

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Ulepszenie zarządzania europejskim semestrem: kodeks postępowania dotyczący udziału władz lokalnych i regionalnych

(2017/C 306/05)

Sprawozdawca: Rob Jonkman (NL/EKR), członek zarządu gminy Opsterland

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

I. Europejski semestr i jego ograniczenia

1. Stwierdza, że europejski semestr, podczas którego państwa członkowskie dostosują swoją politykę budżetową i gospodarczą do zaleceń uzgodnionych na szczeblu UE, jest głównym narzędziem koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej na poziomie UE. Europejski semestr wywiera wpływ na kształtowanie polityki przez władze publiczne na szczeblu unijnym, krajowym, lokalnym i regionalnym w cyklu rocznym. Zwraca również uwagę na związek między europejskim semestrem a polityką spójności, ponieważ dostęp władz lokalnych i regionalnych do unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych jest uzależniony od unijnych zasad zarządzania gospodarczego.
2. Uważa, że powodzenie semestru europejskiego jest zależne również od komplementarności europejskich, krajowych i lokalnych instrumentów finansowania publicznego.
3. Zauważa, że europejski semestr nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań, o czym świadczy zarówno niedostateczne wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów, jak i niewystarczająca odpowiedzialność na szczeblu krajowym. Ponadto, pomimo starań Komisji mających na celu powiązanie go ze strategią „Europa 2020”, agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, europejski semestr nadal zmaga się ze złożonością i dużą liczbą różnych ram odniesienia.
4. Uważa ponadto, że przejście do nowych europejskich ram strategicznych, które zastąpią strategię „Europa 2020”, byłoby odpowiednim momentem do przeprowadzenia reform zarządzania semestrem europejskim. Wszelkie przyszłe długoterminowe strategie rozwoju wymagałyby również spójności politycznej i spójnych ram zarządzania. Zwraca uwagę, że takich ram nie zapewnia jeszcze agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.
5. Zauważa, że władze lokalne i regionalne oraz organizacje reprezentujące je w rządach krajowych nie są jedną z zainteresowanych stron, lecz kluczowym podmiotem instytucjonalnym w procesie kształtowania polityki w oparciu o faktyczny podział uprawnień i kompetencji poszczególnych państw członkowskich. Podkreśla, że ponad 40 % zaleceń dla poszczególnych krajów na 2016 r. nie mogło zostać w pełni wprowadzonych w życie bez aktywnej roli władz lokalnych i regionalnych, które są odpowiedzialne za ponad 50 % inwestycji publicznych. Są one również częściowo odpowiedzialne za wdrażanie strategii politycznych UE i programu na rzecz inwestycji.
6. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne stanowią szczebel rządowy, który jest najbliższy obywatelom, oraz że ich znajomość szans i wyzwań terytorialnych, a także ich zdolność do dialogu z obywatelami, przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim mają zasadnicze znaczenie w dobie rosnącego sceptycyzmu wobec instytucji publicznych i demokracji przedstawicielskiej, zarówno na szczeblu UE, jak i krajowym. Zauważa, że niedawne badanie Eurobarometru pokazało, że politycy szczebla lokalnego i regionalnego mogą odegrać kluczową rolę w umacnianiu więzi między Europą a jej obywatelami ⁽¹⁾.
7. Ubolewa nad faktem, że zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w europejski semestr, w tym projektowanie i wdrażanie krajowych programów reform, nie jest ani zorganizowane, ani w sposób wyraźny uznawane we wszystkich państwach członkowskich UE. Zwraca uwagę, że obecne praktyki, znacznie różniące się w poszczególnych krajach, opierają się głównie na konsultacji z zainteresowanymi stronami, zaś władze lokalne i regionalne są traktowane na równi z innymi organami, uznawanymi za zainteresowane podmioty, bez należytego uwzględnienia ich uprawnień, kompetencji i ról, jako niezbędnego poziomu sprawowania rządów.

⁽¹⁾ Zob. badanie Flash Eurobarometr 427, opublikowane w dniu 22 października 2015 r. na podstawie odpowiedzi 62 511 respondentów.

8. Wyraża ubolewanie, że europejski semestr opiera się na analizach, które nie uwzględniają w sposób systematyczny terytorialnego zróżnicowania wyzwań i możliwości w obrębie państw członkowskich, które wynikają z różnych sytuacji wyjściowych regionów i miast i dysponowanie przez nie zróżnicowanymi zasobami, w tym zdolnościami instytucjonalnymi i administracyjnymi administracji publicznej.

II. Usprawnienie zarządzania w ramach europejskiego semestru

9. Uważa, że wprowadzenie wymiaru terytorialnego do europejskiego semestru, zarówno na poziomie analitycznym (poprzez wzbogacenie rocznej analizy wzrostu gospodarczego, krajowych programów reform i zaleceń dla poszczególnych krajów o analizy tendencji terytorialnych i oddziaływania terytorialnego polityki UE), jak i na poziomie operacyjnym (poprzez zapewnienie silniejszego i bardziej systematycznego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w oparciu o koncepcję partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów), pomoże uczynić europejski semestr bardziej skutecznym i zwiększyć poczucie odpowiedzialności w terenie. Pomogłoby to również wzmocnić powiązania między polityką UE i programem na rzecz inwestycji. Zauważa, że władze lokalne i regionalne już obecnie dostarczają obszernych danych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zaś inne istotne informacje są łatwo dostępne i mogą być wykorzystywane przy wprowadzaniu wymiaru terytorialnego do europejskiego semestru.

10. Uważa, że większy udział władz lokalnych i regionalnych w europejski semestr powinien oznaczać, że mają one być zaangażowane od początku, m.in. poprzez współtworzenie krajowych programów reform poprzez połączenie odgórnego i oddolnego procesu planowania. Jest zdania, że wdrażanie krajowych programów reform powinno obejmować skoordynowane działania na wszystkich szczeblach władzy, na podstawie podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów⁽²⁾. Podkreśla, że przejrzystość i rozliczalność należy zapewnić na wszystkich etapach procesu, który powinien być w większym stopniu oparty na dowodach, oraz szerzej stosować oceny oddziaływania terytorialnego.

11. Uważa ponadto, że w celu zwiększenia zakresu krajowych programów reform i wyeliminowania ich niektórych ograniczeń niezbędne byłoby oddzielenie inwestycji regionalnych lub krajowych, w tym współfinansowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, od obliczeń paktu stabilności i wzrostu, i sądzi, że umożliwi to spójne dostosowanie krajowych programów reform do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z myślą o realizacji ich wspólnych celów.

12. Zaleca przyjęcie kodeksu postępowania, aby nadać europejskiemu semestrowi wymiar terytorialny, zarówno poprzez uwzględnienie analiz terytorialnych w jego kluczowych dokumentach, jak i zapewnienie zorganizowanego i stałego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w planowanie i realizację semestru.

13. Proponuje, aby taki kodeks postępowania określał podstawowe wymogi, które będą musiały spełniać wszystkie odpowiednie szczeble administracji państwowej; zauważa, że kodeks postępowania powinien wziąć pod uwagę odpowiednie doświadczenia wyniesione z europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁽³⁾ w obrębie polityki spójności, jak również istniejące w niektórych krajach dobre praktyki dotyczące silnego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w europejski semestr.

14. Podkreśla dużą różnorodność porozumień instytucjonalnych, kompetencji, tradycji i zasobów występującą na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy i zwraca uwagę, że kodeks postępowania powinien zapewniać poszanowanie istniejących różnic między państwami członkowskimi pod względem systemu konstytucyjnego i podziału kompetencji pomiędzy krajowymi i niższymi niż krajowe poziomami sprawowania rządów. Uważa w związku z tym, że konkretne wdrożenie krajowych przepisów kodeksu postępowania powinno leżeć w gestii państw członkowskich.

15. Apeluje o to, by kodeks postępowania w pełni przestrzegał zasad pomocniczości i proporcjonalności. Uważa, że kodeks postępowania powinien być zainspirowany podejściem wynikającym z lepszego sprawowania rządów i stanowić część tego podejścia oraz ogólnego wysiłku na rzecz sprawniejszego i mniej skomplikowanego semestru, skoncentrowanego na mniejszej liczbie istotnych kwestii o mniejszym stopniu złożoności. Oznacza to poszanowanie kompetencji samorządów lokalnych i regionalnych, a także unikanie nakładania na władze lokalne i regionalne zbędnych obciążeń administracyjnych oraz korzystanie w jak największym stopniu z istniejących struktur i procesów, takich jak te ustanowione na mocy przepisów dotyczących polityki spójności.

⁽²⁾ Karta wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Pages/charter-for-multi-level-governance.aspx>.

⁽³⁾ Rozporządzenie delegowane w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (nr 240/2014).

16. Wyraża satysfakcję, że w przyjętej w dniu 26 października 2016 r. rezolucji w sprawie realizacji europejskiego semestru w 2016 r., Parlament Europejski poparł propozycję KR-u dotyczącą kodeksu postępowania, jak również z tego, że w rezolucji z 15 lutego 2017 r. w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego 2017 uznano, iż lepsze wdrażanie zaleceń dla poszczególnych krajów wymaga jasno określonych priorytetów na szczeblu europejskim oraz autentycznej debaty europejskiej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz zorganizowanego udziału władz lokalnych i regionalnych.

17. Przyjmuje z zadowoleniem niedawne wysiłki na rzecz poprawy procesu europejskiego semestru za pośrednictwem odpowiedzialnych za europejski semestr urzędników Komisji oddelegowanych do poszczególnych państw członkowskich, oraz podkreśla wartość dodaną tych urzędników stanowiących punkt kontaktowy dla wszystkich szczebli sprawowania rządów i zainteresowanych stron. Podkreśla potrzebę uzupełnienia tych starań o większe zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w tych obszarach europejskiego semestru, które mają znaczenie dla ich kompetencji.

III. Podstawowa struktura i główne treści kodeksu postępowania

18. Zaleca, by kodeks postępowania obejmował następujące dwie części i podstawowe elementy skierowane do odpowiednich podmiotów instytucjonalnych na wszystkich szczeblach. Zaleca także, aby treść kodeksu postępowania była opracowana w duchu partnerstwa między stosownymi instytucjami UE w trosce o zapewnienie pełnej możliwości dostosowania krajowych przepisów do konkretnych uwarunkowań na szczeblu krajowymi niższym od krajowego, zgodnie z zasadą pomocniczości.

Część 1: Budowanie europejskiego semestru w oparciu o solidną analizę terytorialną

19. Zaleca, aby w celu zapewnienia solidnej podstawy terytorialnej europejskiego semestru, która pozwoli na wyraźniejsze skoncentrowanie się na istotnych kwestiach dla każdego szczebla rządowego, kodeks postępowania przewidywał, że:

- a) Komisja Europejska będzie uzupełniać roczną analizę wzrostu gospodarczego analizą na szczeblu niższym niż krajowy. Sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów będą zawierać rozdział dotyczący różnic między regionami i zostanie w nich uznana rola władz lokalnych i regionalnych;
- b) Komisja Europejska będzie wymagać, by w krajowych programach reform państw członkowskich zajęto się dysproporcjami regionalnymi i innymi kwestiami dotyczącymi wymiaru terytorialnego wymienionymi w sprawozdaniach krajowych i by dokonywano przeglądu postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020” również na szczeblu niższym niż krajowy;
- c) Komisja Europejska będzie uznawać i uwzględniać rolę władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów;
- d) Rada, popierana zwłaszcza przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy, będzie uwzględniać wymiar terytorialny europejskiego semestru jeszcze przed zatwierdzeniem i formalnym przyjęciem rocznej analizy wzrostu gospodarczego i zaleceń dla poszczególnych krajów.

Część 2: Wdrożenie zasady partnerstwa na wszystkich szczeblach sprawowania rządów w ramach europejskiego semestru

20. Zaleca, by pod względem zaangażowania szczebli sprawowania rządów niższych niż krajowy kodeks postępowania przewidywał, że:

- a) każde państwo członkowskie wprowadzi stałe ustalenia dotyczące udziału władz lokalnych i regionalnych w całym procesie europejskiego semestru, wspólnie do kompetencji władz lokalnych i regionalnych, z uwzględnieniem odpowiednich przepisów konstytucyjnych i zwykłych praktyk każde państwo członkowskie określi sposób praktycznego funkcjonowania tych ustaleń oraz ich harmonogram, jak również kryteria określania organizacji reprezentujących władze lokalne i regionalne, analogicznie do europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach polityki spójności UE;
- b) stałe uzgodnienia wymienione powyżej zapewnią, zwłaszcza władzom lokalnym i regionalnym, możliwość przeglądu sprawozdania krajowego, dzielenia się wnioskami oraz informowania o podejmowanych środkach politycznych, wzięcia udziału w przygotowywaniu krajowych programów reform oraz dokonania przeglądu i przedstawienia uwag na temat projektu zaleceń dla poszczególnych krajów;

- c) uzgodnienia takie obejmą także przepisy dotyczące udziału władz lokalnych i regionalnych w realizacji odpowiednich działań politycznych w ramach krajowych programów reform i zaleceń dla poszczególnych krajów;
- d) organizacje przedstawicielskie władz lokalnych i regionalnych, wybrane jako partnerzy do wdrożenia kodeksu postępowania, spotkają się z przedstawicielami Komisji Europejskiej w czasie wizyt i konsultacji prowadzonych przez nią w poszczególnych krajach na początku semestru europejskiego; organizacje patronackie reprezentujące władze lokalne i regionalne na szczeblu UE wezmą udział w zorganizowanym dialogu z Komisją Europejską, będącym odpowiednikiem zorganizowanego dialogu między partnerami w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁽⁴⁾;
- e) KR przyczyni się do monitorowania terytorialnego wymiaru europejskiego semestru poprzez zapewnienie zarówno terytorialnych analiz głównych dokumentów europejskiego semestru (rocznej analizy wzrostu gospodarczego, sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów, krajowych programów reform oraz zaleceń dla poszczególnych krajów), jak i ocen politycznych na początku i na końcu europejskiego semestru;
- f) Parlament Europejski uwzględni wymiar terytorialny europejskiego semestru w ocenach politycznych sporządzanych na początek i na koniec europejskiego semestru; Parlament będzie również współpracować z KR-em w zakresie monitorowania europejskiego semestru. W tym celu KR zostanie zaproszony do wzięcia udziału w odbywającym się na początku roku międzyparlamentarnym tygodniu, a także w wysłuchaniu zorganizowanym przed sformułowaniem przez Parlament Europejski jesienią ostatecznej oceny europejskiego semestru.

IV. Wprowadzenie i stosowanie kodeksu postępowania

- 21. Przewiduje, że kodeks postępowania będzie wdrażany na szczeblu UE natychmiast po jego przyjęciu, zaś na szczeblu krajowym w okresie dwóch lat, w celu umożliwienia szczeblowi krajowemu i niższemu od krajowego szczeblom sprawowania rządów wprowadzenie kodeksu odpowiednio dostosowanego do ich szczególnych uwarunkowań.
- 22. Proponuje, by instytucje UE, w obecnych ramach prawnych, wprowadziły jak najszybciej kodeks postępowania poprzez porozumienie międzyinstytucjonalne obejmujące KR.
- 23. Zaleca, by w międzyczasie Komisja zaproponowała *a priori* na podstawie art. 121 TFUE zmianę podejścia legislacyjnego decydującego o europejskim semestrze w celu wyraźnego zapewnienia podstawy prawnej, na mocy której kodeks postępowania w przyszłości stałby się prawnie wiążący.
- 24. Zwraca uwagę, że wdrożenie kodeksu postępowania można by ułatwić, wykorzystując i ulepszając istniejące struktury i działania, takie jak: Europejski Tydzień Regionów i Miast, odnowienie dialogu terytorialnego między KR-em, przedstawicielami regionów i miast oraz instytucjami UE, a także zastosowanie już dostępnych danych Eurostatu i władz lokalnych i regionalnych.
- 25. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do podjęcia wyzwania, jakim jest budowanie zdolności administracyjnej i instytucjonalnej na wszystkich szczeblach sprawowania rządów, zwłaszcza na szczeblu niższym niż krajowy, gdyż jej brak stanowi przeszkodę dla pełnej realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów. W tym celu ponawia swój apel do Komisji Europejskiej o wydanie jednolitego dokumentu strategicznego ustalającego wytyczne i zasady koordynacji wszystkich strumieni finansowanej przez UE pomocy technicznej na rzecz budowania zdolności.
- 26. Apeluje o rozważenie podjęcia środków zachęcających państwa członkowskie do przyjęcia kodeksu postępowania.
- 27. Zwraca się do Komisji Europejskiej, Rady i Parlamentu Europejskiego o rozpoczęcie, w konsultacji z KR-em, prac nad kodeksem postępowania, biorąc pod uwagę powyższą strukturę i zasadniczą treść oraz przestrzegając zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Bruksela, dnia 11 maja 2017 r.

Markku MARKKULA

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽⁴⁾ Na podstawie art. 5 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów).