

I

(Rezoliucijos, rekomendacijos ir nuomonės)

NUOMONĖS

REGIONŲ KOMITETAS

134-OJI RK PLENARINĖ SESIJA, 2019 4 10–2019 4 11

Europos regionų komiteto nuomonė. Europos semestras ir sanglaudos politika: struktūrinių reformų ir ilgalaikių investicijų derinimas

(2019/C 275/01)

Pranešėjas	Rob Jonkman (NL/ECR), Opsterlando vykdomosios tarybos narys
Pamatinis dokumentas	Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Centriniam Bankui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui, Regionų komitetui ir Europos investicijų bankui „2019 m. metinė augimo apžvalga. Stipresnė Europa pasaulinio neapibrėžtumo sąlygomis“ COM(2018) 770 final

I. POLITINĖS REKOMENDACIJOS

EUROPOS REGIONŲ KOMITETAS

Ižanga

1. Europos semestras – svarbiausia ES lygmens priemonė, skirta valstybių narių (socialinės) ekonominės ir biudžeto politikos koordinavimui, pagal kurią iš valstybių narių tikimasi, kad jos derins savo ekonominę ir biudžeto politiką su ES lygmeniu nustatytomis konkrečioms šalims skirtomis rekomendacijomis. Strategija „Europa 2020“ yra politinis rekomendacijų pagrindas. Pateikdama rekomendacijas Europos Komisija siekia valstybes nares paskatinti įgyvendinti struktūrines reformas, skirtas ekonomikai stiprinti, užimtumui bei socialinei įtraukčiai skatinti ir investicinei aplinkai gerinti.
2. Remdamosi šiomis rekomendacijomis, valstybės narės parengia savo nacionalines investavimo strategijas. Kartu su metinėmis nacionalinėmis reformų programomis (NRP), šios strategijos suteikia pagrindą nacionalinėmis ir ES lėšomis remtiniams prioritetiniams investiciniams projektams. Todėl Europos semestras visus metus daro poveikį ES, nacionalinių, regionų ir vietos valdžios institucijų politikos formavimui.
3. Dabartiniu programavimo laikotarpiu (2014–2020 m.) ES pradėjo glaudžiau koordinuoti Europos semestrą ir sanglaudos programas valstybėse narėse ir regionuose. Neseniai Užimtumo, socialinių reikalų ir įtraukties generalinio direktorato (EMPL GD) atliktas tyrimas rodo, kad dabartiniai Europos struktūriniai ir investicijų (ESI) fondai yra susiję su maždaug 60 % konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų.
4. Kitu programavimo laikotarpiu (2021–2027 m.) Europos Komisija siekia labiau privalomo sanglaudos politikos ir Europos semestro koordinavimo, kad būtų padidintas pagal sanglaudos politiką finansuojamų intervencinių priemonių veiksmingumas ir pasiekta tvaresnių rezultatų. Siekiant šio tikslo, 2019 m. Europos semestro metu daugiau dėmesio bus skiriama investavimo poreikių įvertinimui, kuriuo bus vadovaujamasi priimant 2021–2027 m. programavimo sprendimus. 2019 m. šalių ataskaitose bus analizuojami kiekvienos šalies investavimo poreikiai, o kai reikia – ir sektorių bei regionų investavimo poreikiai. Remiantis šia analize, naujame šalies ataskaitos priede bus nurodyta, kokie investavimo poreikiai siejami su 2021–2027 m. sanglaudos politika.
5. Naujų sanglaudos programų atveju Komisija pasiūlyme dėl Bendrųjų nuostatų reglamento siūlo, kad į konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas būtų atsižvelgta ne mažiau kaip du kartus: programavimo laikotarpio pradžioje ir atliekant laikotarpio vidurio vertinimą. Šį vertinimą yra numatyta atlikti 2025 m.
6. Komisija aiškiai atsižvelgia į konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas tvirtindama tiek partnerystės susitarimą, tiek ESI fondų programas.

7. Komitetas apgailestauja, kad Komisija, dar prieš pateikdama savo pasiūlymus dėl reglamentų, taikomų naujoms ES finansavimo programoms nuo 2021 m., ir dėl naujojo valdymo ciklo, kuris prasideda po 2019 m. gegužės mėn. Europos Parlamento rinkimų, iki šiol nėra pateikusi jokio pasiūlymo dėl strategijos, pakeisiančios strategiją „Europa 2020“, nepaisant pakartotinių Komiteto ir Parlamento prašymų ir kritinių Europos Audito Rūmų pastabų. Tačiau Komitetas palankiai vertina tai, kad 2019 m. sausio 30 d. Europos Komisija paskelbė diskusijoms skirtą dokumentą „Darni Europa – iki 2030 m.“, dėl kurio RK parengs atskiras, su valdymo aspektais ir aplinkos bei klimato politikos tikslų įgyvendinimu susijusias nuomones. Iš tikrųjų, jei Europa nori sėkmingo esminio poslinkio, kad iki 2030 m. taptų tvari, būtina visapusiškai įtraukti vietas ir regionų valdžios institucijas, nes jos atsako už 65 % darnaus vystymosi tikslų įgyvendinimą.

Komiteto pozicija dėl Europos semestro atsižvelgiant į sanglaudos politiką

8. Regionų komitetas primena savo ankstesnes 2017–2018 m. priimtas nuomones ir rezoliucijas dėl Europos semestro bei vietas ir regionų valdžios institucijų vaidmens jį įgyvendinant, sąsają su sanglaudos politika ir subsidiarumo, partnerystės ir daugiapakopio valdymo principų taikymo.

9. Komitetas remia ES siekį skatinti reformas valstybėse narėse siekiant didinti konkurencingumą ir augimą, stiprinti ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą bei ekonominę konvergenciją, taip pat didinti atsparumą išorės sukrėtimams, kad būtų pagerintas euro zonos stabilumas ⁽¹⁾.

10. Atsižvelgdamas į šias reformas, Komitetas prašo nustatyti naują, strategiją „Europa 2020“ pakeisiančią strateginę programą. Ši nauja strategija taip pat suteiktų tinkamą progą reformuoti Europos semestro valdymą, nes regionai ir savivaldybės – su kai kuriomis teigiamomis išimtimis – paprastai visai nedalyvauja arba menkai dalyvauja rengiant nacionalines reformų programas ⁽²⁾. Tai kenkia demokratiniam Europos semestro turiniui ir jo teritoriniam legitimumui.

11. Komitetas atkreipia dėmesį į tai, kad iki šiol per mažai nuveikta, kad vietas ir regionų valdžios institucijos dalyvautų kuriant naujas strategines programas arba rengiant nacionalines reformų programas. Vienas iš būdų užpildyti šią spragą būtų pasinaudoti ekspertinėmis žiniomis, sukauptomis regioninių centrų tinkle, kuris, koordinuojamas Komiteto, 2019–2020 m. iš dvidešimties regionų surinks grįžtamosios informacijos dėl ES politikos įgyvendinimo.

12. Kalbant apie Europos semestrą, Komitetas prašo atkreipti dėmesį į tai, kad visais valdymo lygmenimis nepakankamai prisiimama atsakomybė ir trūksta administracinių gebėjimų, kad būtų galima sėkmingai įgyvendinti konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas. Europos semestro procesui kenkia tai, kad nėra aiškos struktūrinių reformų apibrėžties. Laikantis subsidiarumo ir proporcingumo principų, struktūrinės reformos turėtų būti laikomos tinkamomis tik tuo atveju, jei jos yra svarbios siekiant įgyvendinti Sutartyse nustatytus tikslus, o veiksmai turi būti proporcingi tam, kas būtina tokiam tikslui pasiekti, ir tiesiogiai priklausyti Sąjungos kompetencijai ⁽³⁾.

13. Komiteto nuomone, atsakomybės už konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas prisiėmimą galima sustiprinti aktyviau įtraukiant regionus ir savivaldybes, kad Europos semestru būtų suteiktas teritorinis matmuo tiek *analitiniu lygmeniu* (į metinę augimo apžvalgą, nacionalines reformų programas ir konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas įtraukiant teritorinių tendencijų ir ES politikos teritorinio poveikio analizę), tiek *veiklos lygmeniu* (užtikrinant aktyvesnį ir sistemingesnį vietas ir regionų valdžios institucijų dalyvavimą, remiantis partnerystės ir daugiapakopio valdymo principais) ⁽⁴⁾.

14. Kalbant apie Europos semestro, konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų ir sanglaudos politikos koordinavimą, Komitetas teigia, kad sanglaudos politika iš esmės yra nepriklausoma politikos sritis ir kad visada turi būti išlaikytas šios politikos tikslas (ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda). Todėl būtina skirti dėmesio konkrečių šalių rekomendacijų ir sanglaudos programų susietumo lygiui ir nacionalinių, regionų bei vietas valdžios institucijų bendradarbiavimo svarbai tiek nacionalinių reformų programų, tiek sanglaudos programų atžvilgiu ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Europos regionų komiteto rezoliucija dėl ekonominės politikos euro zonai ir atsižvelgiant į 2019 m. metinę augimo apžvalgą. (OL C 461, 2018 12 21, p. 1).

⁽²⁾ Europos regionų komiteto rezoliucija dėl ekonominės politikos euro zonai ir atsižvelgiant į 2019 m. metinę augimo apžvalgą. (OL C 461, 2018 12 21, p. 1).

⁽³⁾ Europos regionų komiteto nuomonė „Reformų rėmimo programa ir Europos investicijų stabilizavimo priemonė“ (OL C 86, 2019 3 7, p. 335).

⁽⁴⁾ Europos regionų komiteto nuomonė „Europos semestro valdymo gerinimas: elgesio kodeksas dėl vietas ir regionų valdžios institucijų dalyvavimo“ (OL C 306, 2017 9 15, p. 24).

⁽⁵⁾ Europos regionų komiteto nuomonė „Bendrųjų nuostatų reglamentas“ (OL C 86, 2019 3 7, p. 41).

Vietos ir regionų valdžios institucijų pozicija Europos semestro ir sanglaudos politikos atžvilgiu

15. Komitetas konstatuoja, kad, nepaisant Europos semestro ir dabartinių sanglaudos programų susiejimo, ES lygmeniu dar nėra sukurtas mechanizmas, pagal kurį vietos ir regionų valdžios institucijos būtų struktūriškai įtraukiamos rengiant nacionalines reformų programas ir investavimo strategijas. Tačiau buvo priimtas Europos partnerystės elgesio kodeksas, skirtas ESI fondų programų bei partnerystės susitarimų rengimui, įgyvendinimui ir vertinimui. Vadovaujantis šiuo elgesio kodeksu, vietos ir regionų valdžios institucijos yra tiesioginės Komisijos ir valstybių narių partnerės vykdančios pasidalijamąją sanglaudos politikos valdymą.

16. Komitetas pabrėžia, kad pagal Europos semestrą pateiktos rekomendacijos daugiausia yra susijusios su politikos sritimis, kuriuose ES ir valstybės narės dalijasi kompetencija ir kuriuose ES gali veikti tik remdama valstybių narių veiksmus.

17. Komitetas pabrėžia, kad struktūrinis vietos ir regionų valdžios institucijų įtraukimas turėtų tapti nuolatiniu Europos semestro aspektu. Jis apgailestauja, kad metinėje augimo apžvalgoje nurodoma, kad reikia įtraukti socialinius partnerius ir nacionalinius parlamentus, bet ne vietos ir regionų valdžios institucijas, kaip buvo 2018 m.

18. Komitetas pažymi, kad tai prieštarauja subsidiarumo (ES sutarties 5 straipsnio 3 daliai ir Protokolui Nr. 2), daugiapakopio valdymo ir partnerystės principams (žr. Pasiūlymo dėl reglamento, kuriuo nustatomos bendros Europos regioninės plėtros fondo, „Europos socialinio fondo +“, Sanglaudos fondo ir Europos jūrų reikalų ir žuvininkystės fondo nuostatos ir šių fondų bei Prieglobsčio ir migracijos fondo, Vidaus saugumo fondo ir Sienu valdymo ir vizų priemonės finansinės taisyklės, 6 straipsnį dėl partnerystės ir daugiapakopio valdymo (COM (2018) 375), nes įgyvendinant sanglaudos politiką konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos daro tiesioginį poveikį politikos formavimui vietos ir regionų lygmeniu ir todėl nustato šio valdymo lygmens įpareigojimus tose politikos srityse, kuriose jis turi teisėkūros galią. Be to, tai prieštarauja Europos Tarybos Europos vietos savivaldos chartijos principams.

19. Šiuo požiūriu Komitetas atkreipia dėmesį į 2018 m. spalio 23 d. Komisijos komunikatą dėl subsidiarumo ⁽⁶⁾, kuriame, be kita ko, pripažįstama, kad vietos ir regionų valdžios institucijos skiriasi nuo kitų suinteresuotųjų subjektų, nes jos imasi vadovaujamojo vaidmens įgyvendinant Sąjungos teisę, ir kad „daugeliu atvejų kiekviena valstybė narė teisėkūros procedūros metu turėtų geriau pristatyti nacionalinių ir regioninių parlamentų, taip pat vietos ir regioninių valdžios institucijų nuomones“.

20. Komitetas taip pat atkreipia dėmesį į Subsidiarumo ir proporcingumo ir veikimo mažiau, bet efektyviau darbo grupės ketvirtąją rekomendaciją, kurioje teigiama, kad „valstybės narės turėtų vadovautis Europos Komisijos gairėmis ir prasmingai bendrauti su vietos ir regioninėmis valdžios institucijomis rengdamos savo nacionalines reformų programas ir kurdamos ir įgyvendindamos struktūrines reformas vykstant Europos semestro procesui siekiant padidinti atsakomybę už tokias reformas ir pagerinti jų įgyvendinimą“ ⁽⁷⁾.

21. Todėl Komitetas pabrėžia, kad geriausias būdas užkirsti kelią subsidiarumo principo pažeidimams ir užtikrinti veiksmingą politikos koordinavimą – visapusiškai ir struktūriškai į Europos semestrą įtraukti vietos ir regionų valdžios institucijas, taikant partnerystės ir daugiapakopio valdymo principus. Tokiomis aplinkybėmis Komitetas yra susirūpinęs dėl to, kad Taryboje vykstančiose derybose dėl Bendrųjų nuostatų reglamento kalbama apie partnerystės ir daugiapakopio valdymo principų sušvelninimą, nes tai gali pakenkti veiksmingam Europos semestro ir sanglaudos politikos koordinavimui.

Konkrečioms šalims skirtų rekomendacijų ir naujosios sanglaudos politikos programų rengimas 2021–2027 m.

22. Atsižvelgdamas į ES Tarybai pirmininkaujančios Rumunijos prašymą pateikti Komiteto nuomonę, ar susiejus sanglaudos programas ir konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas regionai vis dar turės pakankamai lankstumo ir kokiais būdais būtų galima regionams suteikti geresnę vietą Europos semestre, Komitetas toliau išdėsto savo pastabas.

23. Komitetas palankiai vertina tai, kad 2019 m. metinėje augimo apžvalgoje skiriama dėmesio Europos investicijų politikos regioniniam aspektui, tačiau pažymi, kad šis dėmesys gana ribotas.

24. Komitetas pažymi, kad į 2019 m. šalių ataskaitas pirmą kartą įtrauktas regioninių skirtumų vertinimas ir „Su 2021–2027 m. sanglaudos politikos finansavimu susijusių investicijų gairės“ (D priedas) kiekvienai valstybei narei, ir taip pradedamas Komisijos ir valstybių narių dialogas dėl sanglaudos politikos programavimo 2021–2027 m.

⁽⁶⁾ COM(2018) 703 final.

⁽⁷⁾ Subsidiarumo, proporcingumo ir veikimo mažiau, bet efektyviau darbo grupės galutinė ataskaita „Aktyvus subsidiarumas. Nauji darbo metodai“ (2018 m. liepos mėn.).

25. Komitetas palankiai vertina tai, kad 2019 m. metinėje augimo apžvalgoje pareiškama, kad „Europai reikia turėti ilgalaikį požiūrį“. Jis pabrėžia, kad bendras ilgalaikių tikslų rinkinys leistų lengviau rasti būtinus kompromisus tarp tvaraus augimo, sanglaudos, socialinės įtraukties, atsparumo ir makroekonominio stabilumo tikslų, taip suteikiant valstybėms narėms galimybę pasiekti veiksmingą ir socialiai priimtina investicijų ir struktūrinių reformų derinį.

26. Todėl Europos Komisija ir valstybės narės turėtų užtikrinti, kad visi valdymo lygmenys dalyvautų rengiant šalių ataskaitas ir ypač konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas, nustatant investicijų ir reformų, kurios labiausiai tinka jų šalims ir regionams, derinį ir kuriant atitinkamą politiką pagal šalių ataskaitas.

27. Atsižvelgdamas į tai, Komitetas dar kartą primena savo poziciją, kad reikia sukurti elgesio kodeksą dėl vietos ir regionų valdžios institucijų įtraukimo siekiant gerinti Europos semestro valdymą⁽⁸⁾. Svarbu, kad Europos semestro procese vietos ir regionų valdžios institucijos būtų oficialiai pripažintos, kad konkrečiai šaliai skirtos rekomendacijos per dialogą ir horizontalųjį koordinavimą atitinkamai atvejais galėtų virsti investicijomis pagal naujas sanglaudos programas.

28. Komitetas pabrėžia, kad naujų sanglaudos programų programavimo procesas jau prasidėjo 2019 m. vasario 27 d. paskelbus šalių ataskaitas⁽⁹⁾ ir taip sudarius sąlygas rengti konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas ir NRP, todėl reikia skubiai užtikrinti oficialią vietos ir regionų valdžios institucijų poziciją politikos procese įgyvendinant Europos semestrą. Šią problemą prireikus būtų galima išspręsti dabartinį partnerystės elgesio kodeksą pradedant taikyti ir Europos semestro politikos procesui.

29. Siekdamas sustiprinti vietos ir regionų valdžios institucijų vaidmenį Europos semestre, Komitetas remia iniciatyvas, pagal kurias renkami vietos ir regionų valdžios institucijų dalyvavimo rengiant NRP ir investavimo strategijas gerosios praktikos pavyzdžiai ir jais keičiamasi.

30. Vietos ir regionų valdžios institucijoms oficialiai nedalyvaujant Europos semestro politikos procese, kyla pavojus, kad naujų sanglaudos programų programavimui bus taikomas principas „iš viršaus į apačią“ ir bus nepageidaujamai apribota vietos ir regionų lygmens pasirinkimo laisvė bei nukentės lankstumas. Tai gali dar labiau atgrasyti priimti atsakomybę už konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas ir trukdyti sėkmingai įgyvendinti naujas sanglaudos programas, o tai prieštarauja Komisijos siekiui, kad sanglaudos politika taptų labiau orientuota į rezultatus ir duotų didesnės pridėtinės vertės ES ir jos valstybėms narėms.

Briuselis, 2019 m. balandžio 10 d.

Europos regionų komiteto

pirmininkas

Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽⁸⁾ Europos regionų komiteto nuomonė „Europos semestro valdymo gerinimas: elgesio kodeksas dėl vietos ir regionų valdžios institucijų dalyvavimo“ (OL C 306, 2017 9 15, p. 24).

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en