

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2017/825 w celu zwiększenia puli środków finansowych Programu wspierania reform strukturalnych i dostosowania jego celu ogólnego”

[COM(2017) 825 final – 2017/0334 (COD)],

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich”

[COM(2017) 826 final – 2017/0336 (COD)]

(2018/C 237/09)

Sprawozdawca: **Mihai IVAȘCU**

Współsprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 14.12.2017 Rada Unii Europejskiej, 21.12.2017 i 31.1.2018
Podstawa prawna	Art. 175, 177, 197 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	28.2.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.3.2018
Sesja plenarna nr	533
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	183/2/9

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wniosek dotyczący zwiększenia budżetu Programu wspierania reform strukturalnych oraz wniosek dotyczący włączenia specjalnego narzędzia realizacji reform na potrzeby tzw. zobowiązań do przeprowadzenia reform. Priorytet należy nadać reformom o bezpośrednich efektach mnożnikowych dla innych państw członkowskich.

1.2. EKES, zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami, popiera reformy strukturalne ukierunkowane na rozwój społeczny i gospodarczy, w tym budowanie zdolności instytucjonalnych w celu poprawy jakości administracji. Takie reformy powinny być dostosowane do poszczególnych krajów i powiązane ze wsparciem demokratycznym, aby unikać uniwersalnego podejścia do wszystkich państw członkowskich.

1.3. EKES podkreśla, że reformy strukturalne mają pozytywny charakter nie tylko wtedy, gdy w zrównoważony społecznie sposób ograniczają wydatki publiczne, ale także, gdy zwiększają je w perspektywie krótkoterminowej, aby poprawić saldo budżetowe państw członkowskich w ujęciu średnio- i długoterminowym.

1.4. Podczas gdy z zadowoleniem przyjmuje się zwiększenie budżetu Programu wspierania reform strukturalnych, jego skala jest niewystarczająca, biorąc pod uwagę rosnącą liczbę wniosków z państw członkowskich. W samym 2018 r. wnioski pięciokrotnie przekraczają proponowany budżet.

1.5. Z drugiej strony EKES uważa, że bardzo ważne jest, by Komisja Europejska przedstawiła swoje zamiary w odniesieniu do podziału nowego budżetu Programu wspierania reform strukturalnych – czego nie dokonała w omawianym wniosku – oraz by opracowała jasne kryteria wyboru.

1.6. EKES podkreśla, że zwiększenie puli środków finansowych programu wspierania reform strukturalnych musi nastąpić bez uszczerbku dla budżetu innych, równie ważnych funduszy.

1.7. Co najważniejsze, nadrzędne znaczenie ma jasna strategia na szczeblu UE. Powinna ona monitorować postępy i poziom rozwoju w każdym państwie członkowskim, ale także prezentować wizjonerskie wytyczne dotyczące przydziału środków finansowych, z uwzględnieniem kryteriów konwergencji. Należy zintensyfikować także wymianę najlepszych praktyk, a Komisja Europejska powinna udzielać koniecznego wsparcia technicznego.

1.8. Należy zwrócić szczególną uwagę na państwa członkowskie spoza strefy euro, które zamierzają dołączyć do strefy euro. Przyspieszenie tego procesu ma kluczowe znaczenie dla przyszłości Unii Europejskiej, co potwierdził Jean-Claude Juncker w swoim orędziu na temat przyszłości Europy ⁽¹⁾.

1.9. EKES sugeruje wprowadzenie zasady, zgodnie z którą nie należy przekazywać finansowania państwu członkowskiemu, jeśli nie wprowadziło ono w pełni zasady partnerstwa z prawdziwym zaangażowaniem partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego podczas podejmowania decyzji w sprawie wieloletnich pakietów zobowiązań do przeprowadzenia reform ⁽²⁾. Wprowadzenie zasady partnerstwa ma nadrzędne znaczenie dla przeprowadzania opartych na dowodach reform, które będą powiązane z rzeczywistą sytuacją gospodarek każdego państwa członkowskiego.

1.10. EKES popiera zamiar zapewnienia nowego narzędzia realizacji reform o własnym specjalnym mechanizmie finansowania w kontekście wieloletnich ram na okres po 2020 r.

1.11. EKES zaleca, by w indywidualnych przypadkach pewne reformy w ramach Programu wspierania reform strukturalnych były finansowane za pomocą nowego narzędzia realizacji reform oraz były z nim powiązane, w szczególności w przypadku przystępowania do strefy euro lub w przypadku reform, które mogą wzmocnić integrację europejską.

2. Wprowadzenie i uwagi ogólne

2.1. W ramach pakietu dotyczącego unii gospodarczej i walutowej opublikowanego w grudniu 2017 r. Komisja Europejska przedstawiła dwa szczegółowe wnioski dotyczące rozporządzeń przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą: wniosek dotyczący wzmocnienia Programu wspierania reform strukturalnych w celu zwiększenia wsparcia technicznego dostępnego dla wszystkich państw członkowskich oraz utworzenia specjalnego planu prac na potrzeby wsparcia państw członkowskich spoza strefy euro w procesie przystąpienia ⁽³⁾ oraz wniosek dotyczący wprowadzenia ukierunkowanych zmian do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w celu zwiększenia możliwości wykorzystania rezerwy wykonania stanowiącej część istniejących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na potrzeby wsparcia reform krajowych ⁽⁴⁾.

2.2. EKES otrzymał w sumie cztery konkretne wnioski o sporządzenie opinii: dwa od Parlamentu Europejskiego i dwa od Rady w odniesieniu do każdego z tych dwóch wniosków dotyczących rozporządzeń. Celem niniejszej opinii jest zatem zaprezentowanie poglądów EKES-u na temat tych dwóch wniosków ustawodawczych w odpowiedzi na wnioski instytucji oraz bez uszczerbku dla dalszych prac Komitetu nad pozostałą częścią pakietu Komisji dotyczącego unii gospodarczej i walutowej.

2.3. EKES uważa, że narzędzie realizacji reform mogłoby stanowić ważny instrument, który pomoże państwom członkowskim niemającym dobrych wyników w wydatkowaniu udostępnianych funduszy strukturalnych lepiej wykorzystywać te fundusze oraz ograniczać podziały gospodarcze w sposób zrównoważony pod względem społecznym.

2.4. Kluczowe znaczenie ma nowe narzędzie realizacji reform służące wsparciu zobowiązań państw członkowskich do przeprowadzenia reform na podstawie europejskiego semestru. Priorytet należy nadać reformom o bezpośrednich efektach mnożnikowych dla innych państw członkowskich. EKES domaga się jednak, by postępy we wdrażaniu były aktywnie i szczegółowo monitorowane w ramach europejskiego semestru.

⁽¹⁾ Orędzie o stanie Unii w 2017 r.

⁽²⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.U. L 74 z 14.3.2014, s. 1).

⁽³⁾ COM(2017) 825 final.

⁽⁴⁾ COM(2017) 826 final.

3. Wnioski dotyczące wspierania reform strukturalnych w państwach członkowskich

3.1. EKES powtarza, że zasadnicze znaczenie ma zapewnienie przez państwa członkowskie zastosowania zasady partnerstwa i prawdziwego zaangażowania partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego podczas podejmowania decyzji w sprawie strategii reform strukturalnych, którą państwa te chcą realizować, a także podczas monitorowania w ramach europejskiego semestru. Aby zapewnić prawdziwe zastosowanie tej zasady we wszystkich państwach członkowskich, EKES sugeruje wprowadzenie zasady, zgodnie z którą finansowanie nie zostanie przydzielone, jeśli podczas podejmowania decyzji w sprawie wieloletnich pakietów zobowiązań do przeprowadzenia reform nie zaangażowano w pełni organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.2. Od czasu wprowadzenia Programu wspierania reform strukturalnych w 2017 r. – chęć korzystania z jego funduszy wyraziło 16 państw członkowskich. Podczas gdy przydzielony budżet wynosił 22,5 mln EUR, wartość złożonych 271 wniosków przekroczyła 80 mln EUR. Na 2018 r. Komisja zaproponowała budżet na poziomie 30,5 mln EUR. 24 państwa członkowskie złożyły jednak 444 wnioski o łącznej wartości przekraczającej 150 mln EUR.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje zwiększone finansowanie na rzecz Programu wspierania reform strukturalnych, ale kwestionuje skuteczność środka, biorąc pod uwagę liczbę wniosków przekazanych przez państwa członkowskie.

3.4. EKES zaleca, by zwiększenie puli środków finansowych programu wspierania reform strukturalnych nastąpiło bez uszczerbku dla budżetu innych, równie istotnych funduszy.

3.5. EKES uważa, że bardzo ważne jest, by Komisja przejrzysto przedstawiła swoje zamiary w odniesieniu do podziału nowego budżetu Programu wspierania reform strukturalnych, tak aby każde państwo członkowskie otrzymało sprawiedliwą część dostępnego wsparcia stosownie do przeprowadzanych reform.

3.6. Komisja Europejska musi ustanowić jasne i obiektywne zasady dotyczące wyboru reform, które będą finansowane z budżetu UE, a jednocześnie powinna zapewnić, by wszystkie państwa członkowskie miały równy dostęp do środków finansowych. Ponadto reformy, które mają uzyskać finansowanie, powinny być zgodne z unijną strategią i ściśle monitorowane w ramach europejskiego semestru.

3.7. Biorąc pod uwagę, że państwa członkowskie posiadają własne inicjatywy w zakresie reform, EKES zaleca, by Program wspierania reform strukturalnych skupiał się na środkach działania, które jak najlepiej będą wspierać zalecenia dla poszczególnych krajów.

3.8. Należy pamiętać, że państwa członkowskie same mogą finansować reformy, a środek zachęty zapewniany z budżetu Programu wspierania reform strukturalnych Komisji Europejskiej nie powinien oznaczać, że muszą one polegać wyłącznie na finansowaniu z UE. Funkcjonowanie całej unii gospodarczej i walutowej opiera się na pomocniczości i odpowiedzialnym działaniu każdego państwa członkowskiego.

3.9. Biorąc pod uwagę ograniczone zasoby, EKES uważa, że Komisja Europejska powinna wspierać reformy i środki, które mogą prowadzić do efektów mnożnikowych dla działań prowadzonych przez same państwa członkowskie.

3.10. EKES, zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami, popiera reformy strukturalne ukierunkowane na rozwój społeczny i gospodarczy: na większą liczbę lepszych miejsc pracy, konkurencyjność i konkurencję w przemyśle wytwórczym i usługach, jakość administracji i instytucji, dobre oraz skuteczne usługi publiczne oraz zrównoważenie środowiskowe⁽⁵⁾. Takie reformy powinny być dostosowane do poszczególnych krajów, zgodne z krajowymi programami reform (KPR) i powiązane ze wsparciem demokratycznym, a nie powinny być oparte na uniwersalnym podejściu do wszystkich państw członkowskich.

3.11. Uwzględniając wynikający z Traktatu obowiązek dołączenia do strefy euro, ciążący na prawie wszystkich państwach członkowskich, EKES zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na reformy zmierzające do poszerzenia strefy euro oraz, w miarę możliwości, przeznaczenie dodatkowego finansowania na te cele.

⁽⁵⁾ Na przykład poprawa otoczenia biznesowego, finansowania przedsiębiorstw oraz wydatków na badania i rozwój; zwiększanie produktywności przedsiębiorstw, sektorów i gospodarek; promowanie tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy z wyższymi płacami oraz jednoczesne ograniczanie liczby tymczasowych i niestabilnych miejsc pracy o niskich płacach; wzmocnienie negocjacji zbiorowych i autonomii partnerów społecznych w ich ramach oraz dialogu społecznego na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim; reformowanie administracji publicznych w celu zwiększenia ich skuteczności w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz w celu zwiększenia ich przejrzystości względem społeczeństwa; promowanie jakości systemów kształcenia i szkolenia dla pracowników, aby zapewnić równe szanse i rezultaty dla wszystkich grup społecznych.

3.12. Unia Europejska jest lepiej przygotowana niż same państwa członkowskie do monitorowania postępów dokonanych w państwach spoza strefy euro. W całym procesie należy wymieniać się najlepszymi praktykami, a EKES zaleca w tym celu utworzenie specjalnej platformy komunikacji.

4. Wniosek dotyczący wprowadzenia nowego narzędzia realizacji reform w odniesieniu do wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich

4.1. Biorąc pod uwagę, że termin „reforma strukturalna” stał się bardzo ogólny, EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie jego definicji do proponowanego rozporządzenia.

4.2. EKES zaleca, by Komisja Europejska współpracowała z państwami członkowskimi w celu realizowania różnych wariantów osiągania stabilności fiskalnej i budżetowej. Niektóre reformy mogą wiązać się z wyższymi wydatkami publicznymi w perspektywie krótkoterminowej, aby wdrożyć nowe procesy i działania, które przyczynią się do oszczędzania zasobów lub gromadzenia większych przychodów w ujęciu średnio- i długoterminowym. W związku z tym zaleca się rozważanie nie tylko krótkoterminowych środków cięcia kosztów, ale także sposobów zwiększania dochodów budżetowych.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe narzędzie realizacji reform w wieloletnich ramach finansowych na okres po 2020 r., biorąc pod uwagę, że instytucje Unii Europejskiej muszą bardzo ściśle współpracować z państwami członkowskimi, aby osiągnąć silniejszą integrację i konwergencję w Unii. EKES domaga się, by postępy we wdrażaniu aktywnie i szczegółowo monitorowano w ramach europejskiego semestru.

4.4. Podczas gdy europejski semestr i opracowywane w ramach niego sprawozdania krajowe stanowią doskonały podstawowy środek oceny programu wspierania reform, EKES uważa, że należy opracować kolejne instrumenty w celu prawidłowej oceny postępów. Instrumenty te powinny być dostosowane do szczególnych wymogów gospodarczych każdego państwa członkowskiego.

4.5. EKES popiera tymczasowe rozwiązanie dotyczące finansowania fazy pilotażowej nowego narzędzia realizacji reform z rezerwy wykonania. Propozycja ta nie powinna kolidować z istniejącymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, ale powinna być powiązana ze specjalnym, odrębnym budżetem.

4.6. Postępy dokonane w każdym państwie członkowskim powinny być szybko monitorowane w ramach europejskiego semestru. Ten proces sprawozdawczy powinien prezentować jasny obraz osiągniętych postępów i dalszych potrzeb budżetowych.

4.7. Biorąc pod uwagę, że nowe narzędzie realizacji reform stanowiłoby uzupełnienie dobrowolnego wsparcia technicznego zapewnianego za pośrednictwem Programu wspierania reform strukturalnych, EKES zaleca, by w indywidualnych przypadkach pewne reformy były finansowane za pomocą nowego narzędzia realizacji reform oraz były z nim powiązane, w szczególności w przypadku przystępowania do strefy euro lub w przypadku reform, które mogą wzmocnić integrację europejską.

Bruksela, dnia 14 marca 2018 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
