

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za podporo reformam

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

(2019/C 62/20)

Poročevalec: **Petr ZAHRADNÍK**

Zaprosilo	Evropski parlament, 14. 6. 2018 Svet Evropske unije, 27. 6. 2018
Pravna podlaga	tretji odstavek člena 175 ter člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3. 10. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17. 10. 2018
Plenarno zasedanje št.	538
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	194/3/7

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO podpira razloge za oblikovanje programa za podporo reformam, ki naj bi države članice spodbudil k izvajanju večjih strukturnih reform, te obravnaval kot celovito dejavnost in deloval kot dodaten instrument za njihovo prostovoljno izvajanje, in se jim pridružuje. Predlaga, da bi se pri izvajanju strukturnih reform – deležnih podpore iz tega programa – na ravni držav članic spremljali tudi njihovi socialni učinki in posledice.

1.2 EESO se zavzema za tesno povezavo med programom za podporo reformam in evropskim semestrom. Hkrati je prepričan, da bi se moralo uspešno izvajanje strukturnih reform srednjeročno pokazati tudi v ekonomski konvergenci znotraj EU. Poleg tega meni, da je mogoče program za podporo reformam še tesneje in bolj neposredno navezati na evropski semester, kot je predvideno v predlogu uredbe.

1.3 Po njegovem mnenju bi bilo za uspešno uvedbo programa za podporo reformam in doseg pričakovanih koristi primerno še bolje odgovoriti na nekaj nerešenih vprašanj, ki jih Evropska komisija ni jasno razložila.

1.4 V skladu z novim pojmovanjem večletnega finančnega okvira EU za obdobje 2021–2027, ki sloni tudi na doseganju pomembnih sinergij med različnimi razdelki, je prepričan, da je treba dodatno preučiti možnosti programa, tako da bi bilo te sinergije mogoče v praksi resnično doseči. EESO bi podprl pripravo praktičnega priročnika, ki bi upravičencem omogočil, da bi se bolje znašli glede možnih povezav z drugimi razdelki prihodnjega večletnega finančnega okvira, zlasti ker gre za popolnoma novo prvino v njegovi uporabi. V okviru priporočene krepitve sinergij se zavzema tudi za uporabo možnosti, da se lahko sredstva iz programa neposredno povežejo z ustreznim operativnim programom v okviru kohezijske politike.

1.5 Poleg tega priporoča, da se bolje pojasni in opredeli ocenjevanje uspešnosti reform (in torej tudi pogoji za realno sprostitvev sredstev v okviru programa). Hkrati meni, da lahko organizirana civilna družba odigra zelo dejavno vlogo ravno pri doseganju soglasja med Evropsko komisijo in državami članicami o vsebini programov reform. V zvezi s tem odobrava tesno navezavo programa na nacionalne programe reform. EESO priporoča, da se pozorno spremlja časovno načrtovanje reform in učinkovito kljubuje morebitni nevarnosti moralnega tveganja. Zelo zaželena bi bila vzpostavitev platforme za sodelovanje med državami članicami o vprašanjih glede oblike in značaja strukturnih reform.

1.6 EESO meni, da obstaja potreba po strukturnih reformah ne le na ravni posameznih držav članic, temveč tudi na ravni celotne EU, saj imajo te reforme čezmejne in pogosto tudi vseevropske učinke. Glede na to da se predlaga centralno upravljanje programa, EESO pogreša možnost, da bi se prek njega reševali ravno pomembni vseevropski projekti strukturnega značaja, in priporoča, da se možnosti programa razširijo na tovrstne reforme.

1.7 EESO ni povsem prepričan, ali to, da se podpora v okviru programa izplača za nazaj (ker lahko do izplačila pride tudi več let od uvedbe ustreznega reformnega ukrepa), za državo članico pomeni zadostno spodbudo za to, da se loti izvajanja strukturne reforme.

2. Splošno ozadje predloga in ključna dejstva

2.1 Ena najpomembnejših dolgoročnih ovir za večjo in bolj prepričljivo gospodarsko rast v EU je obstoj množice strukturnih ovir in neravnovesij, ki jih je mogoče odpraviti z izvedbo temeljitih strukturnih reform⁽¹⁾. Nedavna gospodarska kriza je nekatere od njih potisnila še bolj v ospredje, hkrati pa je omogočila, da se določi merilo za uspeh izvedenih reform. Da bi zagotovili uspešnost programa, se je dobro učiti tudi na primeru neuspešnih ali slabo pripravljenih reform z resnimi gospodarskimi in družbenimi posledicami in se v prihodnje temu izogniti.

2.2 Strukturne reforme so taki ukrepi gospodarske politike, ki dolgoročno oblikujejo temeljne vodilne parametre gospodarske strukture ter povezanega institucionalnega in pravnega okvira. Zanje je značilno tudi, da odpravijo obstoječe ovire ter uvedejo popolnoma nove gospodarsko-politične instrumente, ki zrcalijo trenutne in prihodnje razvojne trende. V posameznih državah EU imajo različne oblike in so bolj ali manj potrebne⁽²⁾.

2.3 Predlagani program za podporo reformam se – z veliko večjim obsegom finančnih sredstev in občutno razširjenim in bolj dodelanim predmetom podpore – navezuje na program za podporo strukturnim reformam, ki je bil zlasti v obliki tehnične pomoči uveden že leta 2017⁽³⁾.

2.4 Program za podporo reformam je treba dojemati kot bistven prispevek proračuna EU – v duhu njegovih trenutnih inovacij – za zagotavljanje evropske dodane vrednosti, večje prožnosti, sinergij med njegovimi razdelki in poenostavitve postopkov. Ta prispevek bi se moral izražati v dolgoročno povečani naložbeni dejavnosti, pri čemer mora biti proces evropskega semestra preskus in osrednje mesto za ocenjevanje ustreznosti strukturnih reform⁽⁴⁾.

2.5 Na program za podporo strukturnim reformam tako ni primerno gledati ločeno, temveč kot na nov delček v kompleksnem mozaiku instrumentov prihodnjega proračuna EU, v luči katerega naj bi zagotavljal visoko stopnjo sinergije, kar velja zlasti za kohezijsko politiko in evropsko stabilizacijsko funkcijo za naložbe.

2.6 Zasnova programa je bila poleg tega napovedana v okviru predstavitve novih proračunskih instrumentov za stabilno euroobmočje v EU iz decembra 2017. V predlogu uredbe države euroobmočja niso v nikakršni prednosti pred državami, ki niso njegove članice, čeprav bi moral ta program pomeniti eno od možnosti za kompromisno rešitev pred uvedbo ločenega proračuna za euroobmočje.

⁽¹⁾ EESO v svojih mnenjih izhaja iz opredelitve strukturnih reform, zapisane v mnenju Dokončno oblikovanje EMU – naslednji mandat evropskega zakonodajnega organa (UL C 451, 16.12.2014, str. 10).

⁽²⁾ Opis povezave med strukturnimi reformami in drugimi deli gospodarske politike EU prinašata mnenji EESO Ekonomska politika euroobmočja 2017 (dodatno mnenje) (UL C 81, 2.3.2018, str. 216), Ekonomska politika euroobmočja 2017 (UL C 173, 31.5.2017, str. 33).

⁽³⁾ Glej mnenje EESO Podpora strukturnim reformam v državah članicah (UL C 237, 6.7.2018, str. 53).

⁽⁴⁾ Glej mnenje EESO Finance EU do leta 2025 (Razmislek o prihodnosti financ EU) (UL C 81, 2.3.2018, str. 131).

2.7 V programu za podporo reformam so predlagani trije instrumenti:

- instrument za izvajanje reform v obliki instrumenta za finančno podporo (22 milijard EUR dodeljenih sredstev),
- instrument za tehnično podporo (neposredno nadaljevanje programa za podporo strukturnim reformam; 0,84 milijarde EUR),
- konvergenčni instrument za države članice, ki niso članice euroobmočja (2,16 milijarde EUR).

2.8 Namen programa je podpreti vlade in javne organe držav članic pri prizadevanjih za oblikovanje in izvajanje strukturnih reform. Prispeval naj bi k vzdržni rasti gospodarstva EU in uresničitvi evropskega stebra socialnih pravic.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO meni, da so razlogi za predlog o vzpostavitvi programa za podporo naložbam povsem relevantni in da bi moralo biti v skladu z njimi delovanje programa v praksi koristno. Hkrati pa je prepričan, da predlog vsebuje številna vprašanja, na katera ni bilo popolnoma jasno odgovorjeno in ki niso bila pojasnjena, in da je pred popolno praktično uvedbo programa nujno ponuditi bolj prepričljive in nedvoumne odgovore nanje.

3.2 EESO se zavzema za bolj konkretne in nazorne primere možnih sinergij, na primer s kohezijsko politiko, h katerim poziva tako predlog uredbe o večletnem finančnem okviru in tudi predlog uredbe o skupnih določbah za sedem skladov.

3.3 Prednosti ali slabosti določenega reformnega ukrepa se pogosto pokažejo šele čez nekaj časa, ki lahko zlahka preseže tako triletno obdobje za uresničitev reform kot tudi naslednje petletno obdobje njihove vzdržnosti. EESO zanima, kako namerava program ocenjevati uspešnost reform, ki jih je mogoče podpreti, vendar se lahko njihove posledice pokažejo le zelo dolgoročno. V zvezi s tem ga tudi zanima, kako bo rešen morebitni spor med Evropsko komisijo in državo članico o tem, da je dani reformni predlog pravilen in izvedena reforma uspešna. Pri tem priporoča vzpostavitev platforme za sodelovanje med državami članicami o vprašanjih glede značaja strukturnih reform.

3.4 EESO meni, da bi k dosegu soglasja o obliki reform med Evropsko komisijo in državami članicami lahko občutno prispevala organizirana civilna družba, ki je v številnih pogledih nepristranska, sposobna prispevati objektivno mnenje in stvarno kompetentna ter predstavlja most za preprečevanje morebitnih konfliktov oziroma za njihovo reševanje.

3.5 EESO priznava deklarirano sovisnost s procesom evropskega semestra, pri čemer meni, da bi bila lahko medsebojna povezava še bolj neposredna in bi se lahko pokazala na primer pri dodeljevanju finančnih sredstev v okviru orodja za izvajanje reform. EESO priznava, da je edino merilo pri tem število prebivalcev države članice. Kljub temu priporoča, da se razmisli tudi o možnosti uporabe matrike z več merili, ki bi upoštevala potrebo po uresničitvi strukturnih reform glede na razmere v konkretni državi članici.

3.6 Predlog uredbe govori o tem, da bo Evropska komisija zagotovila, da bodo dejavnosti tega programa dopolnjevali drugi programi v okviru prihodnjega proračuna EU. EESO priporoča pripravo podrobnejšega razlagalnega priročnika o tem, kako bo potekalo to dopolnjevanje, saj se mu zdi to ključnega pomena za doseganje sinergij pri financiranju EU. To dopolnjevanje je zlasti pomembno v odnosu do skupnih določb za sedem skladov (in v okviru teh predvsem instrumentov kohezijske politike), pri čemer bi morala biti skladna tudi omejitev temeljnih pogojev (EESO priporoča, da se program prednostno usmeri v njihovo izpolnjevanje v okviru reformnih prizadevanj).

3.7 EESO zelo odobrava predlagano skladnost in povezavo med programom in nacionalnimi programi reform, ki jih pripravljajo države članice v okviru svojih obveznosti v zvezi z evropskim semestrom in jih predložijo Evropski komisiji.

3.8 EESO obžaluje, da so v osnutku programa strukturne reforme izključno vezane na konkretne potrebe držav članic in da v njem niso predvidene strukturne reforme s čezmejnimi ali celo vseevropskim obsegom, čeprav se predlaga centralno upravljan program. Glede na to da program zahteva izredno visoko stopnjo sodelovanja držav članic (ki ga bodo dejansko v izvajale v praksi), se poraja vprašanje, zakaj se prav za ta program predlaga centralno, ne deljeno upravljanje.

3.9 EESO se strinja s seznamom dejavnosti in reformnih zavez (člen 6 predloga) in ga odobrava kot povsem reprezentativno osnovo za izbor takega ukrepa, ki bo ustrezal konkretnim okoliščinam v državi članici. V zvezi s tem pa priporoča, da se opredeli, kaj za namen programa pomeni strukturna reforma⁽⁵⁾, in sicer zlasti zato, da se prepreči nepotrebno vsebinsko prekrivanje z reformnimi dejavnostmi ukrepov, ki jih podpirajo drugi razdelki proračuna EU.

3.10 Prav tako se strinja s seznamom meril, ki jih mora v okviru programa država članica izpolniti za priznanje reformnih zavez (člen 11 predloga).

3.11 Vendar pa izraža dvome glede tega, da program pomeni resnično spodbudo za uresničevanje strukturnih reform, saj se, potem ko so izpolnjene reformne zaveze, podpora lahko izplača v obdobju treh let po izdaji sklepa. EESO meni, da enkratno izplačilo podpore za nazaj po razmeroma dolgem času od začetka reformnih dejavnosti ni pretirano velika motivacija.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Če financiranje podpore v okviru tega programa ni povezano s stroški, ki so potrebni za predlagane reforme, EESO poziva k zelo pozornemu strokovnemu spremljanju sprejemanja reformnih zavez in končni oceni strukturnih reform z vidika spoštovanja pogojev makroekonomske in fiskalne discipline.

4.2 EESO se zavzema za pojasnitev teze, navedene v predlogu, da naj bi program kompenziral visoke politične stroške, ki lahko kratkoročno nastanejo pri nekaterih strukturnih reformah, in odpravil ovire, povezane s temi reformami.

4.3 EESO priporoča oblikovanje natančnejših in bolj nedvoumnih pravil za vrednotenje uresničenih reformnih sprememb (člen 13 predloga).

4.4 EESO priporoča, da se pozornost nameni časovnemu načrtovanju reform, po katerem bi bilo mogoče uresničevanje reform časovno prilagoditi pridobitvi podpore iz programa, in s tem povezanemu problemu moralnega tveganja. Poleg tega priporoča, da se pozornost nameni možnim primerom, v katerih bi bile podpore iz programa deležne že izvedene reforme.

4.5 Predlog uredbe prinaša možnost, da se na primer del sredstev, namenjenih za kohezijsko politiko, prenese na ta program. EESO priporoča tudi možnost prenosa ali združitve tudi v nasprotno smer, tj. da se lahko sredstva iz programa neposredno povežejo z ustreznim operativnim programom v okviru kohezijske politike.

4.6 EESO v primeru orodja za tehnično podporo odobrava neposredno nadaljevanje programa za podporo strukturnim reformam in izkoriščeno priložnost za prilagojeno podporo prizadevanjem za strukturne reforme (ločeno od na primer tehnične podpore v okviru kohezijske politike).

4.7 V zvezi s konvergenčnim instrumentom EESO ugotavlja, da so nekatere države članice EU zunaj euroobmočja strukturno bolj pripravljene za vstop vanj od nekaterih njegovih članic. Njihova glavna ovira niso gospodarski razlogi (pogosto višja rast BDP, povezana z visoko ravno dejanske konvergence, vzorna proračunska disciplina, presežek v zunanjetrgovinski bilanci ali nizka stopnja brezposelnosti), pač pa politični (na katere konvergenčni instrument ne more vplivati).

⁽⁵⁾ Glej mnenji EESO Ekonomska politika euroobmočja 2017 (dodatno mnenje) (UL C 81, 2.3.2018, str. 216), in Ekonomska politika euroobmočja 2017 (UL C 173, 31.5.2017, str. 33).

4.8 V povezavi s konvergenčnim instrumentom EESO zahteva dodatna pojasnila, ali se nekako razlikuje značaj reformnih zavez v njegovem okviru in v okviru orodja za izvajanje reform.

V Bruslju, 17. oktobra 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER
