

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Forbedring af de lokale og regionale myndigheders administrative kapacitet for at styrke investeringer og strukturreformer i 2021-2027

(2020/C 79/05)

Ordfører: Manuela BORA (IT/PES), Regionalrådsmedlem og rådmand i Marche

UDTALELSE

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG

Sikre tilstrækkelig administrativ kapacitet i EU's byer og regioner: udfordringen

1. Det Europæiske Regionsudvalg (RU) understreger, at den administrative kapacitet er af afgørende betydning for en vellykket gennemførelse af de investeringer og reformer, der er nødvendige for at nå EU's langsigtede politiske mål. Efter udløbet af Europa 2020-strategien bør disse langsigtede mål indpasses i gennemførelsen af målene for bæredygtig udvikling, som også bør gå forud for ordninger for økonomisk styring af betydning for den administrative kapacitet såsom processen med det europæiske semester. Udvalget understreger også den store betydning af at styrke de lokale og regionale myndigheders administrative kapacitet for så vidt angår de miljømæssige og klimarelaterede udfordringer, der skal tages op i forbindelse med gennemførelsen af den nye grønne aftale;
2. bemærker, at lokale og regionale myndigheder er vigtige aktører i kompetencefordelingen i medlemsstaterne, og at de er ansvarlige for over halvdelen af de offentlige investeringer i EU, samtidig med at de har stor betydning for at udløse private investeringer. Udvalget understreger, at forbedret administrativ kapacitet blandt de lokale og regionale myndigheder vil fremme en mere effektiv gennemførelse af lokalt baserede offentlige politikker, hvilket er en forudsætning for borgernes tillid til de lokale, regionale, nationale og europæiske institutioner;
3. fremhæver, at mindst 38 af RU's udtalelser og resolutioner siden januar 2017 har taget fat på behovet for at styrke de lokale og regionale myndigheders administrative kapacitet på mange områder, herunder samhørighedspolitikken, EFSI/InvestEU og programmet for det indre marked ⁽¹⁾. Udvalget henleder også opmærksomheden på sin resolution af 9. oktober 2019 om det europæiske semester og med henblik på den årlige vækstundersøgelse 2020 ⁽²⁾;
4. understreger, at 12 % af alle delhenstillinger i de landespecifikke henstillinger fra 2019 tackler udfordringer vedrørende den administrative kapacitet hos de lokale og regionale myndigheder ⁽³⁾ i 17 medlemsstater;
5. vurderer, at en forbedring af den administrative kapacitet er en systemisk udfordring. Den vedrører: a) menneskelige ressourcer (bl.a. underbemanning, vanskeligheder ved at besætte højt kvalificerede stillinger, utilstrækkelige interne tekniske kompetencer, utilstrækkelig belønning af gode resultater, lavere lønninger end i den private sektor, behov for efteruddannelse af offentligt ansatte inden for digitale færdigheder, evnen til at udføre højt kvalificerede og tekniske opgaver samt kendskab til EU's funktion og finansieringsmuligheder), b) systemer og procedurer og c) netværkssamarbejde med eksterne aktører;

⁽¹⁾ Foruden mange andre, herunder målene for bæredygtig udvikling, miljøhandlingsprogrammet, intelligente landsbyer, makroregionale strategier, EGF, Erasmus +, det digitale Europa (med de digitale knudepunkter), strategier for intelligent specialisering, indsatsfordeling og LULUCF-forordningen, Asyl- og Migrationsfonden, kunstig intelligens for Europa, den blå økonomi og den fulde gennemførelse af Parisaftalen om klimaændringer på landeniveau.

⁽²⁾ <https://memportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2019-03856-00-00-RES-TRA-DA.docx>.

⁽³⁾ RU's territoriale analyse af de landespecifikke henstillinger (<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx#>).

6. bemærker, at ansvaret for kvaliteten af den offentlige forvaltning i overensstemmelse med nærhedsprincippet ligger hos medlemsstaterne og involverer forskellige forvaltningsniveauer. EU kan imidlertid spille en supplerende rolle ved at harmonisere standarder gennem lovgivnings- eller koordineringsprocesser, som f.eks. det europæiske semester, og ved at muliggøre udveksling af bedste praksis og støtte effektivitet og innovation i den offentlige forvaltning og administrative kapacitetsopbygning på alle forvaltningsniveauer. Artikel 14 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) kunne udgøre et relevant retsgrundlag for kvaliteten af den offentlige forvaltning i forhold til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

Evaluerings af den nuværende FFR

7. Det Europæiske Regionsudvalg påpeger, at kapacitetsopbygning for lokale og regionale myndigheder under den nuværende FFR er blevet støttet af EU gennem samhørighedspolitikken, støtteprogrammet for strukturreformer og adskillige andre instrumenter og programmer ⁽⁴⁾, herunder dem, der forvaltes af EIB og støtter lokale og regionale myndigheders investeringer ⁽⁵⁾;

8. beklager manglen på gennemsigtige oplysninger om den samlede mængde og den faktiske anvendelse af de EU-midler ⁽⁶⁾, der er til rådighed til kapacitetsopbygning hos de lokale og regionale myndigheder, samt om deres samlede indvirkning, og opfordrer Kommissionen til at fremlægge disse oplysninger snarest muligt. Udvalget foreslår ligeledes, at den årlige overvågningsrapport om støtteprogrammet for strukturreformer indeholder et permanent afsnit om inddragelse af de lokale og regionale myndigheder som modtagere af programmet;

9. bemærker, at de tilgængelige oplysninger tyder på, at EU's ressourcer til kapacitetsopbygning hos lokale og regionale myndigheder under den nuværende FFR blev anvendt i utilstrækkelig grad i betragtning af de lokale og regionale myndigheders rolle i den nuværende kompetencefordeling og antallet af landespecifikke henstillinger, der er rettet til de lokale og regionale myndigheder ⁽⁷⁾. For så vidt angår de to programmer, hvor de lokale og regionale myndigheder også kan tilgodeses direkte, fremgår det af de foreliggende oplysninger, at: a) de lokale og regionale myndigheder modtog 15 % af de midler til kapacitetsopbygning, der var tilgængelige under det tematiske mål 11 i de europæiske struktur- og investeringsfonde (TO11) og b) teknisk støtte fra ESI-fondene på initiativ af medlemsstaterne, som også kunne støtte kapacitetsopbygning i forbindelse med anvendelsen af fondene, blev ikke anvendt i væsentlig grad af de lokale og regionale myndigheder.

10. De europæiske fondsregler bør udvides for at fremme muligheden for integrerede projekter og endda kombinere forskellige EU-fonde inden for det samme projekt.

11. Det Europæiske Regionsudvalg understreger, at de oplysninger, der er tilgængelige om inddragelsen af lokale og regionale myndigheder i støtteprogrammet for strukturreformer, er utilstrækkelige. Ifølge uofficielle skøn vedrørte kun ca. 6 % af de projekter, der blev imødekommet under støtteprogrammet for strukturreformer, de lokale og regionale myndigheder, hvilket er en meget lille procentdel, i betragtning af at 55 % af alle de landespecifikke henstillinger direkte eller indirekte er rettet mod de lokale og regionale myndigheder. Udvalget beklager derfor, at de lokale og regionale myndigheder kun kan få adgang til støtteprogrammet gennem deres nationale regeringer;

12. mener, at hindringer for lokale og regionale myndigheders anvendelse af EU's støtte til kapacitetsopbygning kan omfatte manglende kendskab til de eksisterende muligheder, mangel på de færdigheder, der er nødvendige for at ansøge om støtte, vanskeligheder med medfinansiering, uforholdsmæssigt store administrative byrder og manglende støtte fra de nationale regeringer;

13. bemærker, at forskellene mellem medlemsstaterne imellem for så vidt angår kvaliteten i den offentlige forvaltning langsomt synes at blive »udviskede« ⁽⁸⁾. Udvalget noterer sig, at EU's samhørighedspolitik har spillet en rolle i denne udvikling, navnlig i de medlemsstater, hvor fondene udgør halvdelen eller mere af de samlede offentlige investeringer. Udvalget understreger, at teknisk assistance på Kommissionens initiativ udgjorde næsten halvdelen af ressourcerne til forbedring af kapacitetsopbygning på alle niveauer i forvaltningen af ESI-fondene ⁽⁹⁾;

⁽⁴⁾ Se den undersøgelse, som RU har bestilt vedrørende de lokale og regionale myndigheders administrative kapacitet: muligheder og udfordringer for strukturreformer og mere effektiv europæisk økonomisk forvaltning (<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/AdminCapacity/AdminCapacity.pdf>) samt Europa-Parlamentets undersøgelse af »En reform af den offentlige sektor: hvordan EU's budget bruges til at fremme dette« ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU\(2016\)572696_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU(2016)572696_EN.pdf)).

⁽⁵⁾ <https://eiah.eib.org/index>.

⁽⁶⁾ »De lokale og regionale myndigheders administrative kapacitet: muligheder og udfordringer for strukturreformer og mere effektiv europæisk økonomisk forvaltning«, undersøgelse bestilt af RU, oktober 2018 (<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Administrative-capacity/AdminCapacity.pdf>).

⁽⁷⁾ Jf. de dokumenter, der er nævnt i fodnote 11.

⁽⁸⁾ Ifølge en nylig undersøgelse fra Europa-Parlamentets Forskningsstjeneste på grundlag af resultaterne fra det europæiske indeks for kvaliteten af forvaltningen 2017 (EQI) er der sket betydelige forbedringer i de østlige regioner i forhold til de foregående år, mens visse sydlige regioner viser tegn på tilbagegang ([http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)628244](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)628244)).

⁽⁹⁾ Disse initiativer præsenteres i dette specifikke afsnit på Kommissionens websted om samhørighedspolitik: https://ec.europa.eu/regional_policy/da/policy/how/improving-investment/.

14. fremhæver, at offentlige institutioners kvalitet også kan variere internt i et land, hvilket fremgår af Verdensbankens »Doing Business«-tilgang. Udvalget er tillige enige med Europa-Parlamentet i, at der ofte, »navnlig i regioner med udviklingsefterslæb, er problemer med at få adgang til finansiering eller med udnyttelsen heraf på grund af bureaukrati, administrative kapacitetsproblemer eller uregelmæssigheder« og ønsker ligesom Europa-Parlamentet, at der i »medlemsstaterne gennemføres reformer, der konkretiserer anvendelsen af princippet om god forvaltningskik og fremmer hurtig afvikling af retlige procedurer« ⁽¹⁰⁾;

15. understreger, at den udfordring, der ligger i utilstrækkelig administrativ kapacitet, undertiden forværres af procedurer, der medfører en for stor administrativ byrde. Udvalget gør i den forbindelse opmærksom på sin bekymring vedrørende forslagene fra EU om e-tjenesteydelseskortet, den underretningsprocedure og proportionalitetstest, der indgår i servicepakken, samt de ekstra administrative byrder, der kommer fra EU og fra lovgivning om offentlige indkøb på nationalt plan.

Forslag til tiltag under den næste FFR

16. Det Europæiske Regionsudvalg insisterer på, at tilstrækkelige midler til kapacitetsopbygning (dvs. ikke mindre end i perioden 2014-2020) fortsat bør være direkte tilgængelige for de lokale og regionale myndigheder gennem politiske instrumenter under delt forvaltning. Udvalget foreslår derfor, at artikel 32 i forslaget til forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027 eller artikel 2 i forslaget til forordning om EFRU/Samhørighedsfonden fastsætter foranstaltninger i alle operationelle programmer, der har til formål at opbygge kapacitet hos offentlige myndigheder og interessenter på alle niveauer og ikke udelukkende i forbindelse med forvaltningen af ESI-fondene;

17. henviser til sine udtalelser om den foreslåede forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027 ⁽¹¹⁾, hvori det foreslås, at den faste sats for teknisk bistand i EFRU og Samhørighedsfonden (artikel 31) hæves til 5 %, og hvor der for den næste EFRU/Samhørighedsfond ⁽¹²⁾ foreslås yderligere finansiering til kapacitetsopbygning, herunder i lyset af behovet for give målene for bæredygtig udvikling en lokal dimension og ESF+ ⁽¹³⁾, der sigter mod at bringe det tematiske mål 11 tilbage i perioden efter 2020;

18. understreger betydningen af at formidle viden og god praksis, såsom Italiens planer om administrativ styrkelse ⁽¹⁴⁾, borgmesterpagten for klima og energi og Interreg Europe's tværregionale samarbejdsprojekter. Udvalget glæder sig over Kommissionens TAIEX-REGIO PEER 2 PEER-initiativer, integritetspagter og pilotinitiativet, i samarbejde med OECD, der opfordrer til køreplaner for at fremskynde den administrative kapacitetsopbygning efter 2020;

19. gentager også at dets forslag om at oprette et Erasmus for lokal- og regionalpolitikere ⁽¹⁵⁾ kunne være relevant for at forbedre den administrative kapacitet.

20. Man bør fremme medlemsstaternes lokalt og regionalt ansattes midlertidige ophold i de forskellige EU-institutioners, -organers og -agenturers forvaltning i forbindelse med programmerne for udstationerede nationale eksperter, nationale eksperter i erhvervsudvikling og Erasmus for offentlig forvaltning.

21. Det Europæiske Regionsudvalg understreger, at national og regional medfinansiering af kapacitetsopbygningsprogrammer bør fritages fra stabilitets- og vækstpagtens underskudslofter.

22. Lokale og regionale offentlige forvaltninger er forpligtet til at gennemføre verdensmålene på deres område, og det er derfor vigtigt, at RU støtter mål 17, nemlig de partnerskab, der skal til for at nå målene. I en stadig mere sammenkoblet verden er det nødvendigt at forbedre adgangen til teknologi og de lokale og regionale myndigheders viden med henblik på at kunne udveksle idéer og fremme offentlig innovation.

Bedre forvaltning og forenkling

23. Det Europæiske Regionsudvalg mener, at EU's langsigtede mål bør være en bæredygtig forbedring af de lokale og regionale myndigheders institutionelle og administrative kapacitet. Udvalget understreger, at dette kræver langsigtet planlægning, samtidig med at der er en risiko for, at dette mål undermineres af medlemsstaternes kortsigtede anmodninger om teknisk bistand;

⁽¹⁰⁾ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0012_DA.html.

⁽¹¹⁾ Vedtaget den 5.12.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-03593-00-00-ac-tra-da.docx/content>).

⁽¹²⁾ Vedtaget den 5.12.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-03594-00-00-ac-tra-da.docx/content>).

⁽¹³⁾ Vedtaget den 5.12.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-03597-00-00-ac-tra-da.docx/content>).

⁽¹⁴⁾ <http://www.pra.gov.it/cosa-sono/>.

⁽¹⁵⁾ Vedtaget den 31.1.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2017-01298-00-00-ac-tra-en.docx/content>).

24. gentager, at borgmesterpagten er et vigtigt redskab til at støtte de lokale og regionale myndigheder i omstillingen til klimaneutralitet. Udvalget påpeger imidlertid, at manglende administrativ kapacitet er blevet markeret som en af de største hindringer for en mere vellykket gennemførelse af pagten og navnlig for de lokale og regionale myndigheders mulighed for at drage fordel af gunstige finansieringsvilkår for renoveringsprojekter om energieffektivitet;

25. fremhæver behovet for koordinering og synergi mellem de eksisterende EU-finansierede instrumenter til kapacitetsopbygning samt for gennemsigtig og rettidig overvågning og evaluering af sådanne instrumenter. Udvalget gentager i den forbindelse sin anbefaling ⁽¹⁶⁾ om, at Kommissionen udarbejder et fælles sæt retningslinjer for kapacitetsopbygning, der finder anvendelse for alle relevante EU-programmer;

26. beklager, at de bestræbelser, der er gjort for at opnå større administrativ forenkling i forvaltningen af midler, ikke har resulteret i de forventede resultater. Dette er en meget alvorlig hindring, der underminerer de bemyndigede organers og især støttemodtagernes kapacitet. Nylige undersøgelser anslår faktisk, at de administrative omkostninger udgør 3 % af de gennemsnitlige programomkostninger for EFRU og 2,2 % for Samhørighedsfonden;

27. understreger, at kapitler om kapacitetsopbygning på alle myndighedsniveauer bør indgå i den årlige vækstundersøgelse, landerapporter samt nationale reformprogrammer. En vurdering af behovene og den dertil knyttede politik for kapacitetsopbygning på alle forvaltningsniveauer ville gøre de nationale reformprogrammer til et strategisk koordineringsredskab. Udvalget tilslutter sig Europa-Parlamentets forslag om at genindføre et kapitel om offentlig forvaltning og styring i den årlige vækstundersøgelse ⁽¹⁷⁾;

28. mener, at en direkte struktureret inddragelse af de lokale og regionale myndigheder, eller deres nationale organisationer, i det europæiske semester baseret på partnerskab og flerniveaustyring vil give dem mulighed for at hjælpe med at vurdere kapacitetsopbygningsbehov og opstille langsigtede mål og politikker, styrke deres følelse af medejerskab og tilskynde til handling. De lokale og regionale myndigheder, eller deres nationale organisationer, bør inddrages som fulgyldige partnere i det europæiske semester gennem en juridisk bindende europæisk adfærdskodeks ⁽¹⁸⁾, især nu, hvor semesteret udstikker retningslinjer for programmeringen af samhørighedspolitikken ⁽¹⁹⁾ i bilag D til landerapporterne. Det vil give de lokale og regionale myndigheder mulighed for i løbet af semesteret at bidrage med en vellykket tilpasning af EU's politikker til de faktiske territoriale forskelle og specifikke udfordringer.

29. Under hensyntagen til Kommissionens forenklingsforslag for næste periode 2021-2027 og med hensyn til gennemførelsen af samhørighedspolitikken gennem en kombination af forskellige EU-finansieringskilder er der et stort behov for en integreret tilgang gennem fælles planlægning og dermed bidrag til anvendelse af forskellige instrumenter, såsom anvendelse af integrerede territoriale investeringer (ITI) og lokalsamfundsrelateret udvikling (CLLD), der inddrager de lokale og regionale myndigheders rolle i beslutnings- og gennemførelsesprocessen.

30. Det Europæiske Regionsudvalg deler Europa-Parlamentets bekyrning for, at »Kommissionen hverken har en standardiseret og fælles vurderingsramme for den offentlige forvaltning eller en metode til systematisk dataindsamling«, og anmoder Kommissionen om at udvikle disse redskaber;

31. anbefaler, at det nye reformstøtteprogram gøres direkte tilgængeligt for de lokale og regionale myndigheder og mere fokuseret på at forbedre kvaliteten af den offentlige forvaltning og støtte kapacitetsopbygning på alle forvaltningsniveauer. Udvalget henviser til sine anbefalinger om, at forvaltningen af reformstøtteprogrammet bør være baseret på partnerskab og flerniveaustyring ⁽²⁰⁾. RU anmoder om, at en del af bevillingen til reformstøtteprogrammet øremærkes til de projekter, som de lokale og regionale myndigheder har anmodet om, og anbefaler, at ansøgninger fra lokale og regionale myndigheder permanent fremmes og overvåges, så længe medlemsstaterne kun har adgang til Strukturreformtjenesten gennem kontaktpunkter på nationalt plan;

⁽¹⁶⁾ Udtalelse om støtteprogrammet for strukturreform 2017-2020, vedtaget den 7.4.2016 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2016-01214-00-00-ac-tra-da.docx/content>).

⁽¹⁷⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 15. januar 2019 om »Vurdering af, hvordan EU-budgettet anvendes i forbindelse med reformen af den offentlige sektor«, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0012_DA.html.

⁽¹⁸⁾ Udtalelse om Forbedring af forvaltningen af det europæiske semester: En adfærdskodeks for inddragelsen af de lokale og regionale myndigheder, vedtaget den 11.5.2017 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2016-05386-00-00-ac-tra-da.docx/content>).

⁽¹⁹⁾ Udtalelse om Det europæiske semester og samhørighedspolitikken: tilpasning af strukturreform til langsigtede investeringer, vedtaget den 10.4.2019 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-05504-00-00-ac-tra-da.docx/content>).

⁽²⁰⁾ Udtalelse om Reformstøtteprogrammet og en europæisk investeringsstabiliseringsfunktion, vedtaget den 5.12.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-03764-00-00-ac-tra-da.docx/content>)

32. understreger betydningen af digitalisering og e-forvaltning, herunder digitale regionale knudepunkter og åbne dataplatforme, og er enig med Europa-Parlamentet i, at »der i de offentlige forvaltninger bør fremmes innovationsprocesser med henblik på at sikre bedre konnektivitet, digitalisering og digitale tjenester af høj kvalitet«⁽²¹⁾.

Bruxelles, den 4. december 2019.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Formand
for Det Europæiske Regionsudvalg

⁽²¹⁾ Europa-Parlamentets beslutning af 15. januar 2019 om »Vurdering af, hvordan EU-budgettet anvendes i forbindelse med reformen af den offentlige sektor«, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0012_DA.html