

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om forvaltningen af makroregionale strategier«

COM(2014) 284 final

(2015/C 012/10)

Ordfører: Etele Baráth

Kommissionen besluttede den 20. maj 2014 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om forvaltningen af makroregionale strategier«

COM(2014) 284 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 25. september 2014.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 502. plenarforsamling den 15.—16. oktober 2014, mødet den 15. oktober, følgende udtalelse med 148 stemmer for og 4 hverken for eller imod:

1. Stillingtagen og anbefalinger

1.1 Rapporten, som tager udgangspunkt i Rådet for Almindelige Anliggendes holdning til en styrkelse af forvaltningen af makroregionale strategier, kommer på det rigtige tidspunkt og giver vigtige retningslinjer for at forbedre udformningen af sådanne strategier og for at forvalte deres gennemførelse.

1.2 EØSU mener, at makroregional politik bør gøres til en fuldgyldig EU-politik.

1.3 I lyset af målsætningernes art er det skuffende, at begrebet »forvaltning« i forbindelse med makroregionale strategier er begrænset til politisk, institutionelt og administrativt/organisatorisk samarbejde.

1.4 »Partnerne« tildeles kun en meget underordnet rolle i Kommissionens rapport. De økonomiske og sociale interessenter nævnes ikke, og civilsamfundets aktører medtages kun som modtagere af information.

1.5 EØSU anser det for nødvendigt at udvikle en ny forvaltningsmodel, som inddrager arbejdsmarkedets parter og økonomiske interesseorganisationer.

1.6 Det bør bemærkes, at partnerskab, på trods af samarbejde på EU-plan med EØSU, som er blevet anmodet om at afgive en udtalelse, ikke kommer på tale på det mellemliggende makroregionale eller regionale niveau, hverken i forbindelse med udformning af strategier eller beslutningstagning.

1.7 Dette er navnlig et problem, når det gælder strategiernes gennemførelse, som hovedsagelig bør være til fordel for de økonomiske interessenter og civilsamfundets aktører. En vigtig forudsætning for effektiv gennemførelse er forudgående inddragelse af partnerne, som bør informeres ordentligt og godkende den pågældende strategi, idet deres erfaring bruges som input i udformningen af strategierne. Der kan med rimelighed forventes en »europæisk merværdi«, og på baggrund heraf forekommer den foreslåede nye model lovende.

1.8 EØSU bemærker, at makroregionale eksperimenter inden for rammerne af strategierne for Atlanterhavskysten og Middelhavsområdet klart viser potentialet i partnerskabssamarbejde.

1.9 EØSU føler, at »gruppen på højt plan« bestående af repræsentanter for EU's 28 medlemsstater er en glimrende lejlighed til at sikre en modvægt mod EU's alt for koncentrerede og bureaukratiske forvaltning, da gruppen som beslutningstagende organ kan supplere forvaltningen i tråd med det ofte oversete nærhedsprincip og med konsekvent anvendelse af partnerskabsprincippet.

1.10 Det ville gøre en stor forskel, hvis udviklingspolitik på makroregionalt plan blev en integreret del af fælleseuropæiske politikker. Dette kræver en evaluering på EU-plan af »eksisterende« makroregionale forbindelser, der både fra et territorielt og sektorielt perspektiv har givet gode resultater.

1.11 EØSU anbefaler, at der gøres status over makroregionale udfordringer og muligheder, som, hvis de fremmes og udnyttes, kunne bidrage til at støtte udviklingsinitiativer i stil med »Connecting Europe« og dermed styrke den europæiske integration.

1.12 EØSU er enig i, at det er vigtigt at koncentrere midlerne og sikre effektivitet, men peger samtidig på, at analysen ikke tager fat på spørgsmålet om, hvordan gennemførelsen af strategierne og handlingsplanerne kan måles. Ej heller beskæftiger den sig med kvantitative og kvalitative indikatorer, som er nødvendige for udregningen af investeringsafkast og dermed for påvisningen af en merværdi. En af de »tekniske kontaktpunkters« opgaver kunne være at oprette et ensartet overvågningssystem og udarbejde forudgående og efterfølgende evalueringer.

1.13 EØSU mener, at organer, der er sammensat af medlemmer fra forskellige niveauer, samt særlige fora i betydelig grad kunne styrke civilsamfundets og de økonomiske, sociale og politiske aktørers europæiske identitet, hvilket kunne bidrage væsentligt til videreudviklingen af den europæiske model, som bevidst tager udgangspunkt i en bundstyret tilgang.

1.14 Der er behov for en mere præcis retlig og institutionel definition af begrebet »forvaltning« i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af makroregionale strategier.

1.15 Efter EØSU's opfattelse er reglen om »tre gange nej« forældet: Der er afsat midler inden for den mellemlange finansielle ramme for 2014-2020, et administrativt og institutionelt system er under udvikling med det sigte at lette gennemførelsen, og den fælles strategiske ramme indeholder den nødvendige lovgivning.

1.16 Det er vigtigt at muliggøre forskellige organisatoriske modeller. Samtidig er der for at opnå bedre koordinering og sikre en kritisk masse for særlige initiativer behov for yderligere ressourcer, der skal fungere som katalysatorer og muliggøre synergier mellem nationale, regionale og lokale aktørers intentioner og midler.

2. Indledning

2.1 De to hidtidigt vedtagne makroregionale strategier, Østersøstrategien og Donaustrategien, er ifølge Kommissionens analyse allerede begyndt at bære frugt og opfylder forventningerne om merværdi på »det praktiske niveau«. Der er truffet vigtige fælles beslutninger, og tidligere uudnyttede midler er blev anvendt, f.eks. inden for miljøbeskyttelse, skibsfart, beskyttelse mod oversvømmelse og bevarelse af vandkvaliteten.

2.2 I de to makroregionale samarbejdsinitiativer, der blev lanceret for nylig, kan der trækkes på tidligere erfaringer. Der er konstateret betydelige skævheder i den adriatisk-joniske region og i Alperregionen, både med hensyn til bystrukturerne og den økonomiske og sociale udvikling. Analysen kommer også ind på, hvordan erfaringer fra kystområderne omkring Atlanterhavet kan udnyttes.

2.3 EØSU mener, at god forvaltningspraksis tilpasset specifikke opgaver er af central betydning, når der skal udformes og gennemføres makroregionale strategier.

2.4 Kommissionens analyse fremhæver tre forvaltningsrelaterede områder, der er afgørende for succes:

- politisk lederskab (strategisk styring og forvaltningsstruktur), ejerskab, betydningen af at identificere sig med strategier, kommunikation og ansvarlighed,
- koordinering som et middel til gennemførelse af strategier,
- styring af gennemførelsesprocessen, handlingsplaner for den daglige udførelse af opgaver, samarbejde, samarbejdsstøtte.

2.5 Ifølge Kommissionens analyse er »forvaltning« en aktivitet, der generelt bestemmer, hvordan resultater skal opnås. I denne forbindelse er der imidlertid stor forskel mellem politisk lederskab og de organer, der gennemfører en strategi, hvilket indebærer, at begrebet »ejerskab« er forbundet med forskellige aktørtyper.

2.6 EØSU mener, at udformningen og gennemførelsen af makroregionale strategier kræver et særligt forvaltningssystem, som bygger på samarbejde og koordinering. Inden for dette system kan og bør ejerskab af individuelle programmer, projekter og foranstaltninger kobles med individuelle konkrete aktiviteter og med dem, der udfører dem. Et sådant system er en forudsætning for, at individuelle aktiviteter kan være effektive, og danner grundlag for aktiviteternes målbarhed.

2.6.1 Analysen bekræfter, at makroregionale strategier udgør en konkret ramme for samarbejde mellem Den Europæiske Union, medlemsstaterne, deres regioner og visse tredjelande inden for et givet geografisk område. Handlingsplanerne er værktøjer for strategiernes gennemførelse og muliggør deltagelse på økonomisk og socialt plan.

2.7 Øverste forvaltningsledelse er gruppen på højt plan, der samler det arbejde, der er udført af koordinatorene for de prioriterede aktionsområder, af lederne af de horisontale foranstaltninger samt af støttekoordinatorer og styregrupper. Den institutionelle struktur (netværk) suppleres af de nationale kontaktpunkter, som styrker koordinationen på nationalt plan.

3. Hvad kræves der stadig for at sikre effektiv gennemførelse af makroregionale strategier?

3.1 EØSU mener, at Kommissionens analyse er et nøjagtigt sammendrag af de hovedområder, hvor der er behov for en styrket forvaltning. Følgende er nødvendigt for en effektiv gennemførelse af makroregionale strategier:

- strammere politisk styring,
- fastlæggelse og vedtagelse af tværgående mål, som de nationale regeringer bør omsætte til indenlandske aktiviteter.

3.1.1 EØSU anser det for nødvendigt at gøre en indsats for at opnå en mere intensiv gennemførelse af partnerskaber på europæisk plan og mellem europæiske institutioner.

3.1.2 Organisationer, der opererer tværnationalt i en bestemt region, bør inddrages i udviklingen af forvaltningsstrukturer og have indflydelse på processen.

3.2 Det ville være hensigtsmæssigt at yde en bred vifte af ressourcer, som gøres lettere tilgængelige, og samtidig udvikle sektorspecifikke instrumenter, som bl.a. er rettet mod den private sektor.

3.3 Forudsigelighed, et sikkert miljø for centrale interessenter, fortsat kapacitetsopbygning, mere effektiv formidling af information til civilsamfundet, som samtidig inddrages i gennemførelsen af handlingsplanerne, mere intensiv brug af e-forvaltning og ikt-værktøjer, og generelt en stærkere subnational og regional identitet og bedre tilpasning til strategier er alt sammen forudsætninger for gennemførelsen af makroregionale strategier.

4. anbefalinger til videreudvikling af de vigtigste forvaltningsaspekter

4.1 Samarbejde mellem politiske og strategiske ledere og **projektansvarlige — samarbejdspartnere**

4.1.1 Samtidig med at fremsætte forslag til forbedringer bekræfter Kommissionen i sin analyse den eksisterende forvaltningsstruktur. I analysen fremhæves det, at hyppigere og mere regelmæssige møder på de forskellige stadier, fra strategiudformning over handlingsplaner til gennemførelse, dels vil give de centrale aktører et bedre overblik, og dels vil sætte politikerne i stand til ikke blot at fremsætte erklæringer, men også forstå processerne bedre og vurdere værdien af det udførte arbejde mere nøjagtigt.

4.1.2 En af de vigtigste konkrete anbefalinger går ud på, at Kommissionen styrker de makroregionale strategiers rolle i EU-politikken uden hermed at overskride sit mandat, der består i at yde støtte og vejledning.

4.1.3 Et vigtigt bidrag kunne være at afholde temamøder med henblik på at drøfte udfordringer i forbindelse med strategiudformningen og -gennemførelsen. Sådanne problemer har konsekvenser på europæisk plan, de påvirker og påvirkes af EU-politikker og kræver samordning på højt plan.

4.1.4 EØSU mener endvidere, at de nationale kontaktpunkter bør styrkes, eftersom de udgør forbindelsesleddet mellem det politiske niveau og gennemførelsesprocessen. Udvalget ser navnlig gerne, at der udpeges en særlig repræsentant, der kan overvåge gennemførelsen af individuelle strategier, evaluere dem og aflægge rapport på konsultationsmøder på administrativt ledelsesplan eller ministerielt plan.

4.1.5 Kommissionens rapport understreger det vigtige i at sikre, at nøgleaktører, samarbejdspartnere og interessenter i de enkelte lande og regioner engagerer sig i processen ved i fællesskab at udarbejde fremgangsmåder, opstille økonomiske målsætninger, fastlægge en tidsplan for gennemførelse, afholde regelmæssige diskussioner, skærpe bevidstheden og generelt sikre effektiv inddragelse.

4.1.6 Efter EØSU's opfattelse er nøgleaktørerne nationale, regionale og lokale beslutningstagere og civilsamfundet, herunder arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, repræsentanter for videnskabs- og forskningsverdenen samt, generelt, for ikkestatslige organisationer.

4.1.6.1 Det er meget vigtigt at støtte disse interessenters deltagelse, skønt der allerede i mange tilfælde er etableret praksis for inddragelse af både politiske aktører og civilsamfundet.

4.1.7 Hvad angår fremtiden tillægger Kommissionen det stor betydning i sin analyse ⁽¹⁾ at styrke det arbejde, der foregår i succesfulde fora, gennem øget inddragelse af parlamenter og parlamentsudvalg. Kommissionen understreger også det nødvendige i, at civilsamfundets repræsentanter yder et bidrag i alle dele af deres makroregioner, udbreder kendskabet til deres synspunkter og deltager mere effektivt i fastlæggelsen af tematiske mål og opgaver.

4.1.8 Et tættere samarbejde mellem teori (akademiske kredse) og praksis (erhvervslivet, SMV'er) kombineret med styrkede forbindelser mellem studerende fra forskellige universiteter kunne bidrage væsentligt til udformningen og gennemførelsen af strategierne.

4.1.9 Sidst, men ikke mindst, er det yderst vigtigt, at Kommissionens delegationer og repræsentationer inddrages i processen, navnlig når det gælder anvendelsen af it-systemer.

4.2 Koordination

4.2.1 En »gruppe på højt plan« bestående af repræsentanter for EU's 28 medlemsstater er ved at blive oprettet, og der er allerede planer i gang om det første årlige møde. Dette er nødvendigt for at styrke koordineringen på EU-plan med en tættere synkronisering mellem de daglige procedurer og de politiske niveauer for øje. En af gruppens opgaver er at sikre kontakt og samarbejde med andre vigtige aktører. EØSU mener, at gruppens arbejde viser behovet for at udforme en paneuropæisk makroregional strategi.

⁽¹⁾ COM(2014) 284 final.

4.2.2 I lighed med de opgaver, som de nationale kontaktpunkter i øjeblikket varetager, er gruppen på højt plan ansvarlig for at sikre, at de midler, der anvendes til at støtte gennemførelsen af europæiske strategier, stemmer overens med de makroregionale strategier. Institutionelle strukturer suppleres med »nationale koordineringsplatforme«, som muliggør en rådgivende dialog mellem forskellige organisationer og aktører på ministerielt, regionalt og lokalt plan samt inden for civilsamfundet og videnskabelige kredse.

4.2.3 Kommissionens analyse understreger de nationale kontaktpunkters vigtige koordinerende rolle. Ud over at varetage grundlæggende opgaver, f.eks. at tilpasse og koordinere processer, at foretage overvågning, at sikre og holde øje med informationsstrømmen mellem forskellige beslutningsorganer samt at holde politiske aktører underrettet, er de nationale kontaktpunkter også ansvarlige for at aflægge en årlig rapport til forskellige institutioner, herunder parlamenter, der er berørt af de makroregionale strategier, og bidrager endvidere til at finde og, om muligt, koordinere nationale og regionale ressourcer.

4.3 Gennemførelse

4.3.1 EØSU er enig i Kommissionens henstilling om at imødekomme behovet for betydelig politisk og administrativ støtte til de berørte aktører i forbindelse med strategiernes gennemførelse og stille øgede finansielle og menneskelige ressourcer til rådighed.

4.3.2 Hvad angår gennemførelsen af makroregionale strategier er der behov for uafhængige, nationalt anerkendte personer, som er godt integreret i de lokale forhold og besidder den nødvendige fagkundskab, for at sikre koordinering, om nødvendigt med bistand fra de relevante styregrupper på et givet niveau.

4.3.3 EØSU er enig i, at den mulighed, der ligger i de nye regler, nemlig at anvende EU-midler direkte til støtte af makroregionale strategier, udgør en stor forandring.

4.3.4 I sin analyse peger Kommissionen på, at de enkelte ministre bærer hovedansvaret for at sikre klarhed blandt dem, der er involveret i gennemførelsen, ved at forsyne dem med de nødvendige ressourcer. Hvis ikke betingelserne herfor er opfyldt, kan der ikke forventes nogen merværdi.

4.3.5 Koordinatorerne fungerer som et forbindelsesled mellem det politiske niveau på den ene side og de konkrete projekter og deres gennemførelse på den anden side. Sammen med styregrupperne udgør de den egentlige udøvende myndighed.

4.3.6 Kommissionen fremhæver i sin analyse, at der allerede er betydelige organisatoriske og finansielle ressourcer til rådighed på EU-plan. Takket være disse ressourcer kan og bør dobbeltarbejde og overlapninger i forvaltningen, koordineringen og gennemførelsen af strategierne undgås, hvilket vil føre til betydelige besparelser. Eksisterende viden og praksis bør videreudvikles.

4.3.7 Hvad angår gennemførelse bør samarbejdet være mere omfattende, der må afholdes flere møder, og koordineringen bør styrkes mellem tematiske områder, bl.a. gennem tættere forbindelser inden for Kommissionen.

4.3.8 Samarbejdet mellem de enkelte lande og regioner varierer fra den ene makroregion til den anden. Vi må undgå at skabe alt for konventionelle institutionelle strukturer. Nogle gode eksempler til efterfølgelse er Atlanterhavsforummet, som blev oprettet for at udvikle kystregionerne langs Atlanterhavet, og andre innovative initiativer.

4.3.9 I sin analyse peger Kommissionen på en mulighed, som kunne gennemføres gennem samarbejde mellem de forskellige lande og potentielt medføre betydelige fordele. EØSU er enig i, at de »tekniske kontaktpunkter« kunne støtte informationsstrømmen, det organisatoriske arbejde, rapporteringen, udbredelsen af bedste praksis, nedsættelsen af udvalg og arbejdsgrupper samt tilrettelæggelsen af møder og udarbejdelsen af de relevante mødepapirer.

Bruxelles, den 15. oktober 2014

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg