

Brusel 4. června 2018
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2018/0213 (COD)

9606/18
ADD 3

ECOFIN 552
UEM 225
REGIO 35
CADREFIN 62
CODEC 922

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	31. května 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2018) 311 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o zřízení programu na podporu reforem

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2018) 311 final.

Příloha: SWD(2018) 311 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

o zřízení programu na podporu reforem

{COM(2018) 391 final} - {SEC(2018) 280 final} - {SWD(2018) 310 final}

Souhrnný přehled
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
Tento návrh má řešit problém pomalého a nerovnoměrného provádění strukturálních reforem. Strukturální reformy jsou zapotřebí k posílení soudržnosti a konkurenceschopnosti, ke zvýšení produktivity, k podpoře odolnosti hospodářských a sociálních struktur členských států a k povzbuzení růstu a zaměstnanosti. Provádění reforem postupuje v členských státech jak uvnitř eurozóny, tak mimo ni pomalu a nerovnoměrně, což může mít negativní dopady na růst a konkurenceschopnost v členských státech EU i v Unii jako celku. Hodnocení provedené Evropskou komisí v rámci evropského semestru potvrdilo, že provádění reforem potřebných k řešení doporučení pro jednotlivé země je v jednotlivých členských státech dosud nevyrovnané, a přestože se oproti květnu 2017 celkově mírně zvýšilo, trvá provedení reforem často déle, než se očekávalo. Kromě toho zkušenosti z krize v eurozóně ukázaly, že je nanejvýš důležité, aby členské státy před přijetím eura provedly nezbytné reformy, aby se tak zajistilo řádné fungování hospodářské a měnové unie. Současná příznivá hospodářská situace v celé EU, která se vyznačuje rychlým růstem, zvyšováním úrovně zaměstnanosti a investic a zlepšováním stavu veřejných financí, poskytuje k provádění strukturálních reforem vhodnou příležitost.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Návrh na zřízení programu na podporu reforem by měl přispět k řešení problémů vnitrostátních reforem strukturální povahy a posílit správní kapacitu ve všech členských státech EU, a to poskytováním finančních pobídek pro provádění reforem a poskytováním technické podpory s cílem pomoci členským státům koncipovat a provádět reformy a zlepšovat svou správní kapacitu. Kromě toho bude také poskytována cílená podpora pro členské státy, jejichž měnou není euro a které učinily prokazatelné kroky s cílem přijmout v daném časovém rámci jednotnou měnu, jako pomoc při přípravě na členství v eurozóně. Těchto cílů by měl program dosáhnout prostřednictvím řešení příčin nízké a nerovnoměrné úrovně provádění reforem, jako je nedostatečná správní kapacita, krátkodobé hospodářské, sociální a politické náklady reforem a nedostatečná politická odpovědnost.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?
Provádění strukturálních reforem v členských státech je i nadále v kompetenci jednotlivých států, v letech krize se však ukázalo, že v důsledku silných vazeb mezi ekonomikami členských států nemohou být reformní snahy čistě vnitrostátní záležitost. Tento program bude poskytovat další podporu pro provádění strukturálních reforem v členských státech eurozóny i mimo eurozónu, čímž bude přispívat k soudržnosti, konkurenceschopnosti, produktivitě, růstu a zaměstnanosti. Jeho dopad bude proto znatelný nejen na vnitrostátní úrovni, ale povede také k pozitivním vedlejším účinkům pro Unii jako celek. Za tímto účelem program nabídne tři různé, avšak vzájemně se doplňující nástroje (nástroj pro provádění reforem, nástroj pro technickou podporu a konvergenční nástroj), a tím maximalizuje dopad na úrovni EU. Nástroj pro provádění reforem bude přímou reakcí na nedostatečné provádění strukturálních reforem na vnitrostátní úrovni. Jeho účelem je posílit provádění reforem určených v rámci evropského semestru tím, že poskytne finanční pobídky. Přestože provádění strukturálních reforem v členských státech zůstává v kompetenci jednotlivých států, opatření na úrovni EU budou představovat impuls k překonání nedostatečné politické odpovědnosti nebo nedostatečného odhodlání reformy provádět (jež by mohlo částečně souviset s finančními či krátkodobými politickými náklady). Nástroj pro technickou podporu (a složka konvergenčního nástroje pro technickou podporu) bude posilovat správní kapacitu členských států prostřednictvím celounijní sítě odborných znalostí, kterou budou moci využívat všechny členské státy, jež o podporu požádají, a která podpoří vzájemnou důvěru a další spolupráci mezi členskými státy a Komisí. Složka konvergenčního nástroje pro finanční podporu zaměřená na členské státy, které jsou odhodlány přijmout v určitém časovém horizontu jednotnou měnu, bude mít za cíl posílit odolnost těchto členských států i odolnost eurozóny jako celku a umožní pozitivní přeshraniční dopady a/nebo pozitivní vedlejší účinky v celé Unii.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Posouzení dopadů přezkoumalo stávající nástroje Komise na podporu provádění strukturálních reforem. Došlo k závěru, že přestože určité nástroje na podporu provádění strukturálních reforem na úrovni EU existují, nejsou k řešení příčin nízké a nerovnoměrné úrovně provádění a k podpoře potřebných strukturálních a správních reforem dostatečné. Evropský semestr představuje účinný měkký nástroj, který poukazuje na výzvy a potřeby reforem a sleduje reakci členských států s cílem tyto potřeby naplnit, ale proces evropského semestru sám o sobě nemá donucovací složku ani žádný nástroj, který by přinášel skutečné pobídky k provádění reforem. Technická podpora poskytovaná prostřednictvím programu na podporu strukturálních reforem má omezený rozpočet a tento program dne 31. prosince 2020 skončí. Evropské strukturální a investiční fondy (ESI fondy), které budou v novém nařízení o společných ustanoveních nazývány „fondy Unie“, financují provádění některých strukturálních reforem a poskytují pobídky pro určité reformy, zejména prostřednictvím uplatňování předběžných podmínek. Nicméně cíle a intervenční logika ESI fondů a budoucích „fondů Unie“ jsou i nadále zaměřeny na investice, a nikoli na reformy. Navíc v současné době neexistuje žádná cílená podpora pro členské státy mimo eurozónu, jež chtějí do eurozóny vstoupit, která by mohla urychlit proces konvergence v těchto členských státech. Za předpokladu nezměněné politiky by proto tyto nástroje, které má Komise k dispozici k usnadnění a podpoře potřebných strukturálních a správních reforem v členských státech EU, byly nedostatečné.

Upřednostňovanou možností je zřízení nového programu na podporu reforem, díky němuž by bylo možné přispět k řešení tohoto problému komplexním způsobem, a to posílením stávající technické podpory poskytované z programu na podporu strukturálních reforem, doplněním cíleného nástroje poskytujícího finanční podporu na provádění reforem a doplněním cíleného nástroje na podporu provádění reforem v členských státech mimo eurozónu.

Zatímco technická pomoc by přispěla k posílení správní kapacity všech členských států EU, dodatečné finanční pobídky by pomohly poskytnout další podnět pro provádění reforem. Specializovaný konvergenční nástroj poskytující cílenou finanční a technickou podporu členským státům, které chtějí přijmout euro, kromě toho umožní poskytovat pomoc pro přípravu na úspěšné členství v eurozóně, posílí odolnost a podpoří větší konvergenci v rámci hospodářské a měnové unie.

STRUKTURA NOVÉHO PROGRAMU

Program na podporu reforem bude mít celkový rozpočet ve výši 25 miliard EUR a účast na něm bude zcela dobrovolná. Program bude nabízet finanční a technickou podporu pro prioritní reformy na vnitrostátní úrovni. Bude zahrnovat tyto nástroje:

- **nástroj pro provádění reforem**, z něhož půjde finanční podpora všem členským státům na klíčové reformy vymezené v rámci evropského semestru,
- individuálně přizpůsobený **nástroj pro technickou podporu** poskytovanou členským státům (rozšíření stávajícího programu na podporu strukturálních reforem) na jejich žádost, který má posílit správní kapacitu členských států pro přípravu, navrhování a provádění prorůstových reforem, a
- **konvergenční nástroj**, který bude poskytovat zvláštní finanční a technickou podporu členským státům usilujícím o přijetí eura.

Vhodné záruky v koncepci nástroje pro provádění reforem, jako je platba na konci provedení reformních závazků členských států, určení reforem v rámci evropského semestru, jednání o návrzích reformních závazků ve Výboru pro hospodářskou politiku (případně v konzultaci s příslušnými výbory zřízenými Smlouvou) nebo pozastavení a zrušení plateb v případě neúplných či nedokončených reformních závazků, zajistí omezení rizika morálního hazardu.

Kdo podporuje kterou možnost?

Důkazy podporující posílenou technickou podporu vycházejí z poskytování technické podpory v rámci programu na podporu strukturálních reforem, který byl přijat v roce 2017 a předcházela ho podpora poskytovaná prostřednictvím pracovní skupiny pro Řecko a podpůrné skupiny pro Kypr. Obě tyto (*ad hoc*) struktury byly začleněny do Útvaru na podporu strukturální reformy. Od doby, kdy program na podporu strukturálních reforem vstoupil v platnost, členské státy tento program využívají ve velmi vysoké míře a žádosti o podporu značně převyšují objem finančních prostředků, které jsou k dispozici na jeho roční cykly. Kromě toho, že žádosti převyšují částky, které jsou v rámci tohoto programu k dispozici, se na základě zpětné vazby získané od členských států a předběžných poznatků o provádění počátečních projektů v praxi zdá, že program na podporu strukturálních reforem vyplňuje mezeru v provádění strukturálních reforem tím, že podporuje členské státy v různých fázích reformního procesu. Členské státy oceňují dobrovolný charakter programu, skutečnost, že podpora je poskytována rychle, bez spolufinancování z vnitrostátních rozpočtů a s poměrně nízkou mírou administrativní zátěže, a sdílení odborných znalostí s jinými členskými státy nebo odborníky. Program na podporu strukturálních reforem významně přispívá k důslednému provádění strategických priorit Unie, k vypracování a realizaci řešení přeshraničních otázek i celounijních problémů. V některých případech tato podpora rovněž umožnila mobilizaci finančních prostředků z jiných programů Unie, když např. napomohla k lepší přípravě projektů v rámci ESI fondů nebo integraci aspektů mimo oblast působnosti ESI fondů prostřednictvím těchto projektů.

Pokud jde o nástroj pro provádění reforem, jelikož se jedná o nový nástroj, Komise získala náměty na koncepci tohoto budoucího nástroje prostřednictvím řady technických workshopů pořádaných v každém členském státě EU. Většina členských států uznala, že strukturální reformy je třeba řešit, a nový nástroj pro stimulaci reforem uvítala. Zároveň zdůraznily, že je třeba dát členským státům větší odpovědnost za provádění reforem. Příspěvky členských států získané během workshopů byly zohledněny při navrhování nástroje pro provádění reforem, konkrétně pokud jde o dostupnost programu pro všechny členské státy EU, koordinaci s ESI fondy, přidělování finančních prostředků všem členským státům, záruky proti morálnímu hazardu a vazbu na evropský semestr.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Dopady tohoto programu budou záviset na reformách, které členské státy navrhnou a provedou v rámci nástroje pro provádění reforem, nebo na typu technické podpory, který budou požadovat a využívat v rámci nástroje pro technickou podporu. Celkově se očekává, že program pomůže zlepšit nízkou, nerovnoměrnou míru provádění reforem a překlenout propast mezi potřebou a ochotou strukturální reformy dokončit, přičemž se zaměří na ty reformy, které posilují soudržnost a konkurenceschopnost, zvyšují produktivitu, podporují růst a zaměstnanost a zlepšují odolnost ekonomik Unie. Proto lze očekávat, že bude mít pozitivní dopady na hospodářský růst, zaměstnanost, udržitelný rozvoj a odolnost ekonomik členských států v rámci eurozóny i Unie.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Program byl navržen tak, že by měl minimalizovat administrativní a transakční náklady jak pro Komisi, tak pro členské státy. Dialog mezi členskými státy a Komisí ohledně návrhů reforem by se zaměřoval na předjímání a zmírnění možných negativních dopadů, které by se mohly vyskytnout (například případné negativní sociální či environmentální dopady nebo redistribuční účinky), prostřednictvím doprovodných opatření nebo opatření ke zmírnění rizika. Ke kompenzaci případných negativních dopadů lze rovněž využít finanční podporu.

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Posílené provádění strukturálních reforem v oblasti růstu a podnikatelského prostředí by vytvořilo lepší podmínky pro podnikání, a mohlo by tedy mít pozitivní účinek na podnikatelské prostředí.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Strukturální reformy mohou pro vnitrostátní rozpočty a správní orgány přinášet krátkodobé náklady. Finanční podpora by pomohla vyrovnat negativní dopady, než se projeví dlouhodobé přínosy. Technická podpora by se mohla zaměřit zejména na reformy, jejichž cílem je zlepšit řízení příjmů nebo řízení veřejných financí, což má pozitivní dopad na vnitrostátní rozpočty. Dalším cílem programu bude zlepšení administrativní kapacity členských států.

Jak bude zajištěna doplňkovost s dalšími fondy Unie?

Program na podporu reforem zajišťuje doplňkovost a synergie s dalšími programy Unie zejména tím, že doplňuje politické pokyny v rámci evropského semestru a přispívá k většímu využívání ESI fondů.

Zatímco ESI fondy se zaměřují na poskytování finančních prostředků na investice nutné k dosažení cílů evropských strukturálních a investičních fondů, budoucí nástroj pro provádění reforem bude mít za cíl vytvářet pobídky k provádění strukturálních reforem, a tak zlepšovat rámcové podmínky pro investice. Vytvořením vhodných rámcových podmínek se dopad investic může výrazně zvýšit. Zároveň mohou investice v rámci ESI fondů podporovat konkrétní reformy. ESI fondy a program na podporu reforem se tedy budou vzájemně posilovat.

Aby se zaručilo, že opatření, jejichž provádění se v rámci programu navrhuje, budou jiné programy a fondy Unie (budoucí fondy Unie) doplňovat a nebudou se s nimi překrývat, bude v rámci interních pracovních postupů Komise zajištěna koordinace mezi všemi třemi nástroji.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Komise bude sledovat provádění celého programu a měřit plnění obecných i specifických cílů prostřednictvím monitorovacího rámce a vhodných ukazatelů. Pro každý nástroj bude provedeno hodnocení v polovině období a hodnocení *ex-post* nejpozději do čtyř let po začátku provádění programu. Hodnocení budou provedena včas, aby mohla být využita v rozhodovacím procesu a při přípravě příštího programu. Komise sdělí závěry hodnocení spolu se svými připomínkami Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů.