

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

492. PLENARMØDE DEN 18. OG 19. SEPTEMBER 2013

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Styrkelse af civilsamfundets partnerskaber for en mere effektiv gennemførelse af strategien for Østersøområdet 2014-2020« (sonderende udtalelse)

(2013/C 341/01)

Ordfører: **Michael SMYTH**

Den 15. april 2013 anmodede Litauens viceudenrigsminister, Vytautas Leškevičius, på vegne af det forestående litauiske formandskab Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en sonderende udtalelse om:

»Styrkelse af civilsamfundets partnerskaber for en mere effektiv gennemførelse af strategien for Østersøområdet 2014-2020«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 15. juli 2013.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 492. plenarforsamling den 18.-19. september 2013, mødet den 19. september, følgende udtalelse med 148 stemmer for, ingen imod og 2 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 I nærværende udtalelse argumenteres der for, at man effektivt kan styrke civilsamfundets partnerskaber i gennemførelsen af strategien for Østersøområdet ved at anvende partnerskabsprincippet som fastlagt i Kommissionens adfærdskodeks om partnerskab.

1.2 Adfærdskodeksen om partnerskab støttes af Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og EØSU, men er endnu ikke godkendt af Rådet. Dette er fortsat et væsentligt problem for tilhængerne af partnerskabsprincippet.

1.3 EØSU erkender, at der blandt de baltiske medlemsstater ikke er fuld politisk opbakning til adfærdskodeksen, og at partnerskabskulturen skal styrkes.

1.4 EØSU anbefaler, at strategien for Østersøområdet uformelt følger den proces, der er skitseret i adfærdskodeksen, og anvender den i den løbende udvikling og gennemførelse af strategien for Østersøområdet.

1.5 Der er tilstrækkelig organisatorisk erfaring og kompetence i Østersøområdet at bygge videre på til at påtage sig den skærpede overvågningsrolle, der er bebudet i adfærdskodeksen.

1.6 Østersøområdet kunne også efterligne Donaustrategien og etablere et baltisk civilsamfundsforum. EØSU spillede en fremtrædende rolle i oprettelsen af civilsamfundsforummet for Donauområdet og er parat til at spille en tilsvarende rolle som koordinator i Østersøområdet.

2. Makroregionale samarbejdsstrategier

2.1 Begrebet makroregion indgik første gang i EU's ordforråd i 2007 i forbindelse med en politisk debat om relevante territoriale styreformer. Efterfølgende er der blevet vedtaget makroregionale samarbejdsstrategier for Østersøområdet (2009) og Donauområdet (2011).

2.2 Strategien for Østersøområdet var som det første forsøg på samarbejde på makroregionalt plan oprindeligt en prøvesag for denne nye model for regionalt samarbejde. Modellen bygger på den enkle betragtning, at i et område som Østersøområdet kan alvorlige problemer som søfartssikkerhed, miljøforurening og adgang kun tackles og overvindes gennem et effektivt samarbejde. Desuden kan en makroregions nøjagtige geografiske udstrækning variere alt efter definitionen og arten af det problem, der skal løses. En tidligere kommissær for regionalpolitik udtrykte dette meget præcist, da han sagde, at en makroregional strategi defineres »på grundlag af de udfordringer og transnationale muligheder, der kræver kollektiv handling«.

2.3 Strategien for Østersøområdet har tre hovedmål: at redde havet, forbinde regionen og øge velstanden. For at opnå dette er medlemsstaterne og Kommissionen enedes om en handlingsplan med 15 prioriterede områder og omkring 80 forskellige flagskibsprojekter.

2.4 Strategien for Østersøområdet har bygget videre på eksisterende niveauer af samarbejde i området og har været undervejs i fire år. Den har affødt en høj grad af samarbejde mellem de deltagende lande og regioner. Forvaltningen på flere myndighedsniveauer har koordineret de nationale og regionale myndigheder for at forbedre sikkerheden til søs og for at opnå en reduktion af eutrofieringsniveauerne i Østersøen. EU har tilrettelagt årlige civilsamfundsfora inden for rammerne af EU-strategien for Østersøområdet (EUSBSR), siden den blev etableret i 2009.

2.5 Regionens økonomiske udvikling er ikke blevet hæmmet af gennemførelsen af strategien. Østersøområdet kom i 2010 hurtigere på fode igen end andre dele af Europa og har i hele 2011 opretholdt pæne vækstrater. I 2012 faldt vækstraten til 1,5 %, hvilket stadig ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet. Udsigterne for 2013 er fortsat beskedne, men regionen burde ifølge The Baltic Development Forum stadig klare sig bedre end de tilsvarende regioner i Europa.

3. Partnerskabsprincippet

3.1 EØSU har længe ment, at ægte partnerskaber er nødvendige for den samlede effektivitet af EU's samhørighedspolitik. Partnerskab er et middel til at opnå bæredygtig økonomisk og social udvikling. Det er indbygget i mekanismen til gennemførelse af samhørighedspolitikken og formelt fastsat i artikel 11 i den generelle forordning.

3.2 Medlemsstaternes fortolkning af artikel 11 har givet anledning til problemer, da nogle medlemsstater blot har

afgivet tomme løfter, medens andre har taget partnerskabsprincippet til sig uden forbehold. I april 2012 stillede Kommissionen forslag om en adfærdskodeks om partnerskab i gennemførelsen af den fælles strategiske ramme i et forsøg på at etablere en formel mekanisme til effektiv inddragelse af alle interesser i samhørighedspolitikken.

3.3 Kommissionens forslag til den europæiske adfærdskodeks om partnerskab indeholder de mindstekrav, der er nødvendige for at sikre et partnerskab af høj kvalitet ved gennemførelsen af fondene, samtidig med at den giver medlemsstaterne tilstrækkelig fleksibilitet med hensyn til, hvordan de tilrettelægger de forskellige partnerskabets deltagelse. I den europæiske adfærdskodeks om partnerskab står der, »at offentlige myndigheder, økonomiske og sociale parter og organer, der repræsenterer civilsamfundet på deres respektive interventionsområder kan etablere platforme eller paraplyorganisationer for at befordre deres deltagelse i partnerskabet. De kan udpege en enkelt repræsentant til at fremlægge platformens eller paraplyorganisationens synspunkter i partnerskabet. Principper til overvejelse, når parterne udpeger deres repræsentanter, bør omfatte: kompetence, evne til at deltage aktivt og passende repræsentationsgrad.«

3.4 Kommissionens forslag støttes af Europa-Parlamentet, EØSU og Regionsudvalget. Det Europæiske Råd har imidlertid slettet adfærdskodeksen fra Kommissionens samlede vifte af forslag. Denne uenighed er uheldig, og det kræver en samordnet indsats fra alle tilhængerne af partnerskabsprincippet at overvinde den.

3.5 Adfærdskodeksen identificerer tre kategorier af partnere, der udgør partnerskabet i samhørighedspolitikken:

- kompetente regionale og lokale myndigheder, bymyndigheder og andre offentlige myndigheder,
- arbejdsmarkedets parter og
- organer, der repræsenterer civilsamfundet, herunder miljøpartnere, ikke-statslige organisationer og organer med ansvar for fremme af ligestilling og ikke-forskelsbehandling.

3.6 Den udstikker også principperne for involvering af de forskellige kategorier af partnere i udarbejdelsen af programmer, de påkrævede oplysninger om deres involvering samt på de forskellige gennemførelsestrin. Ifølge Kommissionen bør parterne inddrages i:

- analysen af skævheder og udviklingsbehov under henvisning til de tematiske mål, inklusive dem der er fastsat i de landespecifikke henstillinger,
- udvælgelsen af de tematiske mål, den vejledende fordeling af støtten fra de europæiske struktur- og investeringsfonde og de vigtigste forventede resultater,

— listen over programmer og de mekanismer på nationalt og regionalt plan, der sikrer koordinering mellem FSR-fondene og andre EU-finansieringsinstrumenter og nationale finansieringsinstrumenter samt EIB,

— de ordninger, der skal sikre en integreret tilgang til anvendelsen af FSR-fondene til territorial udvikling af byområder, landdistrikter, kystområder og fiskeriområder og områder med særlige territoriale karakteristika,

— de ordninger, der skal sikre en integreret tilgang til at imødekomme de specifikke behov i de geografiske områder, der er mest berørte af fattigdom, eller hos målgrupper med størst risiko for forskelsbehandling eller udstødelse med særligt fokus på marginaliserede befolkningsgrupper,

— gennemførelsen af de horisontale principper, der er fastlagt i artikel 7 og 8 i forordningen om generelle bestemmelser for samhørighedsfondene.

3.7 Hvad angår udarbejdelse af programmerne, bør partnerne inddrages i:

— analysen og indkredsningen af behov,

— fastlæggelsen eller valget af prioriteter og dertil hørende specifikke målsætninger,

— tildelingen af støtte,

— definitionen af programspecifikke indikatorer,

— gennemførelsen af de horisontale principper som fastlagt i artikel 7 og 8 i forordningen om generelle bestemmelser,

— overvågningsudvalgets sammensætning.

3.7.1 Adfærdskodeksen indeholder også et sæt detaljerede principper for deltagelse i og forvaltning af partnerskaber og overvågningsudvalg.

3.7.2 Med henblik på at give mange af de mindre ngo'er og andre civilsamfundsorganisationer mulighed for at deltage effektivt i den nye partnerskabsproces bør det overvejes at tildele dem den nødvendige tekniske og finansielle støtte.

3.8 Selv om strategien for Østersøområdet var resultatet af et hidtil uset omfang af høring af interessenter, kan man med rimelighed sige, at partnerskabsprincippet, som det er skitseret i adfærdskodeksen, stort set er fraværende i Østersøområdet. I visse medlemsstater er der stadig ikke opnået politisk accept af partnerskabsprincippet.

3.9 Der findes adskillige organer og organisationer, som opererer med held i hele Østersøområdet, og som repræsenterer civilsamfundet bredt. Disse kunne danne grundlaget for et baltisk partnerskab eller paraplyorganisation som planlagt i adfærdskodeksen. Der er ingen grund til at duplikere noget, der allerede findes.

3.10 Hvad angår samarbejdet med Rusland kan en ny partnerskabsbaseret tilgang blandt medlemmerne af Østersørådet (CBSS) have en demonstrationseffekt på samme måde, som strategien for Østersøområdet har påvirket den nye strategi for Ruslands nordvestlige føderale distrikt.

3.11 Hvis der kunne opnås bred støtte til adfærdskodeksen, ville det endnu en gang bidrage til at styrke interessenternes støtte til Østersøstrategien, selv i denne meget vanskelige periode, og også i tiden fremover. På samme måde som Østersøstrategien blev betragtet som en test af det makroregionale samarbejde, ville Østersøområdet med gennemførelsen af partnerskabsprincippet igen være banebrydende.

3.12 Nedenstående bilag indeholder aftalen om forvaltning af partnerskab på flere myndighedsniveauer mellem Rådet og Europa-Parlamentet, som kunne danne grundlag for en delegeret retsakt til gennemførelse af en ændret adfærdskodeks om partnerskab.

Bruxelles, den 19. september 2013

Henri MALOSSE

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

Artikel 5 i den europæiske adfærdskodeks om partnerskab som aftalt mellem Rådet og Europa-Parlamentet den 19. december 2012

Partnerskab og flerniveaustyring

1. For henholdsvis partnerskabsaftalen og de enkelte programmer tilrettelægger en medlemsstat i overensstemmelse med dens institutionelle og retlige rammer et partnerskab med de kompetente regionale og lokale myndigheder. Partnerskabet skal endvidere omfatte følgende partnere:

- a) de kompetente bymyndigheder og andre offentlige myndigheder
- b) arbejdsmarkedets parter og
- c) relevante organer, der repræsenterer civilsamfundet, herunder miljøpartnere, ikke-statslige organisationer og organer, som er ansvarlige for at fremme social inklusion, ligestilling mellem kønnene og ikke-forskelsbehandling.

2. I overensstemmelse med metoden med flerniveaustyring inddrages de i stk. 1 anførte partnere af medlemsstaterne i udarbejdelsen af partnerskabsaftaler og statusrapporter gennem hele forberedelsen, gennemførelsen, overvågningen og evalueringen af programmerne, herunder deltagelse i overvågningsudvalgene for programmerne i overensstemmelse med artikel 42.

3. Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 142 for at tilvejebringe en europæisk adfærdskodeks om at støtte og hjælpe medlemsstaterne med tilrettelæggelsen af partnerskaber i overensstemmelse med stk. 1 og 2. I adfærdskodeksen fastsættes rammen, hvorunder medlemsstaterne i overensstemmelse med deres institutionelle og retlige rammer samt deres nationale og regionale kompetencer skal arbejde for gennemførelsen af partnerskaber. Adfærdskodeksen, der fuldt ud respekterer nærheds- og proportionalitetsprincippet, skal indeholde følgende elementer:

- a) de vigtigste principper for gennemsigtige procedurer, som skal følges ved identifikation af de relevante partnere, herunder, hvor det er relevant, deres paraplyorganisationer, for at hjælpe medlemsstaterne med at udpege de mest repræsentative relevante partnere i overensstemmelse med deres institutionelle og retlige rammer;
- b) de vigtigste principper og bedste praksis med hensyn til involvering af de forskellige kategorier af relevante partnere som fastsat i stk. 1 i forbindelse med udarbejdelsen af partnerskabsaftaler og -programmer, påkrævede oplysninger om deres involvering samt på de forskellige gennemførelsestrin;
- c) bedste praksis med hensyn til formulering af reglerne for medlemskab og interne procedurer i overvågningsudvalg, der skal fastlægges af medlemsstaterne eller programmernes overvågningsudvalg, alt efter hvad der er relevant, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i denne forordning og de fondsspecifikke regler;
- d) de vigtigste målsætninger og bedste praksis i tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheden involverer de relevante partnere i udarbejdelsen af forslagsindkaldelser, og navnlig bedste praksis med henblik på at undgå eventuelle interessekonflikter, hvor relevante partnere eventuelt er støttemodtagere, og involvering af de relevante partnere i udarbejdelsen af statusrapporter og i forbindelse med overvågning og evaluering af programmer i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i denne forordning og de fondsspecifikke regler;
- e) de vigtigste områder og temaer og bedste praksis med henblik på, at de kompetente myndigheder i medlemsstaterne kan udnytte de europæiske struktur- og investeringsfonde, herunder teknisk assistance, til styrkelse af de relevante partners institutionelle kapacitet i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i denne forordning og de fondsspecifikke regler;
- f) Kommissionens rolle i formidlingen af god praksis;
- g) de vigtigste principper og bedste praksis, der vil lette medlemsstaternes vurdering af gennemførelsen af partnerskabet og dets merværdi.

Bestemmelserne i adfærdskodeksen må ikke på nogen måde være i strid med de relevante bestemmelser i denne forordning og de fondsspecifikke regler.

4. Kommissionen giver samtidig Europa-Parlamentet og Rådet meddelelse om den delegerede retsakt, som den har vedtaget i overensstemmelse med artikel 142 og som fastsat i stk. 3, inden for fire måneder efter vedtagelsen af denne forordning. Den delegerede retsakt kan ikke specificere en tidligere dato for dens ikrafttræden end dagen for dens vedtagelse efter denne forordnings ikrafttræden.

5. I henhold til denne artikel kan en overtrædelse af enhver forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne, enten ved denne artikel i forordningen eller ved den delegerede retsakt vedtaget i overensstemmelse med artikel 5, stk. 3, ikke udgøre en uregelmæssighed, som resulterer i en finansiel korrektion i medfør af artikel 77 i denne forordning.

6. For hver europæisk struktur- og investeringsfond hører Kommissionen mindst en gang om året de organisationer, som repræsenterer partnerne på EU-plan, om gennemførelsen af støtten fra de europæiske struktur- og investeringsfonde og aflægger efterfølgende rapport om resultaterne til Europa-Parlamentet og Rådet.
