

## I

*(Rezolucje, zalecenia i opinie)*

## OPINIE

## KOMITET REGIONÓW

**134. SESJA PLENARNA KR-U, 10.4.2019–11.4.2019****Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europejski semestr i polityka spójności: skoordynowanie reform strukturalnych i inwestycji długoterminowych**

(2019/C 275/01)

<b>Sprawozdawca:</b>	Rob Jonkman (NL/EKR), członek zarządu gminy Opsterland
<b>Dokument źródłowy:</b>	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r. Na rzecz silniejszej Europy w obliczu niepewności na świecie”
	COM(2018) 770 final

**ZALECENIA POLITYCZNE**

## EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

**Wprowadzenie**

1. Europejski semestr jest najważniejszym instrumentem na szczeblu UE służącym koordynacji strategii (społeczno-)gospodarczych i budżetowych państw członkowskich, zgodnie z którym oczekuje się, że państwa członkowskie dostosują swoją politykę gospodarczą i budżetową do zaleceń dla poszczególnych krajów opracowanych na szczeblu UE. Strategia „Europa 2020” służy za ramy polityczne dla zaleceń. Poprzez te zalecenia Komisja Europejska zamierza zachęcić państwa członkowskie do wdrożenia reform strukturalnych, aby wzmocnić gospodarkę, pobudzić zatrudnienie i włączenie społeczne oraz poprawić klimat inwestycyjny.
2. Na podstawie tych zaleceń państwa członkowskie opracowują własne krajowe strategie inwestycyjne, które wraz z rocznymi krajowymi programami reform (KPR) są przedstawiane jako podstawa priorytetowych projektów inwestycyjnych wspieranych z funduszy krajowych i unijnych. Europejski semestr ma zatem wpływ na kształtowanie polityki władz na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym w ciągu roku.
3. W obecnym okresie programowania (2014–2020) UE zacieśniła współpracę między europejskim semestrem a programami spójności w państwach członkowskich i regionami. Niedawne badanie DG EMPL pokazuje, że obecne europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) mają znaczenie w kontekście około 60 % zaleceń dla poszczególnych krajów.
4. W kolejnym okresie programowania (2021–2027) Komisja dąży do bardziej wiążącej koordynacji między zaleceniami dla poszczególnych krajów a programami spójności z myślą podniesieniu efektywności działań finansowanych w ramach polityki spójności i osiągnięciu trwałych rezultatów. Aby to osiągnąć, europejski semestr 2019 będzie bardziej skoncentrowany na ocenie potrzeb inwestycyjnych jako wytycznych dla decyzji programowych na lata 2021–2027. Analiza, która zostanie przeprowadzona w sprawozdaniach krajowych z 2019 r., będzie uwzględniać potrzeby inwestycyjne w każdym państwie, w tym – w stosownych przypadkach – w wymiarze sektorowym i regionalnym. Na podstawie tej analizy w nowym załączniku do sprawozdania krajowego zostaną określone potrzeby w zakresie inwestycji, które mają znaczenie dla polityki spójności na lata 2021–2027.
5. Dla nowych programów spójności Komisja proponuje we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, aby co najmniej dwukrotnie wziąć pod uwagę zalecenia dla poszczególnych krajów: na początku programowania oraz w ramach przeglądu śródkresowego. Przegląd ten przewidziany jest na rok 2025.
6. Podczas przyjmowania zarówno umowy partnerstwa, jak i programów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Komisja wyraźnie uwzględni zalecenia dla poszczególnych krajów.

7. Ubolewa nad tym, że przed przedstawieniem wniosków dotyczących rozporządzeń mających zastosowanie do nowych programów finansowania UE poczynając od 2021 r., a także przed przedstawieniem nowego cyklu zarządzania, który rozpocznie się po wyborach europejskich w maju 2019 r., Komisja dotychczas nie zaproponowała następcy strategii „Europa 2020”, pomimo wielokrotnych próśb Komitetu i Parlamentu oraz krytycznych uwag Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Niemniej z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie w dniu 30 stycznia 2019 r. dokumentu Komisji Europejskiej otwierającego debatę na temat „W kierunku zrównoważonej Europy do 2030 r.”, w odniesieniu do którego KR przygotuje oddzielne opinie w sprawie aspektów związanych z zarządzaniem oraz w sprawie realizacji celów dotyczących środowiska i klimatu. W istocie, jeżeli Europa chce osiągnąć trwałą zmianę paradygmatu do 2030 r., konieczne jest pełne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych, które są odpowiedzialne za osiągnięcie 65 % celów zrównoważonego rozwoju.

### Opinia Komitetu w sprawie europejskiego semestru w odniesieniu do polityki spójności

8. Komitet Regionów odsyła do swoich poprzednich opinii i rezolucji z lat 2017 i 2018 dotyczących europejskiego semestru i odnośnej roli władz lokalnych i regionalnych, powiązania z polityką spójności oraz stosowania zasad pomocniczości, partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów.

9. Komitet popiera zaangażowanie UE na rzecz reform w państwach członkowskich mających na celu wspieranie konkurencyjności i wzrostu, wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz konwergencji gospodarczej, a także zwiększenie odporności na wstrząsy zewnętrzne i poprawę stabilności strefy euro <sup>(1)</sup>.

10. Mając na uwadze te reformy, Komitet wzywa do przyjęcia nowych ram strategicznych, które będą pełniły rolę następcy strategii „Europa 2020”. Ta nowa strategia byłaby także dobrą okazją do zreformowania systemu zarządzania europejskim semestrem, biorąc pod uwagę, że – z kilkoma znaczącymi wyjątkami – regiony i gminy zasadniczo nie angażują się w opracowywanie KPR <sup>(2)</sup>. Podważa to legitymację demokratyczną europejskiego semestru i jego legitymację terytorialną.

11. Komitet zwraca uwagę, że za mało jest czynionych wysiłków na rzecz zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w tworzenie nowych ram strategicznych lub przygotowanie krajowych planów reform. Można by temu na przykład zaradzić poprzez korzystanie z wiedzy fachowej zgromadzonej w sieci centrów regionalnych, która w koordynacji z KR-em będzie zbierać informacje zwrotne z 20 regionów dotyczące wdrażania polityki UE w latach 2019–2020.

12. Jeśli chodzi o europejski semestr, Komitet zwraca uwagę na brak poczucia odpowiedzialności i zdolności administracyjnych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów, który utrudnia udane wdrożenie zaleceń dla poszczególnych krajów. Nie pomagają w procesie europejskiego semestru fakt, że brak jasnej definicji reform strukturalnych. Zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności pod uwagę należałoby brać jedynie te reformy strukturalne, które mają znaczenie dla realizacji celów traktatowych, a działania muszą być zgodne z tym, co jest niezbędne do realizacji tych celów i odnosić się bezpośrednio do kompetencji UE <sup>(3)</sup>.

13. Zdaniem Komitetu poczucie odpowiedzialności za realizację zaleceń dla poszczególnych krajów można zwiększyć poprzez wzmocnienie zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w celu dodania wymiaru terytorialnego do europejskiego semestru zarówno na poziomie analitycznym (poprzez poszerzenie rocznej analizy wzrostu, KPR i zaleceń dla poszczególnych krajów, tak aby obejmowały analizę trendów terytorialnych i oddziaływanie terytorialne polityki UE), jak i na poziomie operacyjnym (poprzez zagwarantowanie, że władze lokalne i regionalne będą zaangażowane systemowo i w większym zakresie, w oparciu o partnerstwa i zarządzanie wielopoziomowe) <sup>(4)</sup>.

14. Jeśli chodzi o koordynację między europejskim semestrem, zaleceniami dla poszczególnych krajów i polityką spójności, Komitet oświadcza, że polityka spójności zasadniczo jest niezależna i że zawsze należy utrzymać jej cele (spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej). Oznacza to zwracanie uwagi na stopień powiązania zaleceń dla poszczególnych krajów z programami spójności i na znaczenie współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi zarówno w zakresie KPR, jak i programów spójności <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów w sprawie polityki gospodarczej dla strefy euro oraz w świetle rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2019 r. (Dz.U. C 461 z 21.12.2018, s. 1).

<sup>(2)</sup> Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów w sprawie polityki gospodarczej dla strefy euro oraz w świetle rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2019 r. (Dz.U. C 461 z 21.12.2018, s. 1).

<sup>(3)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Program wspierania reform i Europejski Instrument Stabilizacji Inwestycji” (Dz.U. C 86 z 7.3.2019, s. 335).

<sup>(4)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Ulepszenie zarządzania europejskim semestrem – kodeks postępowania dotyczący udziału władz lokalnych i regionalnych” (Dz.U. C 306 z 15.9.2017, s. 24).

<sup>(5)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów” (Dz.U. C 86 z 7.3.2019, s. 41).

## Miejsce władz lokalnych i regionalnych w europejskim semestrze i polityce spójności

15. Komitet uważa, że pomimo powiązania pomiędzy europejskim semestrem a obecnymi programami spójności dotychczas nie utworzono żadnego mechanizmu na szczeblu UE, który w sposób ustrukturyzowany angażowałby władze lokalne i regionalne w tworzenie KRP i strategii inwestycyjnych. Stworzono jednak europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa z myślą o przygotowywaniu, realizacji i ocenie programów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Na podstawie tego kodeksu postępowania władze lokalne i regionalne są bezpośrednimi partnerami Komisji i państw członkowskich we wspólnym zarządzaniu polityką spójności.

16. Komitet podkreśla, że zalecenia poczynione w ramach europejskiego semestru odnoszą się przede wszystkim do obszarów polityki, w których UE i państwa członkowskie mają dzielone kompetencje, a UE może podejmować działania tylko w celu ich wspierania.

17. Komitet podkreśla, że ustrukturyzowane zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych musi się stać stałym elementem europejskiego semestru. Ubolewa, że w rocznej analizie wzrostu zwrócono uwagę na zaangażowanie partnerów społecznych i parlamentów krajowych, lecz nie władz lokalnych i regionalnych – jak miało to miejsce w 2018 r.

18. Komitet zwraca uwagę, że stoi to w sprzeczności z zasadami pomocniczości (art. 5 ust. 3 TUE i protokół nr 2), wielopoziomowego sprawowania rządów i partnerstwa (zob. art. 6 „Partnerstwo i wielopoziomowy system rządzenia” w projekcie wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz COM(2018) 375), gdyż zalecenia dla poszczególnych krajów poprzez politykę spójności wywierają bezpośrednio wpływ na kształtowanie polityki na szczeblu lokalnym i regionalnym i powodują ograniczenia w obszarach, w których władze tych szczebli mają kompetencje prawne. Jest to także sprzeczne z zasadami Europejskiej karty samorządu lokalnego Rady Europy

19. Komitet odsyła w tym względzie do komunikatu Komisji w sprawie pomocniczości z dnia 23 października 2018 r.<sup>(6)</sup>, w którym m.in. uznaje się, że władze lokalne i regionalne są różne od innych zainteresowanych stron, ponieważ odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu prawa Unii, i że „w wielu przypadkach istnieje możliwość lepszego odzwierciedlenia poglądów parlamentów narodowych i regionalnych oraz władz lokalnych i regionalnych [...] w trakcie procedury ustawodawczej”.

20. Wskazuje również na czwarte zalecenie grupy zadaniowej Komisji ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”, w którym stwierdza się, że „państwa członkowskie powinny realizować wytyczne Komisji Europejskiej i w znaczący sposób współdziałać z władzami lokalnymi i regionalnymi przy opracowywaniu krajowych programów reform oraz przy opracowywaniu i wdrażaniu reform strukturalnych jako elementu europejskiego semestru z myślą o zwiększeniu poczucia odpowiedzialności i ulepszeniu wdrażania tych reform”<sup>(7)</sup>.

21. W związku z tym Komitet podkreśla, że najlepszym sposobem, aby uniknąć naruszenia zasady pomocniczości i zapewnić skuteczną koordynację polityki, jest pełne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w europejskim semestrze w ustrukturyzowany sposób, zgodnie z zasadami partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów. W tym kontekście obawę budzi okoliczność, że negocjacje w Radzie dotyczące rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów mogą doprowadzić do osłabienia tych zasad, gdyż mogłyby to zagrozić efektywnej koordynacji między europejskim semestrem a polityką spójności.

## W kierunku zaleceń dla poszczególnych krajów i nowych programów spójności na lata 2021–2027

22. Mając na uwadze wniosek rumuńskiej prezydencji o opinię na temat marginesu elastyczności dla regionów przy realizacji programów spójności i zaleceń dla poszczególnych krajów, jak również na temat możliwości zapewnienia regionom korzystniejszej pozycji w europejskim semestrze, Komitet stwierdza, co następuje:

23. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na rok 2019 zwrócono uwagę na regionalny wymiar europejskiej polityki inwestycyjnej, zauważa jednak, że kwestia ta jest poruszana tylko w ograniczonym stopniu.

24. Komitet zauważa, że sprawozdania krajowe w 2019 r. będą zawierać po raz pierwszy ocenę dysproporcji regionalnych, a także „Wytyczne inwestycyjne w zakresie finansowania polityki spójności na lata 2021–2027” (załącznik D) dla każdego państwa członkowskiego, które zainicjuje dialog między Komisją a państwami członkowskimi na temat programowania polityki spójności na lata 2021–2027.

<sup>(6)</sup> COM (2018) 703 final.

<sup>(7)</sup> Sprawozdanie grupy zadaniowej Komisji ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej” „Aktywna pomocniczość Nowy sposób pracy” (lipiec 2018 r.).

25. Komitet z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie zawarte w rocznej analizie wzrostu gospodarczego 2019, że „Europa potrzebuje długoterminowej wizji”. Podkreśla, że wspólny zestaw celów długoterminowych ułatwia niezbędne wyważenie między celami zrównoważonego wzrostu, spójności, włączenia społecznego, odporności i stabilności makroekonomicznej, co pomaga państwom członkowskim w osiągnięciu realnego i akceptowanego społecznie połączenia inwestycji i reform strukturalnych.

26. Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, by wszystkie poziomy sprawowania rządów zostały włączone w przygotowanie sprawozdań krajowych i zaleceń dla poszczególnych krajów – zwłaszcza poprzez określenie, jakie połączenie inwestycji i reform stanowi najlepsze rozwiązanie dla danych krajów i regionów – a także, by zostały włączone w opracowywanie odpowiednich strategii politycznych w kontekście sprawozdań krajowych.

27. W tym kontekście Komitet przypomina swoje stanowisko w sprawie ustanowienia kodeksu postępowania dotyczącego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w celu poprawy zarządzania europejskim semestrem<sup>(8)</sup>. Ważne jest, by władze lokalne i regionalne otrzymały oficjalne miejsce w ramach europejskiego semestru, tak aby w stosownych przypadkach zalecenia dla poszczególnych krajów mogły znaleźć swoje odzwierciedlenie poprzez dialog i koordynację horyzontalną w inwestycjach w nowe programy spójności.

28. Podkreśla, że proces programowania nowych programów spójności rozpoczął się już od publikacji sprawozdań krajowych w dniu 27 lutego 2019 r.<sup>(9)</sup>, torujących drogę do zaleceń dla poszczególnych krajów i KPR, a zatem pojawia się już presja czasu, by zapewnić władzom lokalnym i regionalnym formalne miejsce w opracowywaniu polityki w ramach europejskiego semestru. Problem ten mógłby zostać rozwiązany poprzez rozszerzenie obecnego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa na mechanizm kształtowania polityki w procesie europejskiego semestru.

29. Z myślą o wzmocnieniu roli władz lokalnych i regionalnych w europejskim semestrze Komitet popiera również inicjatywy obejmujące gromadzenie i wymianę dobrych praktyk dotyczących zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w krajowe programy reform i strategię inwestycyjne.

30. Brak formalnego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w proces europejskiego semestru grozi przyjęciem odgórnego podejścia do programowania nowych programów spójności, co ograniczyłoby możliwość wyboru na szczeblu lokalnym i regionalnym i zagroziłoby elastyczności. Może to wzmocniać brak poczucia odpowiedzialności w odniesieniu do zaleceń dla poszczególnych krajów i stanowić przeszkodę w pomyślnym wdrażaniu nowych programów spójności. Sytuacja taka jest sprzeczna z zamiarem Komisji dotyczącym większego zorientowania polityki spójności na wyniki i zwiększenia wartości dodanej tej polityki dla UE i jej państw członkowskich.

Bruksela, dnia 10 kwietnia 2019 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów  
Karl-Heinz LAMBERTZ

<sup>(8)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Ulepszenie zarządzania europejskim semestrem – kodeks postępowania dotyczący udziału władz lokalnych i regionalnych” (Dz.U. C 306 z 15.9.2017, s. 24).

<sup>(9)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en)