminară a semnării de către Comisie a contractelor de parteneriat cu diverse state membre. În acest context, o măsură stimulatorie ar putea consta în suplimentarea resurselor destinate programelor operaționale, dacă această condiție este îndeplinită.

## 2. Contextul – parteneriatul în evoluție

- 2.1 De la momentul instituirii sale, în 1988, principiul parteneriatului a cunoscut o aplicare discontinuă și lentă. În proces a fost implicată societatea civilă organizată (mai ales partenerii sociali). Principiul a fost însușit mai ușor în țările în care parteneriatul este o parte intrinsecă a procesului decizional. El a fost consolidat atunci când Comisia a avut o responsabilitate directă sporită în ceea ce privește politica de coeziune și când au fost instituite inițiative comunitare precum EQUAL și LEADER.

- 2.2 Cu toate acestea, în numeroase cazuri, parteneriatul a existat doar la nivel formal. În perioada de programare 2006-2013, parteneriatul nu a fost promovat activ, chiar dacă, în paralel, participarea părților interesate a devenit una dintre pietrele de temelie ale implementării Strategiei de la Lisabona. Politica de coeziune a UE s-a confruntat cu noi provocări la momentul aderării a 10 țări în 2004, urmate de Bulgaria și România în 2007.
- 2.3 Comisia a depistat deficiențe, iar eșecurile au fost criticate de partenerii din societatea civilă. Ca reacție la modificarea relațiilor dintre statele membre și Comisie sub aspectul gestionării politicii de coeziune a UE, accentul s-a dirijat către diseminarea bunelor practici.
- 2.4 În 2009, Comisia a solicitat CESE să elaboreze un aviz exploratoriu privind modalitățile de promovare a parteneriatelor în materie de fonduri structurale, pe baza bunelor practici. În completarea avizului respectiv al Comitetului a fost publicat documentul intitulat *It takes two to tango* (Se dansează mai bine în doi!), care prezintă o selecție de cazuri de bune practici existente în statele membre. Propunerea CESE, de elaborare a unui cod de bune practici, a fost înșușită între timp de către Comisie.
- 2.5 Situația actuală indică faptul că parteneriatul cu societatea civilă organizată evoluează în majoritatea statelor membre. Polonia poate sluji drept model în anumite privințe legate de evoluția bunelor practici. Punerea în practică a parteneriatului reprezintă cu siguranță o provocare pentru ultimii veniți, adică Bulgaria și România, și, în curând, Croația. Acest lucru este valabil inclusiv pentru unele dintre statele membre care au aderat în 2004, precum și pentru unele țări care dețin de mai multă vreme statutul de membru, precum Portugalia și Grecia.
- 2.6 În rândul societății civile organizate există în prezent o îngrijorare crescândă cu privire la aplicarea principiului parteneriatului. Rezultatele nu se ridică la înălțimea așteptărilor. În unele state membre se remarcă o tendință de diluare a principiului parteneriatului și o scădere a gradului de participare a societății civile organizate, la care se adaugă eliminarea, de către Consiliu, a codului de conduită. În unele țări, programarea pentru perioada 2014-2020 a început fără ca actorii privați să fie invitați cu adevărat să participe. Această reticență politică trebuie abandonată, dacă se dorește o punere adecvată în aplicare a codului european de conduită în materie de parteneriat.

### 3. **Propunerea Comisiei**

- 3.1 Conform propunerilor Comisiei pentru fondurile CSC în perioada 2014-2020, statele membre vor avea obligația clară de a organiza un parteneriat. Această acțiune va fi sprijinită de un cod european de conduită în materie de parteneriat (CECP), care va stabili obiective și criterii pentru punerea în aplicare a parteneriatului și va facilita schimbul de informații, experiență, rezultate și bune practici între statele membre. Comisia urmează să adopte CECP ca act delegat în termen de trei luni de la adoptarea regulamentului privind dispozițiile comune (RPDC).

3.2 Documentul de lucru al serviciilor Comisiei reprezintă un prim pas către aplicarea efectivă a principiului parteneriatului. Documentul regrupează, în 6 secțiuni, 18 orientări detaliate. Cele șase secțiuni se intitulează:

- „Ce parteneri ar trebui selectați?”;
- „Cum să se realizeze implicarea partenerilor în elaborarea documentelor de programare?”;
- „Implicarea partenerilor în faza de implementare”;
- „Implicarea partenerilor în evaluare”;
- „Asistență pentru parteneri”;
- „Schimbul de bune practici”.

3.3 Trebuie remarcat că propunerea privind CECP a fost tradusă în toate limbile UE, lucru care va facilita difuzarea și utilizarea sa.

#### 4. **Lucrările anterioare ale CESE pe tema parteneriatului**

4.1 La solicitarea expresă a Comisiei Europene, CESE a abordat tema principiului parteneriatului în 2010 (ECO/258 – raportor: dl OLSSON<sup>2</sup>), formulând observații extinse pe marginea propunerilor Comisiei referitoare la parteneriat în avizul său privind RPDC (ECO/314 – raportor: dl VARDAKASTANIS).

4.2 CESE a propus ca la baza unui eventual **cod de bune practici** să stea câteva orientări, de care Comisia a ținut seama aproape în totalitate la elaborarea documentului de lucru al serviciilor sale:

- un plan de informare/consultare/participare care să implice partenerii;
- responsabilizarea autorităților;
- selectarea partenerilor dintr-un spectru larg de categorii sociale;
- asistență tehnică pentru parteneri;
- parteneriatul, în calitate de criteriu pentru proiecte;
- simplificarea procedurilor și a controalelor;
- necesitatea de accelerare a plăților.

4.3 CESE este ferm convins că **parteneriatul** care include toți partenerii menționați la articolul 5 alineatul (1) din RPDC în pregătirea, punerea în aplicare și evaluarea ex-post a proiectelor desfășurate în contextul politicii de coeziune a UE contribuie direct la succesul acesteia. Comitetul salută evoluțiile de la articolul 5 din propunerea Comisiei Europene, care face din parteneriat o condiție obligatorie, reamintind că trebuie să existe o participare veritabilă în toate etapele de implementare a fondurilor, inclusiv a partenerilor care au drept de vot în comitetele de monitorizare.

4.4 CESE invită la o acțiune comună, a sa și a CoR, în favoarea CECP și solicită CE și PE să combată eliminarea sa de către Consiliu. CESE a exprimat această poziție cu fermitate în cadrul reuniunii ministeriale informale desfășurată pe 6 noiembrie 2012, la Nicosia.

---

<sup>2</sup>

Avizul CESE pe tema „Parteneriate eficiente în cadrul politicii de coeziune” – [JO C 44, 11.2.2011, p. 1.](#)

## 5. Reacții inițiale din partea altor instituții ale UE

### *Consiliul*

- 5.1 Consiliul a respins propunerea Comisiei privind un cod de conduită, ceea ce va fragiliza fără îndoială punerea în practică a principiului parteneriatului.

### *Parlamentul European*

- 5.2 Parlamentul European a propus un amendament consistent la codul de conduită, la articolul 5 din RPDC, introducând nouă specificații. CESE susține această abordare. Amendamentul este reprodus mai jos<sup>3</sup>. Cu toate acestea, CESE este preocupat de distincția pe care PE o face între partenerii publici și cei privați, lucru care ar putea induce un tratament inegal al partenerilor.

### *Comitetul Regiunilor*

- 5.3 CoR sprijină CECP, solicitând organismelor teritoriale vizate să încheie parteneriate. El subliniază printre altele faptul că trebuie să se acorde atenție condițiilor specifice din statele membre, importanței subsidiarității și proporționalității, procedurii de selecție a partenerilor din perspectiva pluralismului, pentru a include și grupurile marginalizate. CoR pune problema drepturilor și îndatoririlor partenerilor, făcând în același timp distincția între parteneri publici și privați.

## 6. Reacții din partea societății civile organizate

- 6.1 Societatea civilă organizată din Europa consideră că lipsa parteneriatului a fost unul dintre principalele motive pentru care fondurile structurale au avut un impact redus în mai multe state membre, în perioada 2007 – 2013.
- 6.2 Ar trebui să se afirme mai răspicat că, pe lângă autoritățile publice, societatea civilă organizată reprezintă deopotrivă interesul general.

<sup>3</sup>

(3a) Codul european de conduită ar trebui să prezinte, printre altele, următoarele specificații:

- a) cerințele minime pentru a asigura selectarea transparentă a partenerilor și claritatea cu privire la rolul lor în procesul politic și responsabilitățile acestora;
- b) cerințele minime și indicații cu privire la modul de identificare a partenerilor relevanți, de la autoritățile de la diferite niveluri teritoriale la partenerii sociali și economici, societatea civilă, comunități religioase, organizații științifice și tehnologice și organismele responsabile pentru promovarea egalității de gen, a incluziunii sociale și a nediscriminării sau active în domeniul culturii, al educației și al tineretului.
- c) procedura de cooperare între autoritățile competente naționale, regionale și locale;
- d) orientări privind modul de adaptare al parteneriatelor la programe, inclusiv specificitatea programelor cu finanțare din mai multe fonduri, a planurilor de acțiune comună și a investițiilor teritoriale integrate;
- e) cerințele minime de asigurare a implicării semnificative a partenerilor în pregătirea contractului de parteneriat și a programelor;
- f) cerințele minime în ceea ce privește procedurile stabilite pentru a asigura organizarea efectivă a parteneriatelor;
- g) orientări cu privire la implicarea partenerilor în comitetele de monitorizare și în selectarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor;
- h) cerințele minime cu privire la furnizarea de orientări pentru parteneri și facilitarea consolidării capacităților în rândul partenerilor;
- i) conturarea cadrului pentru realizarea schimbului de bune practici între statele membre.

- 6.3 De multe ori, societatea civilă organizată nu se poate implica într-un parteneriat real, autentic, din cauza barierelor create de regulile privind cofinanțarea, a sarcinilor administrative, a inadecvării obiectivelor programelor operaționale naționale și a faptului că nu participă la monitorizarea fondurilor.
- 6.4 Societatea civilă organizată recunoaște eforturile depuse CE pentru simplificarea procedurilor, dar consideră că aceste eforturi sunt încă insuficiente pentru asigurarea unei absorbții ușoare și în timp util a fondurilor de către sectorul privat, în sens larg. Complexitatea excesivă și sarcinile administrative persistă, birocrăția trebuind redusă. Trebuie avute în vedere următoarele aspecte:
- standardizarea documentației (caracter oportun, accesibil și comprehensibil);
  - evitarea introducerii de modificări în cursul implementării;
  - rate flexibile de cofinanțare;
  - reducerea întârzierilor la plată.
- 6.5 Societatea civilă organizată subliniază importanța consolidării capacităților partenerilor și solicită introducerea unei definiții a acestei consolidări, care ar trebui înțeleasă ca o intensificare a participării partenerilor la pregătirea, implementarea și monitorizarea fondurilor structurale în toate fazele.
- 6.6 CESE subliniază necesitatea încheierii unui parteneriat extins, care să reprezinte o mare diversitate de interese. Ar trebui să se stabilească modalități clare de atribuire a responsabilităților și rolurilor diferiților parteneri.

## 7. **Observații generale**

- 7.1 Punerea efectivă în aplicare a principiului parteneriatului este un proces continuu. Propunerea Comisiei reprezintă un prim pas în direcția formalizării și codificării principiului parteneriatului la nivelul UE. CESE este mulțumit să constate că atât PE, cât și CoR, sunt în favoarea unui principiu al parteneriatului efectiv. Acesta reprezintă într-adevăr un exemplu excelent privind modul în care buna guvernare poate fi aplicată și în alte politici ale UE, contribuind astfel în mod concret la punerea în practică a Strategiei Europa 2020.
- 7.2 CESE este foarte preocupat de faptul că în Consiliu există intenția de a restrânge principiul parteneriatului, revenind la regulile actuale, mai restrictive, pentru perioada de programare 2006-2013. Comitetul face apel la Comisie și la PE pentru a inversa această tendință.

## 8. **Observații specifice**

- 8.1 Având în vedere că programarea fondurilor structurale pentru perioada 2014-2020 a început deja în mai multe state membre, este important ca atât administrațiile publice, cât și societatea civilă organizată să profite de acest document de lucru al serviciilor Comisiei. CESE apreciază faptul că s-a procedat la traducerea codului de conduită în toate limbile oficiale ale UE.

Comisia ar trebui să se implice activ în diseminarea în statele membre a propunerilor pe care acesta le conține, în cooperare cu administrația publică, dar și cu societatea civilă organizată.

- 8.2 CESE consideră că, în propunerile Comisiei, monitorizarea nu a fost suficient abordată. În colaborare cu organizațiile părților interesate europene, ar trebui instituit un sistem european de monitorizare bazat pe o simplă listă de control și pe evaluări *inter pares*. CESE este foarte interesat să participe activ la acest proces.
- 8.3 Lista de control ar trebui să aibă la bază specificații minime, referitoare în special la selecție, participarea la diferite etape și consolidarea capacităților partenerilor. De asemenea, ar trebui analizată modalitatea de rezolvare a conflictelor de interes. Specificațiile ar putea fi însoțite de o analiză SWOT (care are în vedere punctele tari, punctele slabe, oportunitățile și amenințările), acest lucru permițând îmbunătățiri ulterioare.
- 8.4 În cadrul acestui sistem, părțile interesate private/partenerii privați ar trebui să procedeze la o **„verificare a parteneriatului”**, plecând de la lista de control propusă mai sus. CESE propune o simplă grilă de evaluare, cu trei niveluri: *insuficient/suficient/excelent*. O astfel de verificare ar consolida participarea partenerilor la evaluare, după cum se sugerează în documentul de lucru al serviciilor Comisiei.
- 8.5 CESE reamintește că formularea propusă de PE la articolul 5 din RPDC, și anume *„cooperează [...] cu următorii parteneri”*, trebuie înlocuită cu *„implică [...] următorii parteneri”*.
- 8.6 CESE își reafirmă propunerea anterioară, ca regiunile care doresc să-și împărtășească experiențele și să disemineze bunele practici să înființeze o rețea de „regiuni de excelență în parteneriat”.
- 8.7 Bunele practici prezentate în broșura CESE cu titlul *It takes two to tango* s-au bucurat de o largă apreciere, aceste exemple putându-se dovedi foarte utile și pentru alte țări (chiar dacă parteneriatul trebuie adaptat la condițiile naționale). CESE propune actualizarea acestei broșuri, prin publicarea unei ediții revizuite, care să conțină concluziile trase de pe urma practicilor necorespunzătoare.
- 8.8 CESE subliniază importanța implicării partenerilor încă din prima etapă într-un dialog care să se desfășoare în cadrul unui program de lucru (plan de informare/consultare/participare), precum și într-o foaie de parcurs riguroasă, conform propunerii Comitetului, susținută de Comisie. Procesul trebuie de asemenea definit în contractul de parteneriat. Aplicarea corespunzătoare a principiului parteneriatului, astfel cum este definit acesta în codul de conduită, ar trebui să fie o condiție preliminară a semnării de către Comisie a contractelor de parteneriat cu diverse state membre. CESE propune ca utilizarea resurselor destinate programelor operaționale la consolidarea capacităților partenerilor să reprezinte o măsură stimulatorie în vederea îndeplinirii acestei condiții.
- 8.9 Selecția partenerilor trebuie să aibă loc în contextul „pluralismului în parteneriat”. Pe lângă partenerii economici și sociali și organisme relevante ale societății civile, trebuie implicați și



alți actori, precum sectoarele inovatoare, emergente și marginalizate ale societății, care trebuie să aibă acces la parteneriat și să joace un rol în cadrul acestuia. Pentru aceste sectoare, modelul platformelor de coordonare este foarte util. Microîntreprinderile (cu potențialul lor ridicat în materie de ocupare a forței de muncă) și economia socială (în contextul evoluției inițiativei pentru antreprenoriatul social) trebuie și ele implicate în parteneriat ca parteneri economici.

- 8.10 Propunerea privind concentrarea tematică a programelor, precum și alte moduri de direcționare a acestora – pe criterii geografice, grupuri, sectoare – vor favoriza un parteneriat precis orientat și mai eficient.
- 8.11 Lucrările din cadrul comitetelor de monitorizare sunt adesea foarte formale și nu satisfac nevoia de parteneriate veritabile. Aceste lucrări ar trebui sprijinite de organisme consultative, de grupuri de lucru și de alte instrumente de parteneriat, în vederea consolidării procesului de parteneriat.
- 8.12 Capacitățile partenerilor din toate statele membre trebuie consolidate, pentru ca aceștia să poată contribui substanțial la proces. În acest scop, ar trebui utilizată asistență tehnică, dar și fondurile proprii ale statelor membre.

Bruxelles, 12 decembrie 2012

Președintele  
Comitetului Economic și Social European

Staffan NILSSON

---