

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

ODBOR REGIJ

134. PLENARNO ZASEDANJE OR, 10. 4. 2019–11. 4. 2019

Mnenje Evropskega odbora regij – Evropski semester in kohezijska politika: prilagajanje strukturnih reform dolgoročnim naložbam

(2019/C 275/01)

Poročevalec:	Rob Jonkman (NL/ECR), član izvršnega sveta, pokrajina Opsterland
Referenčni dokument:	Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki – Letni pregled rasti za leto 2019: Za močnejšo Evropo kljub svetovni negotovosti COM(2018) 770 final

POLITIČNA PRIPOROČILA

EVROPSKI ODBOR REGIJ

Uvod

1. Evropski semester je glavni instrument za usklajevanje (socialno)ekonomskih in proračunskih politik držav članic na ravni EU, pri katerem se od držav članic pričakuje, da bodo svoje ekonomske in proračunske politike uskladile s priporočili za posamezne države, ki jih sprejme EU. Politični okvir za ta priporočila je strategija Evropa 2020. Evropska komisija želi s priporočili spodbuditi države članice k izvajanju strukturnih reform, da bi okrepile svoje gospodarstvo, spodbudile zaposlovanje in socialno vključevanje ter izboljšale pogoje za naložbe.
2. Na podlagi teh priporočil države članice oblikujejo lastne nacionalne naložbene strategije, ki se skupaj z letnimi nacionalnimi programi reform predložijo kot podlaga za prednostne naložbene projekte, ki se financirajo z nacionalnimi sredstvi in sredstvi EU. Evropski semester tako skozi celotno leto vpliva na politiko, ki jo na ravni EU ter nacionalni, regionalni in lokalni ravni oblikujejo javne oblasti.
3. EU je v sedanjem programskem obdobju (2014–2020) uvedla tesnejše usklajevanje med evropskim semestrom in kohezijskimi programi v državah članicah in regijah. Nedavna študija GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (EMPL) je pokazala, da se sedanji evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI) nanašajo na približno 60 % priporočil za posamezne države.
4. Komisija za naslednje programsko obdobje (2021–2027) načrtuje bolj zavezujoče usklajevanje med priporočili za posamezne države in kohezijskimi programi, da bi se povečala učinkovitost finančnih posegov s sredstvi kohezijske politike ter dosegli bolj trajnostni rezultati. Zato bo evropski semester 2019 bolj usmerjen v ugotavljanje naložbenih potreb, na podlagi česar se bodo usmerjale odločitve glede načrtovanja programov za obdobje 2021–2027. Analiza, ki bo predstavljena v poročilih o državah za leto 2019, bo osredotočena na naložbene potrebe posameznih držav ter po potrebi tudi na sektorsko in regionalno razsežnost. Na podlagi te analize bodo v novi prilogi k poročilu o državah predstavljene naložbene potrebe na področju kohezijske politike za obdobje 2021–2027.
5. Komisija v zvezi z novimi kohezijskimi programi v predlogu uredbe o skupnih določbah predlaga, naj se priporočila za posamezne države upoštevajo vsaj dvakrat: na začetku načrtovanja programa in pri vmesnem pregledu, ki je predviden leta 2025.
6. Komisija pri sprejetju partnerskega sporazuma in pri programih, financiranih iz skladov ESI, izrecno upošteva priporočila za posamezne države.

7. Obžalovanja vredno je, da Evropska komisija doslej, tj. pred predstavitvijo predlogov uredb za nove programe financiranja EU od leta 2021 dalje in pred začetkom novega cikla upravljanja po evropskih volitvah maja 2019, še ni podala predloga za novi program, ki bi nasledil strategijo Evropa 2020, kljub večkratnim pozivom OR in Parlamenta ter kritikam Računskega sodišča. Kljub temu Odbor pozdravlja, da je Komisija 30. januarja 2019 objavila dokument za razpravo z naslovom Za trajnostno Evropo do leta 2030, ki ga bo obravnaval v ločenih mnenjih o vidikih, povezanih z upravljanjem, ter o izvajanju okoljskih in podnebnih ciljev. Če želi Evropa resnično spremeniti paradigmo in do leta 2030 postati trajnostna, morajo pri tem polno sodelovati lokalne in regionalne oblasti, saj so te pristojne za izvajanje 65 % ciljev trajnostnega razvoja.

Stališče Odbora o evropskem semestru v povezavi s kohezijsko politiko

8. Odbor regij opozarja na svoja mnenja in resolucije, ki jih je sprejel leta 2017 in 2018 in ki obravnavajo evropski semester, vlogo, ki jo imajo v njegovem okviru lokalne in regionalne oblasti, povezavo s kohezijsko politiko in uporabo načel subsidiarnosti, partnerstva in upravljanja na več ravneh.

9. Odbor podpira prizadevanja EU za reforme v državah članicah, da bi se povečali konkurenčnost in rast, okrepile ekonomska, socialna in teritorialna kohezija ter ekonomska konvergenca, povečala odpornost na zunanje šoke in tako izboljšala stabilnost euroobmočja ⁽¹⁾.

10. Z vidika teh reform Odbor poziva k pripravi novega strateškega okvira, ki bi nasledil strategijo Evropa 2020. Nova strategija bi bila hkrati dobra priložnost za reformo upravljanja evropskega semestra glede na to, da regije in občine – z nekaj izjemami – v pripravo nacionalnih programov reform na splošno niso bile vključene ali so bile vključene zgolj v manjši meri ⁽²⁾. To pa spodkopava demokratično razsežnost evropskega semestra in njegovo teritorialno legitimnost.

11. Odbor poudarja, da doslej ni bilo storjeno dovolj za vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti v proces oblikovanja novega strateškega okvira ali pripravo nacionalnih programov reform. To bi lahko na primer popravili z uporabo strokovnega znanja mreže regionalnih središč, ki bo v koordinaciji Odbora regij v obdobju 2019–2020 zbirala povratne informacije iz 20 regij o izvajanju politike EU.

12. Odbor poziva, naj se pri evropskem semestru več pozornosti nameni pomanjkanju občutka odgovornosti in upravnih zmogljivosti na vseh ravneh upravljanja, da bo izvajanje priporočil za posamezne države uspešno. Dejstvo, da ni jasne opredelitve strukturnih reform, procesu evropskega semestra ne koristi. V skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti bi se morale upoštevati le strukturne reforme, ki so pomembne za izvajanje ciljev pogodb, ukrep pa mora biti sorazmeren s tem, kar je potrebno za uresničitev cilja, in neposredno povezan s pristojnostmi EU ⁽³⁾.

13. Občutek odgovornosti za priporočila za posamezne države je po mnenju Odbora mogoče okrepiti z večjim vključevanjem regij in občin, kar bo evropskemu semestru zagotovilo teritorialno razsežnost, in sicer tako na *analitični ravni* (z razširitvijo letnega pregleda rasti, nacionalnih programov reform in priporočil za posamezne države z analizami teritorialnih trendov in teritorialnega učinka politik EU) kot na *operativni ravni* (z večjim in sistematičnim vključevanjem lokalnih in regionalnih oblasti na podlagi partnerstva in upravljanja na več ravneh) ⁽⁴⁾.

14. Kar zadeva usklajevanje med evropskim semestrom, priporočili za posamezne države in kohezijsko politiko, Odbor pojasnjuje, da je kohezijska politika načeloma samostojna politika in da je treba ohraniti njen cilj (ekonomska, socialna in teritorialna kohezija). Zato je treba preveriti, v kolikšni meri so priporočila za posamezne države in kohezijski programi medsebojno ustrezni, ter pozornost nameniti pomenu sodelovanja med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi, tako pri nacionalnih programih reform kot tudi pri kohezijskih programih ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Resolucija Evropskega odbora regij – Ekonomske politike euroobmočja in priprava letnega pregleda rasti za leto 2019 (UL C 461, 21.12.2018, str. 1).

⁽²⁾ Resolucija Evropskega odbora regij – Ekonomske politike euroobmočja in priprava letnega pregleda rasti za leto 2019 (UL C 461, 21.12.2018, str. 1).

⁽³⁾ Mnenje Evropskega odbora regij – Program za podporo reformam in Evropska stabilizacijska funkcija za naložbe (UL C 86, 7.3.2019, str. 335).

⁽⁴⁾ Mnenje Evropskega odbora regij – Izboljšanje upravljanja evropskega semestra: kodeks ravnanja za vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti (UL C 306, 15.9.2017, str. 24).

⁽⁵⁾ Mnenje Evropskega odbora regij – Uredba o skupnih določbah (UL C 86, 7.3.2019, str. 41).

Položaj lokalnih in regionalnih oblasti v evropskem semestru in kohezijski politiki

15. Odbor ugotavlja, da kljub povezavi med evropskim semestrom in sedanjimi kohezijskimi programi na ravni EU še vedno ni mehanizma, ki bi lokalne in regionalne oblasti strukturirano vključeval v pripravo nacionalnih programov reform in naložbenih strategij. Za pripravo, izvajanje in vrednotenje programov, financiranih iz skladov ESI, ter partnerskih sporazumov je bil sprejet Evropski kodeks dobre prakse za partnerstvo, v skladu s katerim so lokalne in regionalne oblasti neposredni partnerji Komisije in držav članic pri deljenem upravljanju kohezijske politike.

16. Odbor poudarja, da se priporočila, oblikovana v okviru evropskega semestra, pretežno nanašajo na politična področja, kjer imajo EU in države članice deljene pristojnosti in lahko EU ukrepa le tako, da jih podpre.

17. Odbor poudarja, da mora strukturirano vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti postati trajni element evropskega semestra, in obžaluje, da letni pregledi rasti vsebujejo sklicevanje na vključenost socialnih partnerjev in nacionalnih parlamentov, ne pa na vključenost lokalnih in regionalnih oblasti, kot je bilo leta 2018.

18. Odbor opozarja, da je to v nasprotju z načeli subsidiarnosti (člen 5(3) PEU in protokol št. 2), upravljanja na več ravneh in partnerstva (glej člen 6 o partnerstvu in upravljanju na več ravneh predloga uredbe o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume, COM(2018) 375 final). Priporočila za posamezne države prek kohezijske politike namreč neposredno vplivajo na oblikovanje politike na lokalni in regionalni ravni in tako to raven zavezujejo na političnih področjih, kjer ima zakonske pristojnosti. To je tudi v nasprotju z načeli Evropske listine lokalne samouprave Sveta Evrope.

19. Odbor pri tem opozarja na sporočilo Komisije o subsidiarnosti ⁽⁶⁾ z dne 23. oktobra 2018, v katerem je med drugim priznано, da se lokalne in regionalne oblasti razlikujejo od drugih zainteresiranih strani po tem, da so glavni izvajalci prava Unije, in da bi se „v zakonodajnem postopku pogosto lahko bolje upoštevala mnenja nacionalnih in regionalnih parlamentov ter lokalnih in regionalnih organov“.

20. Odbor opozarja tudi na četrto priporočilo projektne skupine Komisije za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“, v katerem piše, da bi morale države članice „pri pripravi nacionalnih programov reform ter oblikovanju in izvajanju strukturnih reform v okviru evropskega semestra upoštevati smernice Evropske komisije ter dejavno sodelovati z lokalnimi in regionalnimi organi, da bi izboljšale odgovornost za te reforme in njihovo izvajanje“ ⁽⁷⁾.

21. Odbor zato poudarja, da je najboljši način za preprečevanje kršitev načela subsidiarnosti in zagotavljanje učinkovitega usklajevanja politike ta, da se lokalne in regionalne oblasti v celoti in strukturirano vključijo v evropski semester ob upoštevanju načel partnerstva in upravljanja na več ravneh. V tem smislu je zaskrbljujoče, da se v pogajanjih v Svetu o uredbi o skupnih določbah govori o sproščanju teh dveh načel, saj lahko to ogrozi učinkovito usklajevanje med evropskim semestrom in kohezijsko politiko.

Na poti k priporočilom za posamezne države in novim kohezijskim programom v obdobju 2021–2027

22. V zvezi z zaprosilom romunskega predsedstva EU za pripravo mnenja o stopnji prožnosti regij v okviru povezave med kohezijskimi programi in priporočili za posamezne države in o tem, kako bi lahko regije bolje umestili v evropski semester, Odbor ugotavlja naslednje:

23. Odbor pozdravlja dejstvo, da je v letnem pregledu rasti za leto 2019 pozornost namenjena regionalni razsežnosti evropske naložbene politike, vendar ugotavlja, da je to vprašanje obravnavano le v omejenem obsegu.

24. Odbor je seznanjen, da poročila o državah za leto 2019 prvič vsebujejo oceno regionalnih razlik in naložbene smernice za financiranje v okviru kohezijske politike v obdobju 2021–2027 (Priloga D) za vsako posamezno državo članico, s katerimi se bo začel dialog med Komisijo in državami članicami o programskem načrtovanju kohezijske politike v navedenem obdobju.

⁽⁶⁾ COM(2018) 703 final.

⁽⁷⁾ Poročilo o projektni skupini za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“: Aktivna subsidiarnost – Nov način dela (julij 2018).

25. Odbor pozdravlja izjavo v letnem pregledu rasti za leto 2019, da mora „Evropa zavzeti dolgoročno stališče“. Poudariti je treba, da bi se s sprejetjem skupnega nabora dolgoročnih ciljev omogočili potrebni kompromisi med cilji trajnostne rasti, kohezije, socialne vključenosti, odpornosti in makroekonomske stabilnosti, kar bi državam članicam omogočilo, da oblikujejo izvedljivo in družbeno sprejemljivo kombinacijo naložb in strukturnih reform.
26. Zato morajo Evropska komisija in države članice poskrbeti, da bodo vse ravni upravljanja vključene v pripravo poročil o državah in priporočil za posamezne države, zlasti tako, da se opredeli kombinacija naložb in reform, ki so najprimernejše za njihove države in regije, ter oblikujejo ustrezne politike na podlagi nacionalnih poročil.
27. V tem okviru Odbor ponavlja svoje stališče, da bi bilo treba za izboljšanje upravljanja evropskega semestra pripraviti kodeks ravnanja za vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti ⁽⁸⁾. Pomembno je, da se lokalnim in regionalnim oblastem določi formalna vloga v procesu evropskega semestra, tako da se bodo priporočila za posamezno državo prek dialoga in horizontalnega usklajevanja upoštevala pri naložbah v nove kohezijske programe, kjer je to primerno.
28. Odbor poudarja, da se je postopek načrtovanja novih kohezijskih programov že začel s poročili o državah, ki so bila objavljena 27. februarja 2019 ⁽⁹⁾ in so podlaga za priporočila za posamezne države ter nacionalne programe reform in da je le še malo časa, da se lokalnim in regionalnim oblastem zagotovi formalna vloga v političnem postopku evropskega semestra. To pomanjkljivost je morebiti mogoče odpraviti z razširitevjo veljavnega kodeksa dobre prakse za partnerstvo tudi na politični proces evropskega semestra.
29. Za okrepitev vloge lokalnih in regionalnih oblasti v evropskem semestru Odbor podpira pobude za zbiranje in izmenjavo dobrih primerov vključevanja lokalnih in regionalnih oblasti v nacionalne programe reform in naložbene strategije.
30. Zaradi nezadostnega uradnega sodelovanja lokalnih in regionalnih oblasti pri oblikovanju politike v okviru evropskega semestra obstaja nevarnost, da se bo k načrtovanju novih kohezijskih programov pristopalo od zgoraj navzdol, kar lahko nezaželeno omejuje možnost izbire na lokalni in regionalni ravni in zmanjšuje prožnost. V takšnih razmerah se lahko občutek odgovornosti za priporočila za posamezne države še zmanjša, nove kohezijske programe pa je lahko še težje izvajati, kar je v nasprotju s prizadevanji Komisije, da bi bila kohezijska politika bolj usmerjena v rezultate in da bi se povečala njena dodana vrednost za EU in države članice.

V Bruslju, 10. aprila 2019

Predsednik

Evropskega odbora regij

Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽⁸⁾ Mnenje Evropskega odbora regij – Izboljšanje upravljanja evropskega semestra: kodeks ravnanja za vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti (UL C 306, 15.9.2017, str. 24).

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