

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform”

(COM(2018) 391 final – 2018/0213 (COD))

(2019/C 62/20)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o opinię	Parlament Europejski, 14.6.2018 Rada Unii Europejskiej, 27.6.2018
Podstawa prawna	Art. 175 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Komisja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	3.10.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.10.2018
Sesja plenarna nr	538
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	194/3/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem odnotowuje i przyjmuje powody uzasadniające utworzenie programu wspierania reform, który powinien zachęcić państwa członkowskie UE do wdrożenia ważnych reform strukturalnych, ukazywać reformy strukturalne jako działania kompleksowe i posłużyć za narzędzie uzupełniające w celu ich realizacji na zasadzie dobrowolności. EKES proponuje, aby w trakcie realizacji reform strukturalnych – wspieranych przez ten program – monitorowano także w państwach członkowskich ich efekty i konsekwencje społeczne.

1.2. EKES opowiada się za silnym związkiem między programem wspierania reform a europejskim semestrem. Jednocześnie Komitet jest przekonany, że powodzenie reform strukturalnych powinno przejawiać się w perspektywie średnioterminowej, również w kontekście ewolucji konwergencji gospodarczej w UE. EKES uważa również, że związek między programem wspierania reform i europejskim semestrem może być jeszcze silniejszy i bardziej bezpośredni niż przewiduje wniosek dotyczący rozporządzenia.

1.3. EKES uważa, że aby pomyślnie uruchomić program wspierania reform i uzyskać oczekiwane korzyści, wskazane byłoby jeszcze lepiej odpowiedzieć na kilka pytań, które wciąż są otwarte i co do których Komisja Europejska nie udzieliła całkowicie jednoznacznych wyjaśnień.

1.4. W kontekście nowej koncepcji wieloletnich ram finansowych UE na lata 2021–2027, zakładającej uzyskanie znacznych synergii między poszczególnymi rozdziałami, EKES jest przekonany, że konieczne jest jeszcze bardziej szczegółowe określenie potencjału programu w sposób pozwalający rzeczywiście uzyskać wspomniane synergie. EKES z zadowoleniem przyjąłby praktyczny podręcznik pozwalający beneficjentom na swobodne orientowanie się wśród możliwości wzajemnych połączeń między rozdziałami przyszłych wieloletnich ram finansowych, zważywszy zwłaszcza na fakt, że chodzi o całkowicie nowy element ich funkcjonowania. W ramach pożądanego wzmocnienia synergii EKES zaleca również, by wykorzystać możliwość bezpośredniego połączenia środków programu z odpowiednim programem operacyjnym w ramach polityki spójności.

1.5. EKES zaleca również wyjaśnienie i dokładniejsze zdefiniowanie warunków oceny powodzenia reform (a więc warunków rzeczywistego wypłacenia środków finansowych w ramach programu). Jednocześnie EKES uważa, że to właśnie w zakresie poszukiwania zgodności co do treści programu reform między wizją Komisji Europejskiej a wizją państw członkowskich zorganizowane społeczeństwo obywatelskie może odgrywać bardzo aktywną rolę. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przewidziano ścisły związek między wspomnianym programem i krajowymi programami reform. W związku z tym zaleca również staranne monitorowanie rozplanowania reform w czasie i skuteczne zajęcie się ryzykiem związanym z pokusą nadużycia. Uważa za wysoce pożądane utworzenie platformy współpracy między państwami członkowskimi w kwestiach dotyczących formy i charakteru reform strukturalnych.

1.6. EKES sądzi, że konieczność przeprowadzenia reform strukturalnych dotyczy nie tylko każdego państwa członkowskiego, ale również UE jako całości, biorąc pod uwagę, że reformy te mają skutki transgraniczne, a często nawet ogólnoeuropejskie. Zważywszy, że zgodnie z założeniami program ma być zarządzany centralnie, EKES ubolewa nad tym, że nie jest możliwe zajęcie się za jego pośrednictwem w szczególności projektami o charakterze strukturalnym, które są ważne dla całej Europy, i zaleca, by rozszerzyć na tego rodzaju reformy o możliwości, jakie daje program.

1.7. Komitet nie jest całkowicie przekonany, czy metoda wypłaty a posteriori wsparcia dostarczanego w ramach programu (przy czym przesunięcie w czasie może trwać nawet kilka lat, licząc od wdrożenia reform) stanowi dla państwa członkowskiego wystarczającą motywację, by zaplanować wdrożenie reformy strukturalnej.

2. Ogólny kontekst wniosku i najważniejsze fakty

2.1. Jedną z największych przeszkód długoterminowych dla większego i bardziej przekonującego wzrostu gospodarczego w UE jest istnienie serii strukturalnych i zakłóceń i braków równowagi, którym zaradzić może ściśle wdrożenie reform strukturalnych⁽¹⁾. Ostatni kryzys gospodarczy umożliwił jeszcze wyraźniejsze uwytatnienie niektórych z nich. Jednocześnie pozwolił ustanowić kryterium oceny, na ile udane było wdrożenie reform. Aby zagwarantować powodzenie programu, należy też wyciągnąć wnioski z przykładów reform, które okazały się nieskuteczne lub źle przygotowane i przyniosły poważne konsekwencje gospodarcze i społeczne, oraz unikać powielania takich praktyk w przyszłości.

2.2. Reformy strukturalne obejmują środki polityki gospodarczej ustanawiające w perspektywie długoterminowej podstawowe parametry struktury gospodarczej oraz odpowiednich ram instytucjonalnych i prawnych. Przyjmują one formę zarówno eliminowania istniejących przeszkód, jak i wdrażania całkowicie nowych elementów instrumentów polityki gospodarczej odzwierciedlających tendencje aktualnych i przyszłych zmian. Kształt i konieczność reform strukturalnych różnią się w poszczególnych państwach UE⁽²⁾.

2.3. Zaproponowany program wspierania reform, dysponujący znacznie większymi środkami finansowymi oraz bardziej rozszerzonym i doprecyzowanym zakresem wsparcia, stanowi przedłużenie instrumentu programu wspierania reformy strukturalnej wdrażanego od 2017 r., głównie w formie pomocy technicznej⁽³⁾.

2.4. Można uznać program wspierania reform za główny wkład budżetu unijnego – w duchu aktualnych innowacji – mający zagwarantować europejską wartość dodaną, zwiększoną elastyczność, synergie pomiędzy wszystkimi rozdziałami budżetu oraz uproszczenie jego procedur. Wkład ten powinien przyjmować formę zwiększonej długoterminowej działalności inwestycyjnej, biorąc pod uwagę, że procedura europejskiego semestru powinna stanowić próbę i punkt odniesienia dla oceny odpowiedniego charakteru reform strukturalnych⁽⁴⁾.

2.5. Należałoby więc rozpatrywać program wspierania reform nie w odizolowaniu, lecz jako nowy element złożonej mozaiki instrumentów przyszłego budżetu UE, w stosunku do których program powinien wykazywać wysoki stopień synergii, co jest szczególnie ważne dla polityki spójności i Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji.

2.6. Ponadto ogłoszenie utworzenia tego programu było częścią w prezentacji, w grudniu 2017 r., nowych instrumentów budżetowych na rzecz stabilnej strefy euro w ramach UE. Niemniej jednak państwa członkowskie strefy euro nie są w żaden sposób faworyzowane we wniosku dotyczącym rozporządzenia w stosunku do państw nienależących do strefy euro, mimo że program powinien stanowić jeden z wariantów kompromisowego rozwiązania w kwestii utworzenia osobnego budżetu dla strefy euro.

⁽¹⁾ EKES w swoich opiniach przyjmuje za punkt wyjścia definicję reform strukturalnych sformułowaną w swej opinii „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

⁽²⁾ Opis powiązania między reformami strukturalnymi a innymi elementami składowymi polityki gospodarczej w kontekście UE przedstawiono w opinii EKES-u w sprawie polityki gospodarczej strefy euro w 2017 r. (opinia dodatkowa) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 216) i w opinii w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (2017 r.) (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 33).

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wspierania reform strukturalnych w państwach członkowskich (Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 53).

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u „Dokument otwierający debatę dotyczący przyszłości finansów UE” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 131).

2.7. Program wspierania reform dysponuje trzema zaproponowanymi narzędziami. Są to:

- narzędzie realizacji reform w formie instrumentu wsparcia finansowego (dysponujące przydziałem w wysokości 22 mld EUR),
- instrument wsparcia technicznego (będący bezpośrednim przedłużeniem programu wsparcia reform strukturalnych, dysponujący przydziałem w wysokości 840 mln EUR),
- instrument wsparcia konwergencji przeznaczony dla państw niebędących częścią strefy euro (dysponujący 2,16 mld EUR).

2.8. Głównym celem programu jest wsparcie wysiłków rządów i sektora publicznego państw członkowskich na rzecz opracowania i przeprowadzenia reform strukturalnych. Korzyści, jakie przynosi program, powinny przyczynić się do zrównoważonego wzrostu unijnej gospodarki i wdrożenia europejskiego filaru praw socjalnych,

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uważa, że powody wskazane we wniosku, uzasadniające utworzenie programu wspierania inwestycji, są całkowicie zasadne i że zgodnie z tymi powodami praktyczne działanie programu powinno przynieść korzyści. Jednocześnie Komitet jest przekonany, że wniosek stawia wiele pytań, na które nie udzielono całkowicie jasnych odpowiedzi ani wyjaśnień, oraz że niezwykle ważne jest, by udzielić bardziej przekonujących i jednoznacznych odpowiedzi na te pytania przed całkowitym uruchomieniem programu i jego konkretnym działaniem.

3.2. EKES domaga się, aby w sposób bardziej konkretny i zrozumiały przedstawiono sytuacje, w których przejawiają się możliwe synergie, np. w zakresie polityki spójności, do której odnosi się zarówno wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych, jak i wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dla siedmiu funduszy.

3.3. Uzyskanie korzyści, lub wręcz przeciwnie – niepowodzenie danego środka reformy, następuje często dopiero po pewnym odstępnie czasu, który z łatwością może przekroczyć zarówno okres trzech lat, wyznaczony na wdrożenie reformy, jak również okres kolejnych pięciu lat, wyznaczony odnośnie do jej trwałości. Komitet jest ciekawy, w jaki sposób program zamierza oceniać powodzenie reform, które mogą korzystać ze wsparcia, ale których skutek może pojawić się dopiero po bardzo długim czasie. W tym kontekście EKES chciałby również wiedzieć, w jaki sposób zostanie rozwiązany ewentualny spór między Komisją Europejską a państwem członkowskim w zakresie określenia, czy propozycja danej reformy jest właściwa oraz czy przeprowadzona reforma zakończyła się sukcesem. W związku z tym EKES zaleca utworzenie platformy współpracy między państwami członkowskimi w kwestiach dotyczących charakteru reform strukturalnych.

3.4. EKES uważa, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogłoby w znaczny sposób przyczynić się do uzyskania konsensusu między Komisją Europejską a państwami członkowskimi w zakresie kształtu, jaki mają przyjąć reformy, ponieważ pod wieloma względami jest ono bezstronne, oraz mogłoby dostarczyć obiektywną i merytoryczną opinię. Ponadto jest ono łącznikiem będącym w stanie zapobiegać ewentualnym konfliktom i w razie potrzeby je rozwiązywać.

3.5. EKES odnotowuje deklarowaną korelację z procedurą europejskiego semestru, przy czym uważa, że ten wzajemny związek mógłby mieć jeszcze bardziej bezpośredni charakter. W przypadku narzędzia realizacji reform wspomniana korelacja mogłaby dotyczyć np. określenia przydziału finansowego. EKES odnotowuje fakt, że jedynym kryterium w tej kwestii jest liczba mieszkańców danego państwa członkowskiego. Niemniej jednak Komitet zaleca, by rozpatrzyć również możliwość zastosowania matrycy wielokryteriowej, która uwzględniłaby stopień konieczności przeprowadzenia reform strukturalnych w warunkach danego państwa członkowskiego.

3.6. We wniosku dotyczącym rozporządzenia wspomniano, że Komisja Europejska czuwa nad tym, by działania wynikające z programu uzupełniały się z innymi programami w ramach przyszłego budżetu UE. EKES zaleca opracowanie bardziej szczegółowego podręcznika wyjaśniającego sposób, w jaki nastąpi wspomniana komplementarność, ponieważ uważa on, że jest to bardzo ważna kwestia z punktu widzenia osiągnięcia efektów synergii w ramach finansowania UE. Komplementarność ta ma znaczenie przede wszystkim w związku ze wspólnymi przepisami dla siedmiu funduszy (a wśród nich przede wszystkim z instrumentami polityki spójności), przy czym zgodność powinna przeważać również w odniesieniu do określenia warunków podstawowych (EKES zaleca, by program najpierw skupił się na ich realizacji w ramach wysiłków reformatorskich).

3.7. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje zaproponowaną spójność i związek programu z krajowymi programami reform, które państwa członkowskie opracowują w ramach ich obowiązków wynikających z europejskiego semestru i które przedstawiają Komisji Europejskiej.

3.8. EKES ubolewa, że w propozycji programu przewidziano wyłącznie reformy strukturalne związane z konkretnymi potrzebami państw członkowskich i nie uwzględniono reform o zasięgu transgranicznym, a nawet paneuropejskim. Tym bardziej, że z założenia zarządzanie tym programem będzie odbywać się centralnie. Biorąc pod uwagę, że program wymaga niezwykle wysokiego stopnia interakcji ze strony państw członkowskich (które w rzeczywistości zapewniają jego konkretną realizację), nasuwa się pytanie, dlaczego przewiduje się program zarządzany centralnie, a nie program realizowany zgodnie z zasadami zarządzania dzielonego.

3.9. EKES popiera wykaz działań i zobowiązań do reform (art. 6 propozycji wniosku), który przyjmuje z zadowoleniem i uważa za całkowicie reprezentatywną podstawę wyboru środka, który najlepiej sprosta konkretnym warunkom obowiązującym w danym państwie członkowskim. Niemniej jednak w tym kontekście EKES zaleca, aby określono, co w ramach tego programu rozumie się przez reformę strukturalną⁽⁵⁾, szczególnie w celu uniknięcia niepotrzebnego pokrywania się jego treści z działaniami reformatorskimi objętymi innymi rozdziałami budżetu UE.

3.10. EKES zgadza się również z listą kryteriów, które państwo członkowskie musi spełnić w ramach programu, by uznano jego zobowiązania do reform (art. 11 propozycji wniosku).

3.11. EKES wyraża jednak wątpliwości, czy program stanowi prawdziwą zachętę do przeprowadzania reform strukturalnych. Wątpliwości te spowodowane są faktem, iż pomoc może zostać wypłacona po wypełnieniu zobowiązań do reform, nawet trzy lata po przekazaniu decyzji. EKES uważa, że jednorazowe wypłacenie a posteriori pomocy po względnie długim okresie od rozpoczęcia działań reformatorskich nie stanowi zbyt motywującego instrumentu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Biorąc pod uwagę, że finansowanie pomocy dostarczanej w ramach tego programu nie jest związane z kosztami, jakie stwarzają i jakich wymagają zaproponowane reformy, EKES wskazuje na potrzebę bardzo dokładnego nadzoru ze strony ekspertów kwestii dotyczących akceptacji zobowiązań do reform i końcowej oceny reform strukturalnych z punktu widzenia przestrzegania zasad dyscypliny makroekonomicznej i budżetowej.

4.2. EKES wzywa do wyjaśnienia tezy zawartej we wniosku, według której program powinien kompensować wysokie koszty polityczne, które pojawiają się w perspektywie krótkoterminowej w przypadku niektórych reform strukturalnych i wyeliminować przeszkody związane z tymi reformami.

4.3. EKES zaleca opracowanie bardziej szczegółowych i jednoznacznych zasad w celu oceny zmian reform (art. 13 propozycji wniosku).

4.4. EKES zaleca, by zwrócić uwagę na rozłożenie reform w czasie, co polega na możliwości dostosowania terminu przeprowadzania reform do uzyskania wsparcia dostarczanego w ramach programu, a także na związany z tym problem pokusy nadużycia. EKES zaleca również, by zwrócić uwagę na ewentualną sytuację, w której w ramach programu mogłyby być wspierane przeprowadzone już reformy.

4.5. Wniosek dotyczący rozporządzenia umożliwia przekazanie na ten program części środków przeznaczonych np. na politykę spójności. EKES zaleca, by przewidzieć możliwość transferu, a nawet fuzji w kierunku przeciwnym, za pomocą którego środki programu mogłyby zostać bezpośrednio powiązane z odpowiednimi programami operacyjnymi w ramach polityki spójności.

4.6. Co do instrumentu wsparcia technicznego EKES z zadowoleniem przyjmuje bezpośrednią ciągłość z programem wspierania reform strukturalnych i wykorzystanie okazji, by dostosować wsparcie do wysiłków w zakresie reform strukturalnych (w przeciwieństwie na przykład do pomocy technicznej dostarczanej w ramach polityki spójności).

4.7. Co się tyczy instrumentu wsparcia konwergencji, EKES zauważa, że niektóre państwa członkowskie UE, które nie należą do strefy euro, są lepiej przygotowane na planie strukturalnym, aby do niego dołączyć, niż niektórzy z jej aktualnych członków. Główna przeszkoda, którą napotykać te państwa członkowskie, nie wynika z powodów ekonomicznych (często państwa te mają szybszy wzrost PKB w związku z wysokim stopniem rzeczywistej konwergencji, modelową dyscypliną budżetową, nadwyżką salda zewnętrznego lub niskim bezrobociem), lecz z powodów politycznych (na które instrument wsparcia konwergencji nie jest w stanie wpływać).

⁽⁵⁾ Zob. ponownie opinia EKES-u w sprawie polityki gospodarczej strefy euro w 2017 r. (opinia dodatkowa) (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 216) i opinia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (2017 r.) (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 33).

4.8. Co do instrumentu wsparcia konwergencji EKES wzywa również do dokładniejszego wyjaśnienia, czy zobowiązanie do reform w jakikolwiek sposób ma inny charakter w swoich własnych ramach a inny w ramach narzędzia realizacji reform.

Bruksela, dnia 17 października 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
