

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa potpore strukturnim reformama za razdoblje od 2017. do 2020. i o izmjeni uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013”

(COM(2015) 701 završna verzija – 2015/0263 (COD))

(2016/C 177/08)

Izvjestitelj: Ioannis VARDAKASTANIS

Dana 2. prosinca 2015. (Europski parlament) i 20. siječnja 2016. (Vijeće), sukladno članku 175. stavku 3. i članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, odlučili su savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa potpore strukturnim reformama za razdoblje od 2017. do 2020. i o izmjeni uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013”

(COM(2015) 701 završna verzija – 2015/0263 (COD)).

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila 3. ožujka 2016. godine.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na 515. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. ožujka 2016. (sjednica od 16. ožujka 2016.), sa 153 glasa za i 3 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja inicijativu čiji je cilj povećanje kapaciteta Europske unije (EU) za potporu strukturnim reformama na nacionalnoj razini putem konkretnog mehanizma financiranja poput Programa potpore strukturnim reformama.

1.2. EGSO izražava žaljenje što je ukupni proračun predviđen za to financiranje manji od sredstava potrebnih za reforme makroekonomskih politika u EU-u; nadalje, žali što se Program potpore strukturnim reformama financira iz postojećih sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) te poziva na uravnoteženje financijskih potreba na području tehničke podrške unutar ESIF-a i onih na području tehničke podrške Programu potpore strukturnim reformama. EGSO poziva na uspostavu samostalnog programa potpore strukturnim reformama putem daljnjih reformi višegodišnjeg financijskog okvira EU-a.

1.3. Kako bi se zajamčio uspjeh Programa potpore strukturnim reformama, EGSO izrazito preporučuje da se zajamče sljedeći uvjeti:

- doprinos država članica strukturnim reformama u okviru Programa potpore strukturnim reformama razmatraju se pod klauzulom o strukturnim reformama Pakta o stabilnosti i rastu,
- Program potpore strukturnim reformama za države članice i dalje ostaje na dobrovoljnoj bazi te ne uključuje obavezne i stigmatizirajuće procedure,
- određivanje središnjih točaka kako bi se osiguralo međusobno nadopunjavanje između programa i fondova te bolje iskorištavanje sredstava kako bi se izbjeglo preklapanje.

1.4. EGSO izričito poziva na uključivanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u Program potpore strukturnim reformama, čime će se osigurati:

- da proces određivanja i uvođenja podrške uključuje šire savjetovanje sa socijalnim partnerima i civilnim društvom, u skladu s nacionalnim propisima,

- uključivanje strožih odredbi kojima će se od socijalnih i civilnih partnera zahtijevati da se uključe u osmišljavanje i praćenje programa reforme politika na svim razinama: nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj,
- da se prihvatljivim mjerama obuhvati izgradnja kapaciteta socijalnih dionika i dionika iz civilnog društva uključenih u programe reforme politika;

1.5. EGSO naglašava da na temelju raspodjele ovlasti i nadležnosti na snazi u svakoj od država članica, kao i na temelju preporuka po državama članicama koje su često upućene lokalnim i regionalnim vlastima, program mora biti dostupan lokalnim i regionalnim vlastima, a one moraju biti izravno uključene u izradu predmetnog projekta strukturnih reformi.

1.6. EGSO izražava žaljenje zbog toga što se popis pokazatelja čini nedovoljnim te je potrebno njegovo ažuriranje i uključivanje postojećih pokazatelja iz ESIF-a.

1.7. EGSO naglašava da države članice mogu proširiti posebne ciljeve i područje primjene Programa na druga područja politika, poput ljudskih prava, prometnih politika, IKT-a, provedbe ciljeva održivog razvoja i borbe protiv siromaštva.

1.8. EGSO smatra da bi Program potpore strukturnim reformama za ESIF mogao iskoristiti postojeće mehanizme za praćenje kako bi osigurao kvalitetnije praćenje i ocjenjivanje, bolju koordinaciju s ESIF-om i najbolju troškovnu učinkovitost nadzornih mehanizama koji se već koriste.

1.9. U tu svrhu EGSO podržava izmjene uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013 koje je predložila Europska komisija pod uvjetom da uključe odredbu koja bi jamčila da sredstva prenesena u novi program budu u skladu s uvjetima za sudjelovanje socijalnih partnera i civilnog društva te da ih se podvrgne istom mehanizmu praćenja predviđenom Uredbom o zajedničkim odredbama ESIF-a.

1.10. EGSO smatra da, iako su korisne, takve manje mjere podrške ne rješavaju srž problema. Kako bi se riješili problemi koje je stvorila tekuća kriza, Komisija i nacionalne vlade trebale bi u potpunosti revidirati gospodarsku politiku koja je na snazi u europodručju od početka krize. To je jedini način da se olakšaju strukturne reforme, izbjegne dosad učinjena šteta i spriječi okretanje Europljana protiv EU-a.

2. Opće napomene

2.1. EGSO smatra da Europska unija može dodati vrijednost reformama politika koje se provode na nacionalnoj razini i stoga pozdravlja inicijativu koja će povećati njezin kapacitet za podršku reformi politika u vezi s provedbom procesa gospodarskog upravljanja (posebice preporuka po pojedinim zemljama), programa ekonomske prilagodbe i reformi koje države članice provode na vlastitu inicijativu, kako je navedeno u članku 3. postojećeg prijedloga.

2.2. EGSO smatra da su se programi podrške za Grčku (Radna skupina za Grčku) i Cipar (Skupina za podršku Cipru) pokazali korisnima za ciljne države te da će uvođenje mogućnosti da se takav mehanizam podrške zatraži za sve države članice poboljšati cjelokupni kapacitet za institucijske, strukturne i administrativne reforme.

2.3. Međutim, EGSO izražava žaljenje što je u prošlosti kapacitet EU-a za podršku tehničkoj pomoći za političke reforme bio smanjen. Zbog toga EU nije imao kapacitet za brzo rješavanje situacija za koje je u kriznim razdobljima bila potrebna politička reforma te su uslijed toga druge međunarodne organizacije postale aktivne i preuzele vodstvo.

2.4. EGSO također žali što se sadašnji predloženi program financira iz postojećih sredstava EU-a, umjesto da se stvori samostalan program koji ne bi smanjio druga sredstva usmjerena na strukturne reforme. Nadalje, EGSO smatra da, u svom sadašnjem obliku, inicijativa Programa potpore strukturnim reformama zbog svojih financijskih ograničenja nema kapacitet za zadovoljavanje potreba država članica za tehničkom podrškom.

2.5. EGSO ističe da taj program tehničke podrške ne može i ne bi trebao biti precijenjen te da bi ga se trebalo smatrati sredstvom pomoći državama članicama da postignu makroekonomsku ravnotežu u okviru semestra. Nema dovoljno sredstava za pružanje pravog poticaja za rješavanje makroekonomskih izazova s kojima se suočavaju države članice koje teže konvergenciji.

2.6. EGSO također naglašava da bi doprinos država članica strukturnim reformama u okviru Programa potpore strukturnim reformama trebalo razmatrati u sklopu klauzule o strukturnoj reformi Pakta o stabilnosti i rastu kao način postizanja rasta, suzbijanja siromaštva, borbe protiv nezaposlenosti i postizanja prosperiteta.

2.7. EGSO vjeruje da je važno promijeniti stav prema strukturnim reformama kako bi se izbjeglo stigmatiziranje ili kažnjavanje te spriječio da te reforme stvore birokratsku zamku. Novi bi pristup trebao poticati reforme i razumijevanje među državama; EGSO stoga izražava zadovoljstvo time što program uključuje pozitivan pristup i ističe dobrovoljnu prirodu mehanizma kao sredstva kojim se želi osigurati da se program ne primjenjuje i/ili ne doživljava kao sredstvo nadzora ili oslobađanja nacionalnih vlasti od obaveza koje imaju u svojim programima reformi. Međutim, ističe da od država treba očekivati da podršku i uspjeh programa bilježe putem ispravnih, demokratskih te odgovornih procesa izvještavanja.

2.8. EGSO pozdravlja činjenicu da je Program potpore strukturnim reformama pokrenut slijedom zahtjeva jedne države članice, no ističe potrebu da proces identifikacije i pokretanja podrške sadrži šire savjetovanje sa socijalnim partnerima i civilnim društvom, u skladu s nacionalnim propisima.

2.9. EGSO naglašava da program mora biti dostupan lokalnim i regionalnim vlastima na temelju raspodjele ovlasti i nadležnosti na snazi u svakoj od država članica, kao i na temelju preporuka po državama članicama koje su često upućene lokalnim i regionalnim vlastima. Nadalje, EGSO od Komisije traži da provjeri da lokalne i regionalne vlasti, u slučajevima kada se zahtjev za tehničku podršku koji podnesu nacionalna tijela vlasti odnosi na domene koje su u nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti, budu izravno uključene u izradu nacrtu strukturne reforme te da je potvrde.

2.10. EGSO također pozdravlja aktivni pristup Programa potpore strukturnim reformama kojim se okvir podrške širi na sve države članice bez obzira na njihovu gospodarsku situaciju te stoga ističe činjenicu da je Program potrebno promatrati kao mehanizam dugoročne strukturne podrške, a ne samo kao odgovor na gospodarske i/ili financijske krize.

2.11. EGSO naglašava potrebu za zadržavanjem članka 5. („Posebni ciljevi i područje primjene Programa”) kao neiscrpnog popisa kako bi se zadržala fleksibilnost potrebna za reforme politika. EGSO smatra da je predloženi popis vrlo opsežan, no predlaže njegovo širenje na druga područja politika poput promicanja ljudskih prava, prometnih politika, IKT-a, provedbe ciljeva održivog razvoja od strane država članica i borbe protiv siromaštva.

2.12. EGSO je čvrsto uvjeren da izradu politika u Europskoj uniji treba provoditi uz aktivno sudjelovanje građana, jer „partnerstvo koje uključuje sve partnere, kako je navedeno u članku 5. stavku 1. Uredbe o zajedničkim odredbama, u pripremu, provedbu i *ex-post* ocjenjivanje projekata provedenih u okviru kohezijske politike EU-a izravno doprinosi uspjehu” europskih strukturnih i investicijskih fondova. EGSO stoga vjeruje da bi novi Program potpore strukturnim reformama trebao uključivati strože odredbe za uključivanje socijalnih partnera i partnera iz civilnog društva u osmišljavanje programa reforme politika na svim razinama: nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. To će pomoći u premošćivanju jaza između tvoraca politika i javnosti.

2.13. EGSO smatra da bi Program potpore strukturnim reformama za ESIF mogao iskoristiti postojeće mehanizme za praćenje; to bi moglo osigurati kvalitetnije praćenje i ocjenjivanje, bolju koordinaciju s ESIF-om i najveću troškovnu učinkovitost nadzornih mehanizama koji se već koriste.

2.14. EGSO smatra da se Program potpore strukturnim reformama treba provesti u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama ESIF-a (osim članaka 25., 58. i 91.), koja pruža razvijeniju strukturu podrške od sadašnjeg predloženog programa.

- 2.15. EGSO preporuča da se prihvatljivim mjerama (članak 6.) obuhvati izgradnja kapaciteta za socijalne dionike i dionike iz civilnog društva uključene u programe reforme politika;
- 2.16. EGSO želi osigurati da nove proračunske omotnice, financirane iz ESIF-a, uspostave ravnotežu između financijskih potreba na području tehničke podrške u ESIF-u i financijskih potreba na području tehničke podrške za Program potpore strukturnim reformama kako bi se za oba fonda osigurao odgovarajući kapacitet za tehničku podršku.
- 2.17. EGSO prepoznaje važnost međusektorskog pristupa koji je Program potpore strukturnim reformama zauzeo kako bi se podržale reforme, no poziva EU i nacionalne vlasti da izbjegnu preklapanja s programima za pojedine sektore. EGSO stoga smatra da postoji potreba da se odrede središnje točke kako bi se osiguralo međusobno nadopunjavanje programa i fondova te bolje iskoristila sredstva i time izbjeglo preklapanje. Članak 13. trebalo bi poboljšati kako bi se u mehanizam za koordinaciju uključilo više elemenata.
- 2.18. EGSO želi u budućnosti primati više informacija o mehanizmima za koordinaciju koji će se uspostaviti za taj fond.
- 2.19. EGSO izražava žaljenje što se popis pokazatelja čini nedovoljnim i naglašava važnost odgovarajućih pokazatelja za praćenje i ocjenu programa, no želi istaknuti da ESIF uključuje iscrpni popis pokazatelja koji bi mogli dopuniti pokazatelje predložene u Programu potpore strukturnim reformama. Potrebno je ažurirati EU-ove pokazatelje za mjerenje učinka reformi kako bi se osigurala njihova uspješnost i uklopiti ih u kontekst gospodarskog i socijalnog napretka. Pokazatelji bi trebali odražavati i to osjeća li se učinak samo na nacionalnoj razini ili donosi stvarnu europsku dodanu vrijednost.
- 2.20. EGSO pozdravlja odredbu o povećanju stope sufinanciranja na 100 % prihvatljivih troškova, jer će to državama članicama olakšati pristup Programu.
- 2.21. EGSO vjeruje da je Program potpore strukturnim reformama početni korak koji je potrebno konsolidirati i ojačati u predstojećim reformama višegodišnjeg financijskog okvira EU-a kako bi se stvorio samostalan program koji ne bi doveo u pitanje proračunske omotnice drugih postojećih sredstava potpore EU-a.
- 2.22. U tu svrhu EGSO podržava izmjene uredbi (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 1305/2013 koje je predložila Europska komisija te ju snažno potiče da uzme u obzir zaključke i preporuke uključene u ovo mišljenje.
- 2.23. Međutim, EGSO predlaže da se izmijenjenim uredbama osigura da sredstva prenesena na nove programe budu u skladu sa zahtjevima za sudjelovanje te da budu podvrgnuta istom mehanizmu praćenja kao i ESIF. To bi se trebalo odraziti i u predloženoj uredbi o programu potpore strukturnim reformama, a sadašnji bi tekst trebalo izmijeniti kako bi se uključile posebne odredbe i upućivanje na sustav praćenja Uredbe o zajedničkim odredbama ESIF-a.

Bruxelles, 16. ožujka 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS