

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 519. PLENARFORSAMLING DEN 21. OG 22. SEPTEMBER 2016

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om nye foranstaltninger til udviklingsorienteret forvaltning og gennemførelse — Anbefalinger til midtvejsevalueringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde

(initiativudtalelse)

(2016/C 487/01)

Ordfører: **Etele BARÁTH**

| | |
|---|---|
| Plenarforsamlingens beslutning | 21/01/2016 |
| Retsgrundlag | Forretningsordenens artikel 29, stk. 2 Initiativudtalelse |
| Kompetence | Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed |
| Vedtaget i sektionen | 08/09/2016 |
| Vedtaget på plenarforsamlingen | 21/09/2016 |
| Plenarforsamling nr. | 519 |
| Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod) | 171/1/4 |

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU mener, at der skal indføres en koordineret og udviklingsorienteret europæisk forvaltning, der sigter mod at bidrage til opbygningen af et fornyet, styrket og fredeligt Europa. Koordineringen skal styrkes, eventuelt ved at organisere forvaltningen på en ny måde.

1.2. Der skal genetableres en dynamisk økonomisk udvikling i en koordineret proces, ligesom fundamentet for social velfærd, demokrati, forskellige kulturers sameksistens og eksemplarisk respekt for miljøet skal styrkes.

1.3. EØSU understreger, at en konsekvent anvendelse af partnerskabsprincippet har til formål at fremme deltagelsen af de berørte parter i planlægningen og gennemførelsen af EU's investeringer. Deltagelsen vil styrke det kollektive engagement for investeringer og vil gøre det muligt at trække på mere ekspertise. Den vil gøre projektgennemførelsen mere effektiv, øge gennemsigtigheden og medvirke til at forhindre svig og misbrug.

1.4. Der er behov for en strategi med enkle og realiserbare målsætninger — et samlet projekt for Europa (EU 2030-50-strategien). Et innovativt, levedygtigt og inklusivt Europa er fortsat et af EU's vigtigste strategiske mål. Med det mål for øje bør COP21-målsætningerne (målene for bæredygtig udvikling) også indgå i projektet.

1.5. Udviklingsprogrammerne skal koordineres bedre. Udarbejdelsen af udviklingsprogrammer og -redskaber på kort, mellemlang og lang sigt skal funderes på et sæt præcise og konkrete målsætninger. Ved »redskaber« forstår alle politiske, lovgivningsmæssige, organisatoriske og finansielle instrumenter.

1.6. For at sikre en bedre koordinering anbefaler EØSU, at de klassiske europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) samt markedsorienterede projekter med deltagelse af privat kapital under Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI) understøtter opfyldelsen af de fælles europæiske målsætninger. Med dette formål for øje er det vigtigt at samordne målene med bestemmelserne for deres gennemførelse.

1.7. Udvalget foreslår, at det primære instrument til at sikre en udviklingsorienteret og styrket central forvaltning skal være det europæiske semester, der er baseret på en årlig vækstanalyse, og som tillige skal fastlægge redskaberne til løbende at influere på projektet for Europa og følge udviklingen heraf på tæt hold. Det europæiske semester kan således opfylde den mission, der går ud på at sikre et socialt miljø, der skaber trivsel.

1.8. Parallelt med BNP som præstationsindikator, der allerede bruges og hovedsageligt er af økonomisk karakter, kan en resultatindikator (bruttonationalresultat) som supplement til BNP, og som også afspejler bæredygtighed og primært indeholder sociale og miljømæssige faktorer, tjene som grundlag for at overvåge effektiviteten af udviklingsorienteret forvaltning.

1.9. Der er behov for tæt koordinering og indførelse af en åben metode til samarbejde mellem medlemsstaterne. Det er nødvendigt at tilpasse de erfaringer, der hidtil er indhøstet i udviklingsprocesserne.

1.10. De juridiske og finansielle instrumenter skal konsolideres. Resultaterne af den udviklingsorienterede forvaltning vil afhænge af dynamikken i økonomien, den øgede mobiliserede kapital, den øgede effektivitet i investeringssystemet, arbejdskraftens styrkede kvalifikationsniveau og omfanget af innovation i virksomhederne. Men hovedmålsætningen på lang sigt er at skabe velfærd og samfundsmæssig fornyelse samt at sikre et bedre og bæredygtigt miljø.

1.11. Det er nødvendigt med delt gennemførelse på flere niveauer. Sideløbende med den igangværende revision (REFIT-programmet) er det påkrævet at udvikle juridiske og administrative instrumenter til en udviklingsorienteret forvaltning. I den sammenhæng skal instrumenterne på mellemniveau, dvs. instrumenter til koordinering af den makroregionale udvikling, styrkes markant. Derudover får den rolle, funktionelle regioner, byer, byzoner, bebyggede områder, storbyområder og netværk spiller, en øget betydning i det europæiske projekt.

1.12. Kontinuitet er på lang sigt et af de vigtigste elementer i den udviklingsorienterede forvaltning. Det er nødvendigt at koordinere den cykliske karakter af de politiske processer, programmerings- og udviklingsprocesserne og fastlæggelsen af budgetperioder. Udviklingsaktiviteten forudsætter løbende analyse, kontrol og tilpasning.

1.13. Det er navnlig vigtigt at informere offentligheden præcist, fremme borgernes engagement, udbygge formidlingen og den politiske markedsføring og korrekt præsentere både konkrete resultater og problemer.

1.14. EØSU har altid plæderet for en styrkelse af den demokratiske deltagelse. I forbindelse med den åbne samarbejdsmetode skal arbejdsmarkedets parter og de økonomiske interesseorganisationers og NGO'ers deltagelse sikres på alle niveauer, hvilket skal gå hånd i hånd med en styrkelse af EØSU's rolle.

1.15. Som EØSU allerede anførte i sin udtalelse fra 2012 ⁽¹⁾, støtter det Kommissionens initiativ vedrørende oprettelsen af en »europæisk adfærdskodeks for partnerskab« (ECCP), hvis formål er at give medlemsstaterne en partnerskabsramme inden for planlægning og gennemførelse. Partnerens syn på Europa skal indgå i fastlæggelsen og den nærmere beskrivelse af målsætningerne og vil styrke effektiviteten i gennemførelsen af planerne.

⁽¹⁾ EØSU's udtalelse »Partnerskabsprincippet i gennemførelsen af fondene under den fælles strategiske ramme — elementer til en europæisk adfærdskodeks for partnerskab« (EUT C 44 af 15.2.2013, s. 23).

1.16. EØSU understreger, at man bør gå videre end reglerne om partnerskab, der er baseret på forslag og god praksis, og minimumskravene, som myndighederne i medlemsstaterne skal opfylde for ikke at få pålagt sanktioner, skal præciseres.

1.17. EØSU anbefaler, at medlemsstaterne forpligtes til at indføre effektive finansieringsordninger for at styrke kapaciteten blandt partnerne. Disse ordninger skal bestå af mere end blot kurser eller informationsformidling og skal også dække udvikling af partnerskabsnetværk og indførelse af instrumenter til fremme af reel deltagelse.

1.18. EØSU opfordrer kraftigt Kommissionen til at styrke samarbejdet med de europæiske partnerskabsnet. Kommissionen bør etablere et finansieringssystem, der bidrager til arbejdet i de europæiske netværk af NGO'er, der er aktive inden for regionalpolitik med primært fokus på kontrol med de nationale processer og på at sikre tilbagemeldinger.

2. Et fornyet og stærkt Europa

2.1. Status og begrundelse

2.1.1. Den Europæiske Union er stærk, men befinder sig stadig i en mangefacetteret krise, der konstant udvikler sig, hvilket Brexit har vist. Den økonomiske krise i 2008 blev afslutningen på en opsvingsperiode efter udvidelsen i starten af 00'erne, og i mange lande blev opsvinget afløst af økonomisk afmatning.

2.1.2. Den økonomiske krise og navnlig det deraf følgende fald i investeringerne har udhulet den vækstbaserede samhørighed mellem medlemslandene og skabt tiltagende politiske, økonomiske og sociale spændinger. Trods Unionens grundlæggende mål vokser udviklingsforskellene mellem medlemsstaterne.

2.1.3. Dette at fortsætte med at påtvinge lande med høj offentlig gæld, udlandsgæld og budgetunderskud strikse sparepolitikker bidrager til yderligere at øge kløften mellem de mest avancerede lande og dem, der er ramt af sparekniven. Der er behov for nye politikker for på den ene side at kombinere økonomisk vækst og kontrol med budgetunderskud og på den anden side effektive politikker for social inklusion.

2.1.4. Fattigdom, prekært arbejde og arbejdsløshed har nået et uacceptabelt niveau. De unges manglende fremtidsudsigter udgør en væsentlig hindring for en bæredygtig fremtid for Europa.

2.1.5. EU har mistet sin status som attraktivt investeringsområde og ses i stedet som et område med for meget bureaukrati. Hvad angår produktive investeringer, mister EU i stigende omfang terræn sammenlignet med USA og enkelte medlemsstater, f.eks. Tyskland og Det Forenede Kongerige. De lande, der halter bagefter, bremser de mere dynamiske økonomier. Den gensidige afhængighed bliver mindre udpræget. I visse lande øges kløften trods et betydeligt budgetoverskud på grund af faldet i produktive investeringer, hvilket desuden får de fattigste regioner til at sakke endnu længere agterud. Reaktionen herpå er langsom og bureaukratisk.

2.1.6. I lyset af den aktuelle migrantkrise og den seneste tids terrorangreb skaber EU's grundlæggende landvindinger som eurozonen og Schengenområdet splittelse frem for sammenhængskraft. Mange medlemslande udnytter EU til at fremme deres indenrigspolitiske dagsorden.

2.1.7. Der ses en skævhed i den regionale udvikling. Målt på BNP er forskellen mellem EU's mest og mindst udviklede regioner 14:1. Nogle lande blandt de store støttemodtagere trækker på EU-midler frem for statslige instrumenter og investeringsfaciliteter, og deres nationale bidrag er blevet reduceret til et minimum, der ligger langt under de oprindelige målsætninger. De nyligt oprettede konkurrenceevneråd kan anvende deres instrumenter til at yde et væsentligt bidrag til konvergenen mellem regionernes udviklingsniveau.

2.1.8. EU's borgere og økonomiske, sociale aktører og NGO'er har ikke længere nogen fremtidsudsigter, tager afstand fra den politiske proces og fokuserer i stigende grad på sig selv. De opfatter EU som en rigid størrelse, der mangler fleksibilitet og fornyelsesevne.

2.1.9. Den Europæiske Union har primært på grund af de mangelfulde resultater og den institutionelle struktur på udviklingsområdet ikke været i stand til at mobilisere de tilstrækkelige midler til at indfri de til dels spredte målsætninger.

2.1.10. Der mangler enighed om fremtidsvisioner, politisk vilje og forvaltningskapacitet. Koordinationsmetoden er utilstrækkelig, de juridiske instrumenter har ingen virkning eller er vanskelige at anvende, organisationernes deltagelse og den samfundsmæssige opbakning er ringe, navnlig på grund af mangelfuld kommunikation.

2.1.11. EU's langsigtede udviklingsstrategi frem til 2020 er allerede for kortsigtet og ikke længere realistisk. Den er derudover fragmenteret og kan ikke styre processen inden for de nuværende metodologiske rammer. I mellemtiden har medtagelsen af de 17 hovedmålsætninger om bæredygtig udvikling givet Kommissionen mulighed for inden for en kompleks og langsigtet ramme at indlede en undersøgelse af systemet og styringsinstrumenterne.

2.2. Nye veje

2.2.1. Det er på den baggrund, at den nye Europa-Kommission med støtte fra Europa-Parlamentet har indført et nyt paradigme for den økonomiske udvikling. De formulerede målsætninger — jobskabelse og vækstfremme, gennemførelse af EU's indre marked, forenkling af den økonomiske regulering, konsolidering af de fælles udviklingsprioriteter, energimarkedet, investeringsstøtte på markedet for digitale produkter og serviceydelser, prioritering af intellektuelle og fysiske netværk til at forbinde Europa digitalt og øget ansvarlighed på miljøområdet — kan skabe en fornyet og vigtig dynamik i økonomien.

2.2.2. Det europæiske semester og dets bestanddele udgør et system, som er mere vidtrækkende end økonomisk styring. Det foreslås at styrke betydningen af de samfunds- og miljømæssige målsætninger på lang sigt inden for rammerne af mekanismen for det europæiske semester.

2.2.3. Det vigtigste program med henblik på fuld konsolidering af eurozonens finansielle system er på den ene side utilstrækkeligt, og på den anden side forstærker det den reelle frygt for en endnu større kløft mellem EU-landene. Målsætningerne for udvikling på EU-plan vil kunne mindske handlingslammelsen i et EU i to hastigheder.

2.2.4. To store og meget forskellige sæt økonomiske og finansielle instrumenter med hver deres gennemførelsesprocedure er for tiden bestemmende for udviklingsprocessen. Der skal sikres større komplementaritet mellem de to sæt instrumenter allerede i den tidlige fase, hvor målsætningerne koordineres.

2.2.5. Det drejer sig først og fremmest om EU's klassiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene), der er traktatfæstede, og som har til formål at fremme den sociale, økonomiske og territoriale samhørighed. De yder investerings- og udviklingsstøtte, og trods en løbende modernisering består fondenes virke stadig i at omfordele EU's budget, der er baseret på bidrag fra medlemsstaterne. I en række tilfælde anerkendes fondenes reelle værdi ikke i tilstrækkeligt omfang af støttemodtagerne, som gør gældende, at de har »ret« til midlerne. Ved den såkaldte midtvejsrevision af perioden frem til 2020 er det nødvendigt at vedtage en ny lovgivning for at fremme ovennævnte komplementaritet.

2.2.6. Det næste sæt instrumenter er Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI-fondene), der skal sikre gennemførelse af den nye »Junckerplan«, og som er et nyt markedsorienteret finansielt instrument, der giver mulighed for at støtte risikovillig kapital og mobilisere midler fra både den offentlige sektor, banksektoren og den private sektor, og hvor beløbet stadig kan øges. Forvaltningsmekanismen skal indgå som et fast element i den udviklingsorienterede forvaltning. Harmoniseringen af de to finansieringssystemer skal ligeledes ske på medlemsstatsniveau.

2.2.7. Sammenlignet med disse finansieringsordninger er de andre velfungerende finansieringsinstrumenter diversificerede, tilpassede til opgaven, begrænsede i omfang og har konkrete målsætninger. Rammerne for et projekt for Europa skal underlægges stram og systematisk koordinering.

2.2.8. Til dato er de direkte midler til fremme af realiseringen af de få, men usammenhængende mål i Europa 2020-strategien gående ud på at forbedre koordineringen ikke taget i anvendelse. I mangel af sådanne midler er det vigtigt at overveje, om det er muligt at koordinere EU's udvikling i tilstrækkeligt omfang. Planlægningen af interaktionen mellem de forskellige instrumenter skal derfor indgå i opgavebeskrivelsen for den nye plan for perioden efter 2020.

2.2.9. De 11 tematiske målsætninger for den flerårige finansielle ramme for ESI-fondene samt de 10 primære målsætninger i Junckerplanen, som kun i ringe omfang matcher de førstnævnte, og den finansielle og administrative regulering heraf bidrager i dag til gennemførelsen af Europa 2020-strategien. Dertil kommer de 17 referencekriterier vedrørende bæredygtighed, som er afgørende for fremtiden. Opgavebeskrivelserne i forbindelse med programmeringsprocessen for perioden efter 2020 skal indeholde et begrænset antal klare og præcise målsætninger.

2.2.10. I øjeblikket bevirker de forskellige mekanismer knyttet til målsætningerne samt de forskellige tidsfrister og start- og slutdatoer, at målsætningerne ikke er transparente og ikke er lette at forstå og efterleve for de økonomiske og sociale aktører og civilsamfundet. Den manglende synergi og interaktion mellem de forskellige målsætninger reducerer instrumenternes og investeringernes effektivitet betydeligt. Synergien mellem ESI-fondene og den reviderede Europa 2020-strategi bør styrkes ved at udarbejde en ny strategi for EU 2030-2050 (projekt for Europa).

2.2.11. Mens strukturfondene er underlagt meget bureaukratiske forberedelses-, gennemførelses-, kontrol- og analysemekanismer, der både er centraliserede og decentraliserede, og der på EU-plan findes et stort antal agenturer, der overvåger gennemførelsen, er den nye forvaltningsmekanisme for EFSI udarbejdet i Europa-Kommissionens regi, og den nye organisationsstruktur tager afsæt i de nye behov affødt af finans- og investeringsklimaet. Koordineringen af de to store områder nødvendiggør tilvejebringelsen af et strategisk instrument og et nyt forvaltningssystem⁽²⁾.

2.2.12. Etableringen af et nyt udviklingsorienteret forvaltningssystem kan føre til en tættere koordinering og et åbent samarbejde mellem de relevante partnere.

2.2.13. Med henblik på at forbedre effektiviteten af ESI-fondene bør partnerskabets institutionelle struktur styrkes, og den bør åbnes for alle europæiske borgere i henhold til reglerne for offentlig deltagelse. Borgerne skal sikres mulighed for adgang til relevant information og for at deltage i beslutninger vedrørende planlægning og gennemførelse. De bør ligeledes have mulighed for at blive hørt vedrørende programforslag, udbud og evalueringsrapporter.

3. Styrkelse af partnerskabet

3.1. EØSU har allerede behandlet partnerskabsprincippet og fremsat detaljerede forslag om dette emne i flere udtalelser.

3.1.1. I sin udtalelse fra 2010⁽³⁾ påpegede EØSU, at de gældende forordninger tillod en for bred fortolkning af partnerskabsbegrebet på nationalt plan, og at Europa-Kommissionen derfor bør spille en stærkere og mere proaktiv rolle som vogter af partnerskabsprincippet. Det fandt det afgørende, at alle operationelle programmer sikrer parterne den nødvendige tekniske bistand til styrkelse af deres kapacitet. Det argumenterede for en tilbagevenden til programmer for fællesskabsinitiativer inden for social innovation og lokal udvikling.

3.1.2. I sin udtalelse fra 2012⁽⁴⁾ støttede EØSU Kommissionens initiativ om at indføre en europæisk adfærdskodeks for partnerskab. Udvalget udtrykte det organiserede civilsamfunds betænkeligheder ved den manglende respekt for partnerskabsprincippet og foreslog at indføre et overvågningssystem for partnerskabet, der forvaltes af partnerne selv. Det foreslog som betingelse for at indgå partnerskabsaftaler med medlemsstaterne, at der sker en passende gennemførelse af adfærdskodeksen, og med dette formål for øje skal midlerne til de operationelle programmer suppleres gennem finansielle incitamenter. Det bekræftede ligeledes sine henstillinger vedrørende styrkelsen af partnernes kapacitet.

3.2. Lovgivningen vedrørende samhørighedspolitikken foreskriver indførelse af en såkaldt »europæisk partnerskabskodeks«, der indeholder retningslinjer for god praksis.

3.3. Erfaringerne med gennemførelsen af denne kodeks viser, at nogle lande kun formelt anvender kodeksens bestemmelser i de nationale programmeringsprocesser og i ændringen af den institutionelle struktur for gennemførelsen af ESI-fondene.

⁽²⁾ Udtalelse fra RU's Underudvalg for Territorial Samhørighed og EU's budget »Forenkling af de europæiske struktur- og investeringsfonde set i de lokale og regionale myndigheders perspektiv«, ordfører: Petr Osvald (CZ/PES).

⁽³⁾ EØSU's udtalelse »Fremme af effektive partnerskaber i forvaltningen af samhørighedspolitikens programmer baseret på god praksis i perioden 2007-2013« (EUT C 44 af 11.2.2011, s. 1).

⁽⁴⁾ Se fodnote 1.

3.4. I flere lande har partnerne ikke fået tilstrækkeligt tid til at afgive en udtalelse i forbindelse med de relevante dokumenter. De har ikke været inddraget i indholdet af de vigtigste strategiske beslutninger om f.eks. fastsættelse af prioriteter og finansielle bevillinger. Der er ikke indført nogen særlig mekanisme eller særinstrument for kommunikation og deltagelse.

3.5. Analyser gennemført af flere NGO'er⁽⁵⁾ viser, at kravene til udvælgelse af partnere, der indbydes til at deltage i styringskomiteerne, i flere lande formelt er blevet fulgt, men at repræsentativitet og emnedækning i nogle tilfælde er utilstrækkeligt sikret. Informationsudvekslingen mellem de styrende myndigheder og medlemmerne af styringskomiteerne er mangelfuld.

3.6. Myndigheder med ansvar for horisontale områder, f.eks. miljøministerier, deltager ikke med fast plads i flere relevante styringskomiteer. Forvaltningsmyndighederne gør ikke en indsats for at inddrage partnere fra civilsamfundet, der repræsenterer horisontale principper, i planlægningen af indkaldelse af projektforslag samt i evalueringen af forslag.

3.7. Tiltagene til at styrke partnernes kapaciteter er utilstrækkelige i nogle lande. De begrænses i stort omfang til uddannelse og refusion af rejseomkostninger, og der er ikke kommet noget ud af flere forslag i den europæiske partnerskabskodeks, f.eks. vedrørende etablering af netværk og koordinering eller dækning af omkostninger til eksperter, der er nødvendige for at sikre en effektiv partnerdeltagelse.

3.8. Kommissionen og medlemsstaterne har ikke været tilstrækkeligt opmærksomme på anvendelsen af instrumenter for lokaludvikling styret af lokalsamfundet (CLLD) i første halvdel af budgetperioden.

3.9. EØSU finder det nødvendigt at gennemføre en samlet vurdering af partnerskabspraksisserne. Undersøgelsen skal ligeledes omfatte en evaluering af planlægningsprocedurerne og af den institutionelle gennemførelsesstruktur. Derudover skal det evalueres, i hvor høj grad de eksisterende bestemmelser kan føre til et effektivt partnerskab. Partnerne skal inddrages aktivt i evalueringsprocessen.

Bruxelles, den 21. september 2016.

Georges DASSIS
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁵⁾ Analyserne er gennemført af nettet CEE Bankwatch og SFTeam for Sustainable Future.