

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu “Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai par Reformu atbalsta programmas izveidi”

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

(2019/C 62/20)

Ziņotājs: **Petr ZAHRADNÍK**

Apspriešanās	Eiropas Parlaments, 14.6.2018. Eiropas Savienības Padome, 27.6.2018.
Juridiskais pamats	Līguma par Eiropas Savienības darbību 175. panta 3. punkts un 304. pants
Atbildīgā specializētā nodaļa	Ekonomikas un monetārās savienības, ekonomiskās un sociālās kohēzijas specializētā nodaļa
Pieņemts specializētās nodaļas sa- nāksmē	3.10.2018.
Pieņemts plenārsesijā	17.10.2018.
Plenārsesija Nr.	538
Balsojuma rezultāts (par/pre/atturas)	194/3/7

1. Secinājumi un ieteikumi

1.1. EESK piekrīt un atbalsta iemeslus, kas pamato reformu atbalsta programmas izveidi ar mērķi mudināt ES dalībvalstis īstenot nozīmīgas strukturālās reformas, paredzēt strukturālās reformas kā visaptverošu darbību un izmantot programmu kā papildu instrumentu reformu īstenošanai pēc brīvprātības principa. EESK ierosina, lai, īstenojot strukturālās reformas, kas atbalstītas ar šo programmu, dalībvalstu līmenī tiktu sekots līdzī sociālajai ietekmei un sekām.

1.2. EESK atbalsta reformu atbalsta programmas ciešu saikni ar Eiropas pusgadu. Tajā pašā laikā komiteja pauž pārlicību, ka strukturālo reformu pozitīvajiem rezultātiem vidējā termiņā vajadzētu atspoguļoties arī ekonomiskās konverģences attīstībā Eiropas Savienībā. EESK arī uzskata, ka saikne starp strukturālo reformu atbalsta programmu un Eiropas pusgadu var būt vēl ciešāka un tiešāka nekā paredzēts regulas priekšlikumā.

1.3. EESK uzskata: lai sekmīgi uzsāktu reformu atbalsta programmas īstenošanu un gūtu vēlamus rezultātus, vajadzētu vēl skaidrāk atbildēt uz dažiem neatrisinātiem jautājumiem, uz kuriem Eiropas Komisija nav sniegusi pilnīgi nepārprotamus paskaidrojumus.

1.4. Saskaņā ar ES daudzgadu finanšu shēmas 2021.–2027. gadam jauno koncepciju, kurā arī paredzēts panākt būtisku sinerģiju starp dažādām tās nodaļām, EESK ir pārliecināta, ka ir sīkāk jāizklāsta programmas iespējas, lai šādu sinerģiju būtu iespējams reāli panākt. EESK atzinīgi vērtētu, ka tiek izstrādāta praktiska rokasgrāmata, kas ļautu atbalsta saņēmējiem vieglāk orientēties iespējamās kombinācijās ar citām nākamās daudzgadu finanšu shēmas nodaļām, jo tas ir pilnīgi jauns elements šīs shēmas darbībā. Vēlamajā sinerģijas nostiprināšanas kontekstā EESK arī iesaka piemērot iespēju programmas līdzekļus tieši sasaitīt ar attiecīgo darbības programmu kohēzijas politikas ietvaros.

1.5. EESK iesaka arī precizēt un skaidrāk definēt kritērijus, pēc kuriem vērtēt reformu veiksmīgu īstenošanu (un tātad arī nosacījumus par finanšu līdzekļu faktiski izlietojumu saistībā ar programmu). Vienlaikus EESK uzskata, ka organizētai pilsoniskajai sabiedrībai var būt ļoti aktīva loma tieši tālab, lai saskaņotu Eiropas Komisijas un dalībvalstu redzējumu par reformu programmas saturu. Šajā saistībā EESK ir gandarīta par paredzamo ciešo saikni starp programmu un valsts reformu programmām. No šāda viedokļa tā iesaka arī rūpīgi pārraudzīt reformu plānošanu laikā un efektīvi novērst iespējamo “bezrūpīgas” rīcības risku. EESK uzskata, ka ļoti vēlams būtu izveidot platformu dalībvalstu sadarbībai par jautājumiem, kas saistīti ar strukturālo reformu veidu un raksturu.

1.6. EESK uzskata, ka strukturālās reformas ir nepieciešamas ne tikai katras dalībvalsts līmenī, bet arī visas ES līmenī, jo šīm reformām ir pārrobežu, bieži vien pat Eiropas mēroga ietekme. Tā kā ir paredzēts, ka programma tiks pārvaldīta centralizēti, EESK pauž nožēlu, ka ar programmas starpniecību nav iespējams rast risinājumu, piemēram, strukturāliem projektiem, kas ir nozīmīgi visai Eiropai, un iesaka paplašināt programmas sniegtās iespējas, attiecinot tās arī uz šāda veida reformām.

1.7. EESK nav pilnībā pārliecināta, ka programmas ietvaros sniegtā atbalsta maksājums *a posteriori* (zinot, ka var pāriet pat vairāki gadi pēc reformas pasākuma īstenošanas) ir pietiekama motivācija dalībvalstīm, lai plānotu strukturālās reformas īstenošanu.

2. Priekšlikuma vispārējais konteksts un svarīgākie fakti

2.1. Viens no būtiskākajiem ilgtermiņa šķēršļiem, kas kavē spēcīgāku un pārliecinošāku ekonomikas izaugsmi Eiropas Savienībā, ir virkne strukturālu nepilnību un nelīdzsvarotību, kuru pārvarēšanai ir vajadzīga strukturālo reformu stingra izpilde⁽¹⁾. Nesenā ekonomikas krīze vēl spilgtāk parādīja dažas no tām. Vienlaikus tā ir devusi iespēju ieviest kritēriju, pēc kura noteikt, vai īstenotās reformas ir izdevušās. Lai nodrošinātu programmas veiksmīgu īstenošanu, būtu lietderīgi izdarīt secinājumus par tām reformām, kas izrādījušās neveiksmīgi vai slikti sagatavotas un radījušas smagas ekonomiskās un sociālās sekas, un no šādas prakses nākotnē izvairīties.

2.2. Strukturālās reformas ietver ekonomikas politikas pasākumus, kas nosaka ilgtermiņa pamatparametrus ekonomikas struktūrai un ar to saistītajam institucionālajam un juridiskajam satvaram. Ar reformām tiek novērsti pašreizējie šķēršļi un ieviesti pilnīgi jauni ekonomikas politikas instrumentu elementi, kas atspoguļo pašreizējās un turpmākās attīstības tendences. Strukturālo reformu veids un to nepieciešamība dažādās ES valstīs ir atšķirīga⁽²⁾.

2.3. Ierosinātā reformu atbalsta programma, kurai piešķirts daudz lielāks finanšu resursu apjoms un kuras darbības joma ir būtiski paplašināta un precizēta, ir turpinājums strukturālo reformu atbalsta programmas instrumentam, kas tiek īstenots kopš 2017. gada galvenokārt tehniskās palīdzības veidā⁽³⁾.

2.4. Strukturālo reformu atbalsta programmu var uzskatīt par svarīgu ES budžeta ieguldījumu saskaņā ar pašreizējiem jauninājumiem budžetā, jo ar šo ieguldījumu paredzēts nodrošināt Eiropas pievienoto vērtību, lielāku elastīgumu, sinerģiju starp tās dažādajām nodaļām un vienkāršot procedūras. Šāds ieguldījums būtu jāīsteno kā pastiprināta ilgtermiņa investīciju darbība, jo Eiropas pusgada procesam ir jābūt testam un pamatam, lai izvērtētu strukturālo reformu atbilstību⁽⁴⁾.

2.5. Tāpēc šķiet, ka reformu atbalsta programma jāskata nevis izolēti, bet gan kā jauns elements nākamā ES budžeta instrumentu sarežģītajā mozaikā, un tai jābūt ciešā sinerģijā ar minētajiem instrumentiem, jo īpaši kohēzijas politiku un Eiropas Investīciju stabilizācijas mehānismu.

2.6. Turklāt šīs programmas izstrāde tika paziņota laikā, kad 2017. gada decembrī tika iepazīstināts ar jaunajiem budžeta instrumentiem stabilai eurozonai Eiropas Savienībā. Regulas priekšlikumā eurozonas dalībvalstis tomēr nekādā veidā nav privilēģētas salīdzinājumā ar dalībvalstīm, kuras nav eurozonā, kaut gan programmai vajadzētu būt vienam no kompromisa risinājuma variantiem attiecībā uz atsevišķa eurozonas budžeta izstrādi.

⁽¹⁾ EESK savos atzinumos balstās uz strukturālo reformu definīciju, kas formulēta atzinumā "EMS pabeigšana – priekšlikumi nākamajam Eiropas Savienības likumdošanas periodam" (OV C 451, 16.12.2014., 10. lpp.).

⁽²⁾ EESK atzinumā "Eurozonas ekonomikas politika" (2017) (atzinuma papildinājums) (OV C 81, 2.3.2018., 216. lpp.) un atzinumā "Eurozonas ekonomikas politika (2017)" (OV C 173, 31.5.2017., 33. lpp.) ir sniegts apraksts strukturālo reformu saiknei ar citām ekonomikas politikas komponentēm ES kontekstā.

⁽³⁾ Skatīt 2018. gada 14. martā pieņemto EESK atzinumu par tematu "Atbalsts strukturālām reformām dalībvalstīs" (OV C 237, 6.7.2018., 53. lpp.).

⁽⁴⁾ EESK atzinums "Pārdomu dokuments par ES finanšu nākotni" (OV C 81, 2.3.2018., 131. lpp.).

2.7. Reformu atbalsta programmā ierosināti trīs šādi instrumenti:

- reformu īstenošanas instruments, kas izpaužas kā finansiālā atbalsta instruments (tam piešķirti 22 miljardi EUR),
- tehniskā atbalsta instruments (tiešs turpinājums strukturālo reformu atbalsta programmai, un tam piešķirti 840 miljoni EUR),
- konverģences mehānisms, kas paredzēts valstīm, kuras nav eurozonā (tam piešķirti 2,16 miljardi EUR).

2.8. Programmas galvenais mērķis ir atbalstīt dalībvalstu valdības un publisko sektoru centienos izstrādāt un īstenot strukturālas reformas. Jāpanāk, lai programma sekmētu ES ekonomikas ilgtspējīgu izaugsmi un Eiropas sociālo tiesību pīlāra mērķu sasniegšanu.

3. Vispārīgas piezīmes

3.1. EESK uzskata, ka investīciju atbalsta programmas izstrādes priekšlikuma pamatojums ir pilnībā atbilstošs un ka saskaņā ar šo pamatojumu programmas praktiskajai darbībai būtu jārada ieguvumi. Tajā pašā laikā EESK tomēr ir pārliecināta, ka priekšlikums rada daudz jautājumu, uz kuriem nav sniegtas pilnīgi skaidras atbildes vai paskaidrojumi, un ka pirms programmas konkrētas darbības uzsākšanas pilnā apjomā ļoti svarīgi ir sniegt pārliecinošākas un nepārprotamākas atbildes uz šiem jautājumiem.

3.2. EESK prasa konkrētāk un uzskatāmāk aplūkot situācijas, kurās ir iespējama sinerģija, piemēram, saistībā ar kohēzijas politiku, jo uz šādu sinerģiju ir atsaucies gan priekšlikumā regulai par daudzgadu finanšu shēmu, gan priekšlikumā regulai, ar ko paredz kopīgus noteikumus septiņiem fondiem.

3.3. Ieguvums no konkrētā reformas pasākuma vai gluži pretēji – tā neveiksme bieži vien vērojama tikai pēc zināma laika, kas var pārsniegt gan reformas īstenošanai noteikto trīs gadu periodu, gan nākamo – tās ilgstamībai noteikto piecu gadu periodu. EESK vēlas noskaidrot, kā programmā paredzēts vērtēt, vai reformas, kuras jau tiek atzītas par tiesīgām saņemt atbalstu, ir veiksmīgi īstenotas, lai gan to rezultātus iespējams varēs redzēt tikai ļoti tālā nākotnē. Šajā saistībā EESK vēlas arī noskaidrot, kā tiks atrisināts iespējamais strīds starp Eiropas Komisiju un dalībvalsti attiecībā uz to, vai konkrētais reformas priekšlikums ir pārdomāts un vai īstenotā reforma ir bijusi veiksmīga. Šajā kontekstā EESK iesaka izveidot platformu dalībvalstu sadarbībai par jautājumiem, kas saistīti ar strukturālo reformu veidu un raksturu.

3.4. EESK uzskata, ka organizēta pilsoniskā sabiedrība varētu lielā mērā palīdzēt panākt vienošanos starp Eiropas Komisiju un dalībvalstīm attiecībā uz reformu veidu, jo tā daudzos aspektos ir neitrāla, var sniegt objektīvu vērtējumu un būtu pamatoti, ja tā to sniegtu, turklāt tā var arī uzņemties starpniecību iespējamo konfliktu novēršanā un vajadzības gadījumā tos atrisināt.

3.5. EESK ņem vērā paziņoto saikni ar Eiropas pusgada procesu un uzskata, ka savstarpējā saikne varētu būt vēl ciešāka. Reformu īstenošanas atbalsta instrumenta gadījumā šī saikne varētu izpausties, piemēram, finanšu piešķiruma noteikšanā. EESK ņem vērā, ka vienīgais šajā nolūkā piemērojamais kritērijs ir iedzīvotāju skaits attiecīgajā dalībvalstī. Komiteja tomēr iesaka apsvērt arī iespēju izmantot daudzkritēriju matricu, ar kuru tiktu ņemts vērā, cik lielā mērā nepieciešams īstenot strukturālās reformas attiecīgās dalībvalsts apstākļos.

3.6. Regulas priekšlikumā minēts, ka Eiropas Komisija rūpējas, lai saskaņā ar programmu veicamās darbības papildinātu citas programmas atbilstoši ES jaunajam budžetam. EESK iesaka izstrādāt rokasgrāmatu, kurā sīkāk paskaidrots, kā tiks panākta šāda komplementaritāte, jo komiteja uzskata, ka šis jautājums lielā mērā nosaka spēju panākt sinerģiju ES finansējuma ietvaros. Šāda komplementaritāte ir īpaši svarīga saistībā ar septiņu fondu kopīgiem noteikumiem (un to skaitā, pirmkārt, saistībā ar kohēzijas politikas instrumentiem), zinot, ka ir jānodrošina saskaņotība arī veicinošu nosacījumu noteikšanā (EESK iesaka reformas īstenošanas ietvaros programmu prioritāri virzīt uz to nodrošināšanu).

3.7. EESK ļoti atzinīgi vērtē ierosinājumu nodrošināt saskaņotību un saikni starp šo programmu un valstu reformu programmām, kuras dalībvalstis sagatavo atbilstoši pienākumiem, kas saistīti ar Eiropas pusgadu, un kuras tās iesniedz Eiropas Komisijai.

3.8. EESK pauž nožēlu, ka ierosinātajā programmā paredzēts, ka strukturālajām reformām jābūt saistītām vienīgi ar dalībvalstu īpašajām vajadzībām un ka tajā nav paredzētas strukturālās reformas, kurām būtu pārrobežu vai pat Eiropas mēroga ietekme. Vēl jo vairāk tāpēc, ka programmai ir paredzēta centralizēta pārvaldība. Tā kā šīs programmas prasība ir ļoti augstas pakāpes mijiedarbība no dalībvalstu puses (kuras faktiski nodrošinās tās konkrētu īstenošanu), nav skaidrs, kāpēc šai programmai ir paredzēta centralizēta pārvaldība, nevis izpilde saskaņā ar dalītas pārvaldības noteikumiem.

3.9. EESK atbalsta un atzinīgi vērtē reformu pasākumu un saistību sarakstu (priekšlikuma 6. pants) un uzskata, ka tas ir pilnībā reprezentatīvs pamats, lai izvēlētos pasākumu, kas atbilst attiecīgās dalībvalsts konkrētajiem apstākļiem. Šajā sakarā EESK tomēr iesaka definēt, ko šajā programmā saprot ar strukturālu reformu⁽⁵⁾, jo īpaši tāpēc, lai nepieļautu tās satura nevajadzīgu pārklāšanos ar reformas pasākumiem, kurus finansē no citām ES budžeta nodaļām.

3.10. EESK arī piekrīt uzskaitītajiem kritērijiem, kuri dalībvalstij ir jāievēro saistībā ar programmu, lai tiktu atzītas tās saistības reformu jomā (priekšlikuma 11. pants).

3.11. EESK tomēr apšaubu programmas reālo spēju stimulēt strukturālo reformu īstenošanu. Šādu šaubu pamatā ir fakts, ka atbalsta summa var tikt izmaksāta pat trīs gadus pēc lēmuma paziņošanas, pēc reformas saistību izpildes. EESK uzskata, ka atbalsta atlīdzināšana vienā reizē un *a posteriori*, kad pēc reformu pasākumu uzsākšanas ir pagājis salīdzinoši ilgs laiks, nav pārāk motivējošs instruments.

4. Īpašas piezīmes

4.1. Tā kā saskaņā ar šo programmu sniegtā atbalsta finansējums nav saistīts ar izmaksām, ko rada un kas vajadzīgas ierosināto reformu īstenošanai, EESK norāda, ka ekspertiem ir ļoti rūpīgi jāuzrauga reformu saistību apstiprināšana un strukturālo reformu galīgais novērtējums makroekonomikas un fiskālās disciplīnas noteikumu ievērošanas aspektā.

4.2. EESK aicina paskaidrot priekšlikumā ietvertu apgalvojumu, ka programmai ir jākompensē augstas politiskās izmaksas, ko īstermiņā rada atsevišķas strukturālās reformas un jānovērš ar šīm reformām saistītie šķēršļi.

4.3. EESK iesaka izstrādāt detalizētākus un nepārprotamākus noteikumus, kas paredzēti reformās veikto izmaiņu novērtēšanai (priekšlikuma 13. pants).

4.4. EESK iesaka pievērst uzmanību reformu plānošanai laika ziņā, paredzot iespēju pielāgot reformu īstenošanas laika periodu atbalsta saņemšanai no programmas, un ar to saistītajai bezrūpīgas rīcības riska problēmai. EESK iesaka arī pievērst uzmanību varbūtībai, ka ar šo programmu tiek atbalstītas jau īstenotās reformas.

4.5. Regulas priekšlikums paver iespēju, ka daļu no līdzekļiem, kas paredzēti, piemēram, kohēzijas politikai var novirzīt šai programmai. EESK iesaka paredzēt novirzīšanas vai apvienošanas (arī pretējā virzienā) iespēju, ar kuru programmas līdzekļus varētu tieši sasaistīt ar attiecīgajām darbības programmām kohēzijas politikas jomā.

4.6. EESK pauž gandarījumu, ka tehniskā atbalsta instruments nodrošinās nepārtrauktību ar strukturālo reformu atbalsta programmu un ka ir paredzēta iespēja pielāgot atbalstu strukturālo reformu centieniem (piemēram, atšķirībā no tehniskās palīdzības, ko sniedz kohēzijas politikas jomā).

4.7. Attiecībā uz konverģences mehānismu EESK norāda, ka dažas ES dalībvalstis, kuras nav eurozonā, ir strukturāli labāk sagatavotas dalībai šajā mehānismā nekā atsevišķas pašreizējās eurozonas dalībvalstis. Lielākais šķērslis, ar ko saskaras šīs valstis, nav saistīts ar ekonomiskiem apsvērumiem (bieži vien tām ir augstāka IKP izaugsme, kas saistīta ar augstu reālās konverģences līmeni, nevainojamu budžeta disciplīnu, ārējās bilances pārpalikumu vai zemu bezdarba līmeni), bet gan ar politiskiem apsvērumiem (kurus konverģences mehānisms nespēj ietekmēt).

⁽⁵⁾ Arī šajā saistībā skatīt atzinumu "Eurozonas ekonomikas politika" (2017) (atzinuma papildinājums) (OV C 81, 2.3.2018., 216. lpp.) un atzinumu "Eurozonas ekonomikas politika (2017)" (OV C 173, 31.5.2017., 33. lpp.).

4.8. Attiecībā uz konverģences mehānismu EESK aicina arī precīzāk paskaidrot, vai reformas saistības šā mehānisma ietvaros atšķiras no saistībām reformu īstenošanas instrumenta jomā.

Briselē, 2018. gada 17. oktobrī

*Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas
priekšsēdētājs
Luca JAHIER*
