

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 1305/2013

[COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD)]

(2016/C 177/08)

Sprawozdawca: Ioannis VARDAKASTANIS

Parlament Europejski, w dniu 2 grudnia 2015 r., oraz Rada, w dniu 20 stycznia 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 175 ust. 3 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 1305/2013

[COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD)].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 marca 2016 r.

Na 515. sesji plenarnej w dniach 16–17 marca 2016 r. (posiedzenie z dnia 16 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 153 głosami (3 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę mającą na celu wzmocnienie zdolności Unii Europejskiej (UE) do wspierania reform strukturalnych na szczeblu krajowym poprzez specjalny mechanizm finansowania, jakim jest Program wspierania reform strukturalnych.

1.2. Komitet ubolewa, że całkowity budżet przeznaczony na ten fundusz jest niewystarczający, by sprostać potrzebom reform polityki makroekonomicznej w UE. Ponadto żąda, że środki na ten program pochodzą z istniejących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) i wzywa do zachowania równowagi między potrzebami finansowymi związanymi z pomocą techniczną w ramach EFSI a potrzebami finansowymi związanymi z wsparciem technicznym w ramach Programu wsparcia reform strukturalnych. Wzywa do zmiany przyszłych wieloletnich ram finansowych UE, tak by utworzyć niezależny program wspierania reform strukturalnych.

1.3. Aby zagwarantować powodzenie programu, EKES zdecydowanie zaleca spełnienie następujących warunków:

- wkład państw członkowskich w reformy strukturalne objęte programem powinien być rozpatrywany na podstawie „klauzuli reform strukturalnych” paktu stabilności i wzrostu,
- udział w programie powinien pozostać dobrowolny dla państw członkowskich i nie zawierać obowiązkowych, piętnujących procedur,
- należy wyznaczyć centralne punkty koordynacji w celu zapewnienia komplementarności pomiędzy programami i funduszami oraz lepszego wykorzystania środków, aby uniknąć powielania działań.

1.4. EKES zdecydowanie apeluje o włączenie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do programu z zagwarantowaniem, że:

- proces identyfikacji i inicjowania wsparcia obejmuje szersze konsultacje z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim, zgodnie z przepisami krajowymi,

- opracowane zostaną bardziej zdecydowane przepisy, nakładające wymóg włączenia partnerów społecznych i przedstawicieli ruchów obywatelskich w projektowanie i monitorowanie programów reform politycznych na wszystkich szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym,
- działania kwalifikowalne będą obejmowały budowanie potencjału podmiotów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych w realizację programów reform politycznych.

1.5. EKES podkreśla, że na podstawie podziału uprawnień i kompetencji obowiązujących w każdym państwie członkowskim oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, często kierowanych do władz lokalnych i regionalnych, program powinien być dostępny dla władz lokalnych i regionalnych, które muszą być bezpośrednio zaangażowane w opracowanie danego projektu reform strukturalnych.

1.6. EKES ubolewa, że wykaz wskaźników wydaje się niewystarczający i wymaga zarówno aktualizacji, jak i włączenia istniejących wskaźników z EFSI.

1.7. EKES podkreśla, że państwa członkowskie mogą rozszerzyć szczegółowe cele i zakres programu o inne obszary polityki, takie jak ograniczanie ubóstwa, prawa człowieka, polityka transportowa, technologie informacyjno-komunikacyjne oraz realizacja celów zrównoważonego rozwoju.

1.8. Zdaniem EKES-u w programie można by skorzystać z istniejących mechanizmów monitorowania na potrzeby EFSI, aby zapewnić wyższą jakość monitorowania i oceny, lepszą koordynację z EFSI i najbardziej opłacalne wykorzystanie funkcjonujących już mechanizmów kontroli.

1.9. W związku z tym EKES popiera zmiany w rozporządzeniach (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 1305/2013 zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, pod warunkiem że zawierają przepisy zapewniające, że fundusze przeniesione do nowego programu spełniają wymogi uczestnictwa partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego oraz podlegają temu samemu mechanizmowi monitorowania co mechanizm przewidziany w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów EFSI.

1.10. EKES uważa, że choć takie minimalne środki wsparcia są użyteczne, to mogą nieść jedynie pomoc doraźną. W celu rozwiązania problemów wynikających z trwającego kryzysu, Komisja oraz rządy krajowe powinny przekształcić politykę gospodarczą obowiązującą w strefie euro od początku kryzysu. Jest to jedyny sposób, aby ułatwić reformy strukturalne, odwrócić dotąd poczynione szkody i zapobiec odwracaniu się Europejczyków od UE.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES uważa, że Unia Europejska może dodać wartości reformom politycznym realizowanym na poziomie krajowym, w związku z czym popiera inicjatywę, która zwiększy jej zdolność do wspierania reformy politycznej związanej z wdrożeniem procesu zarządzania gospodarczego (zwłaszcza zaleceń dla poszczególnych krajów), programów dostosowań gospodarczych oraz reform realizowanych przez państwa członkowskie z ich własnej inicjatywy, zgodnie z art. 3 przedmiotowego wniosku.

2.2. Zdaniem EKES-u programy wsparcia dla Grecji (grupa zadaniowa ds. Grecji) i Cypru (grupa wsparcia ds. Cypru) dowiodły swojej przydatności dla krajów, w których są realizowane, w związku z czym umożliwienie wszystkim państwom członkowskim wnioskowania o zastosowanie wobec nich takiego mechanizmu wsparcia zwiększy ogólny potencjał reform instytucjonalnych, strukturalnych i administracyjnych.

2.3. EKES ubolewa jednak, że w przeszłości UE nie dysponowała odpowiednimi zdolnościami do udzielania pomocy technicznej podczas reform politycznych. W rezultacie UE nie posiadała potencjału, by odpowiednio szybko działać w sytuacji, gdy potrzebne są reformy w czasie kryzysu, a zatem inne organizacje międzynarodowe podejmowały działania i przejmowały inicjatywę.

2.4. EKES żałuje też, że program wnioskowany obecnie jest finansowany za pomocą istniejących unijnych środków finansowych zamiast utworzenia niezależnego programu, który nie uszczuplałby innych środków przeznaczonych na reformy strukturalne. Ponadto EKES uważa, że ze względu na własne ograniczenia finansowe planowany program wspierania reform strukturalnych nie będzie w stanie zaspokoić popytu ze strony państw członkowskich na wsparcie techniczne.

2.5. EKES zwraca uwagę na fakt, że nie należy przeceniać znaczenia omawianego programu pomocy technicznej i że należy postrzegać go jako środek wspierania państw członkowskich w osiągnięciu równowagi makroekonomicznej w ramach europejskiego semestru. Przewidziane w programie środki nie wystarczą, aby można było mówić o realnych bodźcach do przezwyciężenia wyzwań makroekonomicznych, przed którymi stoją państwa członkowskie, dążąc do konwergencji.

2.6. EKES podkreśla również, że wkład państw członkowskich w reformy strukturalne objęte programem powinien być rozpatrywany na podstawie „klauzuli reform strukturalnych” paktu stabilności i wzrostu jako sposób na uzyskanie wzrostu gospodarczego, zwalczanie ubóstwa, walkę z bezrobociem oraz osiągnięcie dobrobytu.

2.7. Zdaniem EKES-u ważne jest, by zmienić podejście do reform strukturalnych, tak by unikać piętnowania lub karania i zapobiegać tworzeniu biurokratycznych pułapek. Nowe podejście powinno zachęcać do reform i porozumienia między krajami. EKES wyraża zatem zadowolenie, że we wnioskowanym programie przyjęto pozytywne podejście i podkreślono dobrowolność korzystania z przedmiotowego mechanizmu, co ma zapewnić, by programu nie wykorzystywano ani nie postrzegano jak instrumentu kontroli lub sposobu na pozbawienie organów krajowych odpowiedzialności za realizowane przez nie programy reform. Niemniej jednak podkreśla, że należy zobowiązać kraje do rejestrowania pomocy uzyskanej w ramach programu i jego wyników z wykorzystaniem odpowiednich, demokratycznych i odpowiedzialnych procesów sprawozdawczych.

2.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Program wsparcia reform strukturalnych ma być uruchamiany na wniosek państwa członkowskiego, ale podkreśla potrzebę przeprowadzenia szerszej zakrojonych konsultacji z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim w ramach procesu określania i inicjowania wsparcia, zgodnie z przepisami krajowymi.

2.9. EKES podkreśla, że na podstawie podziału uprawnień i kompetencji obowiązujących w każdym państwie członkowskim oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, często kierowanych do władz lokalnych i regionalnych, program powinien być dostępny dla władz lokalnych i regionalnych. EKES wymaga ponadto, by Komisja sprawdziła, czy w przypadku gdy wnioski o pomoc techniczną złożone przez władze krajowe dotyczą obszarów kompetencji władz regionalnych lub lokalnych, te ostatnie były bezpośrednio zaangażowane w opracowanie projektu reform strukturalnych i go zatwierdziły.

2.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje też aktywne podejście przyjęte w programie, w którym rozszerzono zakres wsparcia na wszystkie państwa członkowskie niezależnie od ich sytuacji gospodarczej, i w związku z tym zwraca uwagę na fakt, że program należy traktować jako mechanizm długoterminowego wsparcia strukturalnego, a nie tylko jako reakcję na pogorszenie koniunktury gospodarczej lub sytuacji finansowej.

2.11. EKES podkreśla potrzebę nadania artykułowi 5 „Cele szczegółowe i zakres programu” charakteru niewyczerpującego wykazu w celu zachowania niezbędnej elastyczności wobec reform politycznych. EKES uważa, że proponowany wykaz jest dość wszechstronny, lecz proponuje ująć w nim również inne obszary polityki, takie jak ograniczanie ubóstwa, propagowanie praw człowieka, politykę transportową, technologie informacyjno-komunikacyjne oraz realizację przez państwa członkowskie celów zrównoważonego rozwoju.

2.12. EKES jest głęboko przekonany, że kształtowanie polityki w Unii Europejskiej musi przebiegać przy aktywnym zaangażowaniu ogółu społeczeństwa, mając na względzie, że „partnerstwo angażujące wszystkich partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w przygotowanie, wykonanie i ocenę *ex post* projektów realizowanych w ramach polityki spójności bezpośrednio przyczynia się do powodzenia” europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. EKES jest więc zdania, że nowy Program wsparcia reform strukturalnych powinien zawierać bardziej zdecydowane przepisy w sprawie włączenia partnerów społecznych i przedstawicieli ruchów obywatelskich w projektowanie programów polityki reform na wszystkich szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Pomoże to w zacieśnieniu współpracy między osobami odpowiedzialnymi za wyznaczanie kierunków polityki a społeczeństwem.

2.13. Zdaniem EKES-u w programie można by skorzystać z istniejących mechanizmów monitorowania na potrzeby EFSI. Powinno to zapewnić wyższą jakość monitorowania i oceny, lepszą koordynację z EFSI i najbardziej opłacalne wykorzystanie funkcjonujących już mechanizmów kontroli.

2.14. Komitet uważa, że Program wsparcia reform strukturalnych należy wdrożyć zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów EFSI (oprócz przepisów określonych w art. 25, 58 i 91), które to rozporządzenie przewiduje bardziej rozbudowaną strukturę wsparcia niż ta, którą proponuje się w ramach wnioskowanego programu.

- 2.15. EKES zaleca, aby do działań kwalifikowalnych (art. 6) zaliczyć budowanie zdolności podmiotów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych w realizację programów reform politycznych.
- 2.16. EKES pragnąłby zapewnić, by w nowych pulach środków finansowych, tworzonych w oparciu o EFSI, zachowana została równowaga między potrzebami finansowymi związanymi z pomocą techniczną w ramach EFSI a potrzebami finansowymi związanymi ze wsparciem technicznym w ramach Programu wsparcia reform strukturalnych, dzięki czemu każdy z tych funduszy zachowa odpowiedni potencjał jako źródło pomocy technicznej.
- 2.17. EKES dostrzega znaczenie przekrojowego podejścia ukierunkowanego na wspieranie reform, jakie zostało przyjęte w Programie wsparcia reform strukturalnych, lecz apeluje do organów unijnych i krajowych, by nie dochodziło do pokrywania się przedmiotowego programu z programami sektorowymi. W związku z tym EKES uważa, że należy wyznaczyć główne punkty koordynacji w celu zapewnienia komplementarności programów i funduszy oraz lepszego wykorzystywania środków finansowych, tak by uniknąć pokrywania się programów. Należy rozszerzyć zakres artykułu 13, aby uwzględnić więcej elementów w mechanizmie koordynacji.
- 2.18. EKES chciałby otrzymać w przyszłości więcej informacji na temat mechanizmów koordynacji, które zostaną stworzone na potrzeby tego funduszu.
- 2.19. EKES żałuje, że wykaz wskaźników wydaje się niewystarczający, i podkreśla, jak istotne jest dysponowanie właściwymi wskaźnikami na potrzeby monitorowania i oceny programu. Zwraca jednak uwagę, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmują obszerną listę wskaźników, które mogą stanowić uzupełnienie wskaźników proponowanych w ramach Programu wspierania reform strukturalnych. Należy zaktualizować unijne wskaźniki pomiaru wpływu reform, aby oceniać skuteczność reform w powiązaniu z postępem gospodarczym i społecznym. Wskaźniki powinny również odzwierciedlać, czy wpływ ogranicza się do skali kraju, czy też wnosi rzeczywistą europejską wartość dodaną.
- 2.20. EKES z zadowoleniem przyjmuje przepis o podwyższeniu poziomu współfinansowania do 100 % kosztów kwalifikowalnych, ponieważ ułatwi to państwom członkowskim dostęp do programu.
- 2.21. EKES uważa, że Program wspierania reform strukturalnych stanowi pierwszy etap i wymaga skonsolidowania i wzmocnienia w przyszłych reformach wieloletnich ram finansowych UE, aby stał się niezależnym programem, który nie będzie wymagał zmniejszania puli środków finansowych innych istniejących funduszy wsparcia unijnego.
- 2.22. W związku z tym EKES popiera zmiany w rozporządzeniach (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 1305/2013 wnioskowane przez Komisję Europejską, zdecydowanie wzywając ją do uwzględnienia wniosków i zaleceń zawartych w niniejszej opinii.
- 2.23. Uważa jednak, że w zmienionych rozporządzeniach należy zawrzeć zapewnienie, że środki przekazane na nowe programy będą spełniać wymogi uczestnictwa oraz podlegać tym samym mechanizmom monitorowania co mechanizmy stosowane w EFSI. Powinno to również znaleźć odzwierciedlenie w proponowanym rozporządzeniu dotyczącym Programu wspierania reform strukturalnych, a obecny jego tekst należy zmienić, włączając do niego szczegółowe przepisy i odniesienia do systemu monitorowania przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów EFSI.

Bruksela, dnia 16 marca 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS