

Anna Czepiel

### **Analiza Centrum für Europäische Politik:**

#### **„Reform delivery tool to support structural reforms”**

([https://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/cep.eu/Analysen/COM\\_2017\\_826\\_Instrument\\_zu\\_r\\_Unterstuetzung\\_von\\_Strukturenreformen/cepPolicyBrief\\_COM\\_2017\\_\\_826\\_Reform\\_Delivery\\_Tool\\_to\\_Support\\_Structural\\_Reforms.pdf](https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Analysen/COM_2017_826_Instrument_zu_r_Unterstuetzung_von_Strukturenreformen/cepPolicyBrief_COM_2017__826_Reform_Delivery_Tool_to_Support_Structural_Reforms.pdf))

W opublikowanym w kwietniu br. opracowaniu Centrum für Europäische Politik analizuje ważny [pomysł](#) Komisji Europejskiej, jakim jest utworzenie systemu wspierania przez UE reform strukturalnych w państwach członkowskich (tzw. „reform delivery tool”). **„Do tej pory w ramach unijnej koordynacji polityki gospodarczej były możliwe tylko sankcje. W przyszłości będzie możliwe również wsparcie finansowe reform strukturalnych”** – tak komentują zmiany autorzy analizy CEP, Matthias Kullas i Muhammed Elemenler.

Choć dokładny projekt rozporządzenia w tej sprawie ma zostać przedstawiony przez Komisję Europejską w maju br., już teraz wiadomo, że procedura udzielania przez UE państwu członkowskiemu pomocy w przeprowadzeniu reform strukturalnych będzie składała się z pięciu kroków. **Po pierwsze**, państwo musi przedstawić Komisji Europejskiej dokładny – ale nieobejmujący więcej niż trzy lata – harmonogram planowanych reform, wraz określonymi celami końcowymi (takimi jak np. docelowe saldo sektora finansów publicznych). Ważne jest, żeby państwo zaproponowało takie reformy, które odpowiadają jego problemom ekonomicznym zdiagnozowanym wcześniej przez Komisję Europejską w ramach tzw. Europejskiego Semestru. **Po drugie**, Komisja dokonuje oceny harmonogramu reform zaprezentowanego przez państwo członkowskie. **Po trzecie**, Komisja i dane państwo członkowskie wspólnie decydują, jakie reformy ostatecznie otrzymają unijne wsparcie finansowe. Zawierana jest między nimi umowa zobowiązująca państwo do dokonania reform, a Komisję Europejską – do udzielenia pomocy finansowej. **Po czwarte**, w okresie przeprowadzania reform państwo członkowskie przedstawia Komisji odpowiednie sprawozdania w ramach (istniejącej już) procedury cyklicznego publikowania tzw. Krajowych Programów Reform. **Po piąte**, Komisja będzie przyznawać pomoc finansową na podstawie raportowanych przez państwa postępów w reformowaniu, obejmujących osiągnięcie konkretnych celów (Komisja Europejska używa tu słów „targets” i „milestones”). Opisany tu system pomocy w reformach strukturalnych ma ostatecznie zacząć działać w roku 2020, a fundusze dla państw, które chcą przeprowadzić reformy strukturalne, mają zostać zagwarantowane poprzez wydzielenie kilku miliardów EUR w siedmioletnich wieloletnich ramach finansowych UE (których następną odsłona wejdzie w życie właśnie w roku 2020). Jednak już na lata wcześniejsze, tj. 2018-2020, Komisja Europejska przewiduje testową fazę programu wsparcia reform strukturalnych, na co planuje przeznaczyć 300 mln EUR.

Analitycy Centrum für Europäische Politik podkreślają, że pomysł udzielania przez UE pieniędzy nie tylko na inwestycje rozwojowe (jak np. rewitalizacja budynków, wsparcie dla firm...), ale także na reformy strukturalne, to dobra i rozsądna droga. **„Państwa mają interes w przeprowadzeniu reform strukturalnych, ponieważ takie reformy obniżają bezrobocie**

**i przyspieszają wzrost gospodarczy.** Jednak większości państw członkowskich UE nie udaje się wprowadzić reform strukturalnych rekomendowanych im przez Unię. Rezultatem tych niepowodzeń jest niespójny poziom wzrostu gospodarczego i konkurencyjności wewnątrz UE” – piszą przedstawiciele think-tanku. Podkreślają, że idea pomagania państwom w reformowaniu ich polityki gospodarczej wynika stąd, że Komisja Europejska nareszcie uświadomiła sobie, że reformy zalecane przez nią państwom w ramach Europejskiego Semestru często pozostają jedynie propozycjami na papierze. To zaś czyni koordynację polityk gospodarczych w UE sztuką dla samej sztuki.

Mimo generalnie pozytywnej oceny pomysłu Komisji, analitycy niemieckiego think-tanku zwracają uwagę, że we wprowadzaniu tego narzędzia **należy wystrzegać się łamania zasady proporcjonalności**, zgodnie z którą działania UE nie mogą ingerować w politykę wewnętrzną państw członkowskich ponad to, co naprawdę konieczne. Jak można przeczytać w analizie CEP, „stosując proponowane narzędzie, Komisja nie może wykroczać poza działania niezbędne do osiągnięcia zamierzonej koordynacji polityk gospodarczych. Narzędzie pomocy państwom musi zatem ograniczyć się do wyboru rodzajów reform strukturalnych oraz ich ogólnego kierunku. Komisja Europejska nie może naciskać na to, aby reformy zostały przeprowadzone w jakiejś konkretnej formie. W szczególności musi ona pozwolić państwom członkowskim na swobodę w podejmowaniu przez nie decyzji, np. w odniesieniu do wyboru środków, ram czasowych i kolejności reform strukturalnych. Musi to być jasno ujęte w nadchodzącym projekcie rozporządzenia [w sprawie wsparcia reform przez UE]”. Przedstawiciele Centrum für Europäische Politik zalecają także szczególną ostrożność i uważność w czasie testowej fazy programu pomocowego, mającej trwać w latach 2018-2020.

#### **Komentarz Anny Czepiel, analityka FOR:**

Pomysł kierowania przez Unię Europejską środków finansowych na reformy strukturalne to o wiele lepszy pomysł niż pomysły udzielania pieniędzy na konkretne inwestycje, np. z Europejskiego Funduszu Społecznego czy powstałego niedawno Planu Inwestycyjnego dla Europy. **Reformy strukturalne, które prowadzą do polepszenia ogólnych warunków aktywności gospodarczej, są o wiele trwalsze niż pomoc udzielona konkretnym podmiotom.** Przykładowo, obniżenie deficytu i długu publicznego zaowocuje obniżeniem podatków, które zachęci do zatrudnienia i przedsiębiorczości wielu ludzi w całej gospodarce – tymczasem udzielona z funduszy unijnych pomoc dla kilkunastu „start-upów” to bardzo ograniczony i nietrwały sposób polepszania sytuacji gospodarczej. Tę nietrwałość widać również w wielu sprawozdaniach z wykorzystania środków unijnych, publikowanych przez polskie urzędy pracy: bardzo często po zakończeniu unijnego programu wsparcia bezrobotnych tylko jedna trzecia osób zdobywała trwale (tj. trwające dłużej niż trzy miesiące) zatrudnienie. W przeciwieństwie do tego rodzaju programów, reformy strukturalne odnoszą się do fundamentów funkcjonowania gospodarki. Zwróćmy uwagę, że jednymi z reform strukturalnych, jakie Komisja Europejska zarekomendowała Polsce wiosną 2018 r. jest zniesienie przywilejów emerytalnych górników oraz sprawienie, aby system zasiłków socjalnych nie zniechęcał do pracy osób o niskich kwalifikacjach. Proponowane przez KE narzędzie może częściowo stanowić zachętę dla rządzących do przeprowadzenia tych zmian.

Istotne jest, że proponowane przez Komisję Europejską narzędzie pomagania państwom w reformach strukturalnych stanowi **legalizację tego rodzaju pomocy w systemie prawnym Unii Europejskiej**. Wcześniejsze przypadki pomocy w reformach strukturalnych – dotyczące

przede wszystkim Grecji – bywały często określane przez komentatorów jako działanie na granicy prawa. Co więcej, ten brak utwierdzenia pomocy w reformach strukturalnych w prawie UE skutkowało niedostatecznymi możliwościami egzekwowania reform: Grecja dostawała pieniądze za samo przedstawienie planu reform, a potem ich nie realizowała. Po „legalizacji” pomocy w reformach strukturalnych, pieniądze będą zaś przyznawane dopiero po wykazaniu przez państwo częściowego postępu w procesie reform. Warto wreszcie wspomnieć, że zapisanie pomocy finansowej UE w reformach strukturalnych wprowadza potrzebny silny kontekst korzyści dla całej Unii Europejskiej. Po pierwsze, w ocenie, czy udzielić pomocy danemu państwu, Komisja Europejska będzie patrzeć nie tylko na to, czy zaproponowane przez dany kraj reformy przyniosą pozytywne skutki dla gospodarki narodowej, ale także na to, czy reformy będą „rozprzestrzeniać pozytywny wpływ na gospodarkę innych państw członkowskich” (w komunikacie Komisji: „positive spill-over effects”). Po drugie, inne państwa UE – choć pozbawione mocy decydującej – będą mogły zgłaszać uwagi do planów reform przedstawionych Komisji przez dany kraj. Na przykład Polska mogłaby zareagować, jeżeli dostrzegłaby, że plan „strukturalnych” reform we Francji zawiera rozwiązania dyskryminujące pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej.