

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

KOMITET REGIONÓW

131. SESJA PLENARNA KR-U I SESJA INAUGURACYJNA EUROPEJSKIEGO TYGODNIA REGIONÓW I MIAST, 8.10.2018–10.10.2018**Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów – Polityka gospodarcza dla strefy euro oraz w świetle rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2019 r.**

(2018/C 461/01)

Dokument przedłożony przez grupy polityczne EPL, PES, ALDE, EA i EKR

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW,

- uwzględniając komunikat Komisji Europejskiej dotyczący rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2018 r.⁽¹⁾ oraz europejski semestr 2018,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 października 2017 r. w sprawie europejskiego semestru 2017, w świetle rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2018 r., oraz swoją rezolucję z dnia 1 lutego 2018 r. w sprawie sporządzonej przez Komisję Europejską rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2018 r.,
- uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 26 października 2017 r. w sprawie polityki gospodarczej strefy euro⁽²⁾ oraz rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2018 r.,

1. Odnotowuje ogólnie powolne i nierównomierne tempo istotnych dla UE reform strukturalnych w całej UE, mierzone wskaźnikami wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów⁽³⁾. Podkreśla, że we wszystkich państwach członkowskich potrzebne są reformy mające na celu wspieranie konkurencyjności i wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz konwergencji gospodarczej, a także odporności na wstrząsy zewnętrzne, co ma kluczowe znaczenie dla stabilności strefy euro. Podkreśla, że przede wszystkim brak odpowiedzialności na szczeblu krajowym oraz częściowo także niewystarczające zdolności administracyjne i instytucjonalne są powszechnie postrzegane jako główne czynniki przyczyniające się do niezadowalających wyników w zakresie wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ COM(2017) 690 final.

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0418&language=PL&ring=A8-2017-0310>.

⁽³⁾ Komunikat Komisji w sprawie zaleceń dla poszczególnych krajów na 2018 r., s. 3 (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/PL/COM-2018-400-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>); zob. również przeprowadzona przez Komisję ocena skutków załączona do wniosku w sprawie Programu wspierania reform <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-310-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁽⁴⁾ Zob. s. 23–26 oceny skutków, do której odsyła poprzedni przypis.

2. Odnotowuje duży wzrost liczby zaleceń dla poszczególnych krajów bezpośrednio skierowanych do władz lokalnych i regionalnych (36 % w 2018 r. w porównaniu z 24 % w 2017 r.)⁽⁵⁾. Zauważa również, że biorąc pod uwagę te zalecenia dla poszczególnych krajów, które choćby pośrednio odnoszą się do władz lokalnych i regionalnych, oraz te, które nie odnoszą się do nich, ale mają wpływ na szczeblu terytorialnym, zalecenia o charakterze terytorialnym stanowią w sumie 83 % wszystkich zaleceń dla poszczególnych krajów (w porównaniu z 76 % w 2017 r.).
3. Odnotowuje, że w 48 % ze 124 zaleceń, które w 2018 r. zostały skierowane do władz lokalnych i regionalnych lub dotyczą wyzwań związanych z dysproporcjami terytorialnymi, potwierdzono to, co zostało już opublikowane w 2015 r. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje przeprowadzoną przez Komisję Europejską ocenę wieloletnią wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów, z której wynika, że od początku europejskiego semestru w 2011 r. ponad dwie trzecie zaleceń wdrożono co najmniej na poziomie określonym jako „pewien postęp”⁽⁶⁾, przy czym ubolewa nad utrzymującym się brakiem przejrzystości w odniesieniu do kryteriów, na których opiera się taka ocena.
4. Podkreśla, że europejski semestr musi być dostosowany do długoterminowej unijnej strategii wdrażania Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 na szczeblu UE. Przejście do nowych europejskich ram strategicznych, które zastąpią strategię „Europa 2020”, byłoby sprzyjającą okazją do zreformowania zarządzania europejskim semestrem.
5. Zdecydowanie nalega, aby zalecenia dla poszczególnych krajów wyraźnie odnosiły się do wyzwań terytorialnych oraz roli władz lokalnych i regionalnych w ich określaniu i podejmowaniu działań w odpowiedzi na nie, jak również aby wyzwania o charakterze terytorialnym i przyszłe scenariusze zostały jednoznacznie przeanalizowane i uwzględnione w rocznej analizie wzrostu gospodarczego i sprawozdaniach krajowych oraz aby znalazły one odzwierciedlenie w krajowych programach reform.
6. Podkreśla potrzebę zagwarantowania pełnej zgodności europejskiego semestru z celem spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej określonym w Traktacie o Unii Europejskiej oraz sugeruje, aby zalecenia dla poszczególnych krajów stanowiły odpowiedź na wieloletnie wyzwania dotyczące spójności stojące przed państwami członkowskimi.
7. Z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w europejskim semestrze priorytetów Europejskiego filaru praw socjalnych i podkreśla, że w 45 % zaleceń dla poszczególnych krajów na rok 2018 powierzono pewną rolę władzom lokalnym i regionalnym lub wskazano wyzwania związane z dysproporcjami terytorialnymi w zakresie praw socjalnych⁽⁷⁾.
8. Ponownie stwierdza, że zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych jako partnerów w planowaniu i realizacji europejskiego semestru, europejskim semestrze, wraz z przyjęciem rozwiązań w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów oraz wyraźnie uznaną, stałą i zorganizowaną rolę władz lokalnych i regionalnych, znacznie zwiększyłoby odpowiedzialność za zalecenia dla poszczególnych krajów na szczeblu krajowym. Podkreśla, że zaangażowanie to nabiera jeszcze większego znaczenia w kontekście ściślejszego powiązania polityki spójności z europejskim semestrem w ramach WRF na lata 2021–2027 oraz ewentualnego przyjęcia Programu wspierania reform, który również byłby zarządzany w ramach europejskiego semestru.
9. Zwraca w związku z tym uwagę na potrzebę zapewnienia lepszej koordynacji i synergii procesu europejskiego semestru z podejściem opartym na zarządzaniu dzielonym oraz zapewnienia zdecentralizowanego charakteru europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Ponawia swoją propozycję, by UE przyjęła kodeks postępowania mający na celu zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w proces europejskiego semestru⁽⁸⁾, i podkreśla, że taki wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości oraz obecnym podziałem uprawnień i kompetencji między różne szczeble władzy w państwach członkowskich. Zauważa, że kodeks postępowania powinien uwzględniać odpowiednie doświadczenia zdobyte od czasu przyjęcia europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych służących realizacji polityki spójności⁽⁹⁾, a także istniejące dobre praktyki dotyczące szerokiego udziału władz lokalnych i regionalnych w procesie europejskiego semestru w niektórych krajach.
10. Z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane zalecenie unijnej grupy zadaniowej ds. zasad pomocniczości, proporcjonalności i „robić mniej, ale efektywniej”, „aby państwa członkowskie kierowały się wskazówkami Komisji dotyczącymi zachęcania do większego udziału i większej odpowiedzialności za zalecenia dla poszczególnych krajów, biorąc pod uwagę fakt, że [...] reformy gospodarcze mogą wywoływać skutki na wszystkich szczeblach sprawowania rządów [...]. Działania te nie powinny ograniczać się do administracji krajowej, obejmując również władze lokalne i regionalne, partnerów społecznych i całe społeczeństwo obywatelskie”⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/2018-Territorial-Analysis-of-CSRs/2018_CSRS_draft_final.pdf.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji w sprawie zaleceń dla poszczególnych krajów na 2018 r., s. 3.

⁽⁷⁾ http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/2018-Territorial-Analysis-of-CSRs/2018_CSRS_draft_final.pdf.

⁽⁸⁾ Zob. opinia KR-u „Ulepszenie zarządzania europejskim semestrem – kodeks postępowania dotyczący udziału władz lokalnych i regionalnych”, przyjęta w dniu 11 maja 2017 r.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie delegowane w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (nr 240/2014).

⁽¹⁰⁾ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.

11. Ubolewa, że Komisja nadal nie przedstawiła definicji „reform strukturalnych” w kontekście zarządzania gospodarczego UE i ewentualnego wsparcia w ramach programów UE, takich jak projekt programu wspierania reform. W tym kontekście ponownie podkreśla, że zgodnie z zasadą pomocniczości zakres reform strukturalnych kwalifikujących się do wsparcia UE powinien być ograniczony do tych strategicznych dziedzin polityki, które są istotne dla wdrażania celów zapisanych w Traktacie UE i które dotyczą bezpośrednio kompetencji UE. Odrzuca wszelkie propozycje finansowania w państwach członkowskich nieokreślonych reform strukturalnych, które nie zostały poddane uprzedniej ocenie europejskiej wartości dodanej i które nie są bezpośrednio związane z kompetencjami UE zapisanymi w Traktacie. W tym kontekście KR przywołuje swą rezolucję z dnia 1 lutego 2018 r., w której odrzucił wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów (UE) nr 1303/2013 z dnia 6 grudnia 2017 r. ⁽¹¹⁾.

12. Podkreśla, że stan finansów lokalnych i regionalnych wymaga, aby ponownie skoncentrować na nim uwagę na szczeblu europejskim i krajowym. Z zadowoleniem przyjmuje w związku z tym skierowanie przez prezydencję austriacką wniosku do KR-u o przeanalizowanie tej kwestii. Przypomina, że budżety władz lokalnych i regionalnych, w tym w szczególności budżety na wydatki socjalne i opiekę społeczną, były jednymi z pierwszych, które odczuły kryzys finansowy i gospodarczy oraz wynikające z nich konsolidacje budżetowe i cięcia transferów rządowych. Zauważa, że choć od kryzysu mija dziesięć lat, finanse wielu samorządów lokalnych i regionalnych są nadal ograniczone.

13. Ponownie wyraża zaniepokojenie utrzymującym się niskim poziomem inwestycji publicznych w UE, w szczególności inwestycji podejmowanych przez władze lokalne i regionalne, których poziom – wyrażony jako udział w PKB ⁽¹²⁾ – jest w 2017 r. nadal o ponad 30 % niższy niż w 2009 r. Z zalem stwierdza zatem, że często skutki polityki konsolidacji budżetowej są najbardziej odczuwalne w obszarze inwestycji publicznych, pomimo że inwestycje te mają bezpośredni wpływ na lokalne gospodarki i codzienne życie obywateli. Jest ponadto zaniepokojony rosnącą centralizacją inwestycji: udział inwestycji publicznych dokonywanych przez władze lokalne i regionalne – jakkolwiek stanowiących nadal ponad 50 % w UE – spadł zauważalnie w porównaniu z poziomem 60 % w latach dziewięćdziesiątych ⁽¹³⁾.

14. Z zadowoleniem przyjmuje ambicję Komisji, aby we wniosku dotyczącym ustanowienia programu InvestEU szerzej wykorzystać doświadczenia związane z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) i planem inwestycyjnym dla Europy. Przyznaje, że wnioskowane rozporządzenie może uprościć korzystanie z instrumentów finansowych, czego od dawna domaga się KR, ponieważ obecna złożoność stanowi przeszkodę dla powszechnego i skutecznego wykorzystania.

15. Ubolewa z powodu tendencji do zwiększonego protekcjonizmu w handlu międzynarodowym i ostrzega przed negatywnymi konsekwencjami zagrożenia wielostronnej współpracy handlowej i systemom rozstrzygania sporów. Powtarza jednak swoją opinię, że nowe inicjatywy dotyczące wolnego handlu muszą być poprzedzane ocenami skutków, które ułatwiają rozpoznanie i skwantyfikowanie na wczesnym etapie ewentualnego asymetrycznego wpływu na europejskie regiony, aby umożliwić podjęcie szybkich działań politycznych.

16. Podkreśla, że polityka handlowa jest objęta wyłączną kompetencją UE, a Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) jest obecnie jednym z instrumentów łagodzących ewentualne negatywne skutki uboczne decyzji w polityce handlowej. Wyraża ubolewanie, że w przeszłości środki dostępne z EFG nie zostały w pełni wykorzystane, i zauważa, że niektóre państwa członkowskie wcześniej zdecydowały się na skorzystanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. KR szczegółowo przeanalizuje w odrębnej opinii, czy wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozszerzenia zakresu i roli EFG, a także obniżenia ustalonych w nim progów, zagwarantuje wniesienie wartości dodanej przez zreformowany EFG oraz pozwoli uniknąć pokrywania się EFG z Europejskim Funduszem Społecznym Plus i kompromisów między obydwoma funduszami, jak ma to obecnie miejsce ⁽¹⁴⁾.

17. Ponawia apel o silną i całościową strategię polityki przemysłowej UE, która umożliwi przemysłowi europejskiemu, a zwłaszcza MŚP, podejmowanie wyzwań i wykorzystywanie szans stwarzanych przez cyfryzację i dekarbonizację, ze zwróceniem szczególnej uwagi na inwestycje we wzmacnianie wykorzystania technologii przez MŚP i specjalizację pracowników za pomocą kształcenia ustawicznego. Ponownie podkreśla kluczową rolę władz lokalnych i regionalnych w budowaniu regionalnych ekosystemów innowacji i klastrów innowacyjnych, które są niezbędne dla powodzenia innowacji. Podkreśla, że jednolity rynek europejski stanowi rdzeń integracji gospodarczej i politycznej UE, i wskazuje, że wciąż trwa tworzenie jednolitego rynku, który pozostaje niepełny w pewnych obszarach, mających wpływ w szczególności na konsumentów i MŚP. Z zadowoleniem przyjmuje również wniosek Komisji dotyczący nowego programu na rzecz jednolitego rynku po 2020 r., zapewniającego ramy wspierające środki na rzecz poprawy konkurencyjności europejskich MŚP.

⁽¹¹⁾ COM(2017) 826 final.

⁽¹²⁾ Źródło: Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00022&language=en>.

⁽¹³⁾ Komisja Europejska, siódme sprawozdanie w sprawie spójności (s. 168).

⁽¹⁴⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_07/SR13_07_PL.pdf.

18. Zauważa, że potrzeba poprawy zdolności administracyjnych i instytucjonalnych leży u podstaw większości reform strukturalnych wskazanych w ramach europejskiego semestru. Podkreśla, że inne priorytety polityczne to jedna z głównych przyczyn niezadowolającej realizacji reform strukturalnych w kontekście europejskiego semestru; w poszczególnych krajach dochodzą do tego jeszcze niewystarczające zdolności administracyjne i instytucjonalne na różnych szczeblach sprawowania rządów i administracji: niewystarczające zdolności utrudniają bowiem inwestycje publiczne i prywatne, obniżają jakość usług publicznych świadczonych na rzecz obywateli i spowalniają wdrażanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz innych programów UE. Podkreśla, że w 2018 r. 63 % wszystkich zaleceń skierowanych bezpośrednio do władz lokalnych i regionalnych dotyczyło poprawy zdolności administracyjnych.

19. Zauważa, że chociaż wnioski złożone w ramach programu wspierania reform strukturalnych pochodziły z większości państw członkowskich, to jednak problem dotyczący jakości i zdolności administracji publicznej jest poważniejszy w wielu krajach Europy Południowej i Wschodniej⁽¹⁵⁾. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że władze lokalne i regionalne mają dostęp do programu wspierania reform strukturalnych, i wzywa Komisję do zachęcania państw członkowskich, aby zajęły się potrzebami samorządów terytorialnych w zakresie budowania zdolności. Z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie Komisji w zwiększanie koordynacji działań na rzecz budowania zdolności, które finansowane są przez UE, i przypomina, że Komisja powinna zrobić to w sposób przejrzysty, publikując jeden dokument strategiczny⁽¹⁶⁾.

20. Wzywa Komisję do przeprowadzenia oceny sposobu transpozycji przepisów Unii dotyczących zamówień publicznych do ustawodawstwa krajowego i sposobu ich wdrażania, ze zwróceniem uwagi zarówno na sposób ich wdrażania na szczeblu lokalnym i regionalnym – w świetle znaczenia samorządów terytorialnych w dziedzinie zamówień publicznych – jak i zakres, w jakim nowe normy doprowadziły do uproszczenia lub skomplikowania regulacji w tym obszarze. Zauważa, że konieczne są większe postępy w zakresie elektronicznych zamówień publicznych oraz że państwa członkowskie powinny dążyć do szybkiej cyfrowej transformacji procedur i wprowadzenia elektronicznych procesów na wszystkich głównych etapach zamówień.

21. Zobowiązuje swego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu, prezydencji austriackiej w Radzie oraz przewodniczącemu Rady Europejskiej.

Bruksela, dnia 10 października 2018 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*

⁽¹⁵⁾ Dowody potwierdzające te problemy zostały streszczone na s. 27 przeprowadzonej przez Komisję oceny skutków załączonej do wniosku w sprawie Programu wspierania reform <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2018/EN/SWD-2018-310-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁽¹⁶⁾ <https://memportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2018-00502-00-00-AC-TRA-PL.docx>.