



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 4. juuni 2018
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2018/0213 (COD)

9606/18
ADD 3

ECOFIN 552
UEM 225
REGIO 35
CADREFIN 62
CODEC 922

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	31. mai 2018
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	SWD(2018) 311 final
Teema:	KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE <i>Lisatud dokumendile:</i> Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega luuakse reformide tugiprogramm

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument SWD(2018) 311 final.

Lisatud: SWD(2018) 311 final

Brüssel, 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS,
millega luuakse reformide tugiprogramm

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

Kommenteeritud kokkuvõte
A. Vajadus meetmete järele
Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?
Käesolevas ettepanekus käsitletakse struktuurireformide aeglase ja ebaühtlase elluviimise probleemi. Struktuurireforme on vaja ühtekuuluvuse, konkurentsivõime ja tootlikkuse suurendamiseks, majandus- ja sotsiaalstruktuuride vastupanuvõime parandamiseks liikmesriikides ning majanduskasvu ja tööhõive edendamiseks. Reformide elluviimine on kulgenud liikmesriikides aeglaselt ja ebaühtlaselt, seda nii euroalal kui ka väljaspool, ja see võib avaldada negatiivset mõju ELi liikmesriikide ja liidu kui terviku majanduskasvule ja konkurentsivõimele. Euroopa Komisjoni hinnang Euroopa poolaasta raames on kinnitanud, et riigipõhiste soovitude täitmiseks vajalike reformide elluviimine on olnud eri liikmesriikides erinev ja võtab sageli eeldatust rohkem aega, kuigi võrreldes 2017. aasta maiga on reformide elluviimine üldiselt veidi suurenenud. Lisaks on euroala kriis näidanud, et majandus- ja rahaliidu hea toimimise tagamiseks on äärmiselt oluline, et liikmesriigid viiksid vajalikud reformid ellu enne euro kasutuselevõttu. Kogu ELis praegu valitsev soodne majanduslik olukord – kiire majanduskasv, tööhõive ja investeeringute taseme taastumine ning riigi rahanduse paranev olukord – annab hea võimaluse struktuurireformide elluviimiseks.
Mida selle algatusega loodetakse saavutada?
Reformide tugiprogrammi loomise ettepanek peaks aitama lahendada struktuurilist laadi riigisiseseid reformiprobleeme ja tugevdama kõigi ELi liikmesriikide haldussuutlikkust, pakkudes reformide elluviimiseks finantsstiimuleid ja tehnilist toetust, et aidata liikmesriikidel reforme kavandada ja ellu viia ning haldussuutlikkust suurendada. Lisaks pakutakse sihipäraselt toetust nendele liikmesriikidele, kelle vääring ei ole euro ja kes on astunud tõendatavaid samme ühisraha kasutuselevõtmiseks teatava ajavahemiku jooksul, et aidata neil valmistuda euroalaga liitumiseks. Programmi raames soovitakse need eesmärgid saavutada, tegeldes reformide vähese ja ebaühtlase elluviimise põhjustega, nagu puudulik haldussuutlikkus, reformide lühiajalised majanduslikud, sotsiaalsed ja poliitilised kulud ning poliitilise vastutuse puudumine.
Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?
Struktuurireformide elluviimine liikmesriikides kuulub riikide pädevusse, kuid kriisiaastatel sai selgeks, et liikmesriikide majanduste tiheda seotuse tõttu ei saa reformid olla vaid riigisisene küsimus. Kõnealune programm pakub struktuurireformide elluviimiseks lisatoetust nii euroala kui ka euroalavälistes liikmesriikides ning edendab seega ühtekuuluvust, konkurentsivõimet, tootlikkust, majanduskasvu ja tööhõivet. Seepärast ei avaldu programmi mõju mitte üksnes riiklikul tasandil, vaid sel on kogu liidule ülekanduv positiivne mõju. Selle saavutamiseks kuulub programmi kolm eraldiseisvat, kuid üksteist täiendavat vahendit (reformitoetusvahend, tehnilise toetuse vahend ja lähenemisrahastu), mis maksimeerib mõju ELi tasandil. Reformitoetusvahend on otsene vastus sellele, et struktuurireformide elluviimine on riiklikul tasandil olnud nõrk. See on mõeldud Euroopa poolaasta raames kindlaks määratud reformide elluviimise tõhustamiseks finantsstiimulite andmise abil. Struktuurireformide elluviimine liikmesriikides kuulub riikide pädevusse, kuid ELi tasandi meede annab ajendi poliitilise vastutuse või reformide elluviimise kohustuse puudumisest (mis võib osaliselt olla seotud rahaliste või lühiajaliste poliitiliste kuludega) ülesaamiseks. Tehnilise toetuse vahend (samuti lähenemisrahastu tehnilise toetuse komponent) parandab liikmesriikide haldussuutlikkust kogu liitu hõlmava oskusteabe võrgu kaudu, millest saavad kasu kõik toetust taotlevad liikmesriigid, ning edendab vastastikust usaldust ning koostööd liikmesriikide ja komisjoni vahel. Lähenemisrahastu rahalise toetuse komponent on suunatud liikmesriikidele, kes tahavad võtta teatava ajavahemiku jooksul kasutusele ühisraha, ning selle eesmärk on parandada nende liikmesriikide ja euroala kui terviku vastupanuvõimet, tuues kaasa positiivse piiriülese mõju ja/või kogu liidule ülekanduva positiivse mõju.
B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Mõju hindamise käigus uuriti olemasolevaid komisjoni vahendeid struktuurireformide elluviimise toetamiseks. Jõuti järeldusele, et kuigi ELi tasandil on olemas mõned struktuurireformide elluviimise toetamise vahendid, ei ole need piisavad vähese ja ebaühtlase elluviimise põhjuste kõrvaldamiseks ning vajalike struktuuri- ja haldusreformide edendamiseks. Euroopa poolaasta on tulemuslik pehme õiguse vahend probleemidest ja reformivajadustest ülevaate saamiseks ja selle jälgimiseks, mida liikmesriigid on nende vajaduste täitmiseks teinud, kuid Euroopa poolaasta protsess ei hõlma vahendeid täitmise tagamiseks ega reformideks tegelike stiimulite andmiseks. Struktuurireformi tugiprogrammi kaudu pakutava tehnilise toetuse eelarve on piiratud ja see programm lõpeb 31. detsembril 2020. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest, mida uue ühissätete määruse kohaselt kutsutakse „liidu fondideks“, rahastatakse mõnede struktuurireformide elluviimist ja toetatakse mõningaid reforme eelkõige eeltingimuste kohaldamise kaudu. Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ning tulevaste „liidu fondide“ eesmärgid ja sekkumisloogika keskenduvad aga pigem investeringutele kui reformidele. Lisaks ei pakuta euroalaga liituda soovivatele euroalavälistele liikmesriikidele praegu sihipärast toetust, mis võiks nendes liikmesriikides lähenemisprotsessi kiirendada. Seepärast oleksid need komisjoni käsutuses olevad vahendid vajalike struktuuri- ja haldusreformide toetamiseks ja edendamiseks ELi liikmesriikides muutumatu poliitika stsenaariumi kohaselt ebapiisavad.

Uue reformide tugiprogrammi loomine on eelistatud variant, sest see võimaldaks aidata probleemi igakülgset lahendamist, tugedades praegust struktuurireformi tugiprogrammi kaudu pakutavat tehnilist toetust ning võttes kasutusele uue sihtotstarbelise vahendi reformide elluviimiseks rahalise toetuse pakkumiseks ja uue sihtotstarbelise vahendi euroalavälistes liikmesriikides reformide elluviimise toetamiseks.

Tehniline toetus aitaks suurendada kõigi ELi liikmesriikide haldussuutlikkust ja lisafinantsstiimulid aitaksid anda uusi stiimuleid reformide elluviimiseks. Lisaks võimaldab spetsiaalne lähenemisrahastu, mis pakub sihipärast rahalist ja tehnilist toetust liikmesriikidele, kes soovivad võtta kasutusele euro, anda abi selleks, et valmistada ette edukat liitumist euroalaga, parandada vastupanuvõimet ja edendada majandus- ja rahaliidus suuremat lähenemist.

UUE PROGRAMMI STRUKTUUR

Reformide tugiprogrammi üldelarve on 25 miljardit eurot ja selles osalemine on täiesti vabatahtlik. Programm pakub rahalist ja tehnilist toetust esmatähtsate reformide elluviimiseks riiklikul tasandil. Programm sisaldab järgmisi vahendeid:

- **reformitoetusvahend**, mis pakub kõigis liikmesriikides rahalist toetust Euroopa poolaasta käigus kõige olulisemaks peetud reformide elluviimiseks;
- vajadusepõhine **tehnilise toetuse vahend** (praeguse struktuurireformi tugiprogrammi jätk), mis tehakse liikmesriikidele kättesaadavaks nende taotluse korral ja mille eesmärk on suurendada nende haldussuutlikkust majanduskasvu toetavate reformide ettevalmistamisel, kavandamisel ja elluviimisel, ning
- **lähenemisrahastu**, mis pakub sihtotstarbelist rahalist ja tehnilist toetust liikmesriikidele, kes soovivad võtta kasutusele euro.

Reformitoetusvahendi ülesehitusest tulenevad asjakohased kaitsemeetmed, nagu makse tegemine siis, kui liikmesriigid on lõpetanud reformikohustuste elluviimise, reformide kindlaksmääramine Euroopa poolaasta raames, reformikohustuste ettepanekute arutamine majanduspoliitika komitees (konsulteerides vajaduse korral asjakohaste aluslepingupõhiste komiteedega) või makse peatamine ja tühistamine reformikohustuste mittetäieliku või lõpule viimata täitmise korral, tagavad, et moraalarisk on piiratud.

Kes millist varianti toetab?

Tõendid, mis toetavad suurema tehnilise toetuse pakkumist, ilmnesid tehnilise toetuse pakkumisel struktuurireformi tugiprogrammist, mis võeti vastu 2017. aastal ja millele eelnes tehnilise toetuse pakkumine Kreeka rakkerühma ja Küprose tugirühma kaudu, mis mõlemad (mis olid ajutised struktuurid) integreeriti struktuurireformi tugiteenistusse. Liikmesriigid on pärast struktuurireformi tugiprogrammi loomist seda väga palju kasutanud ja taotletud toetused ületavad oluliselt aastase tsükli raames kättesaadava rahastamise summat. Lisaks sellele, et struktuurireformi tugiprogrammist taotletakse rohkem raha kui selle raames kättesaadav, tundub liikmesriikide tagasiside ja algsete struktuurireformi tugiprogrammi projektide kohapealse rakendamise käigus tehtud esialgsete tähelepanekute põhjal, et see tugiprogramm täidab lüngad struktuurireformide elluviimisel, toetades liikmesriike reformiprotsessi eri etappides. Liikmesriigid hindavad programmi vabatahtlikku laadi, asjaolu, et toetust pakutakse kiiresti, riikide eelarvetest kaasrahastamiseta ja suhteliselt väikese halduskoormusega, ning oskusteabe jagamist muude liikmesriikide või ekspertidega. Struktuurireformi tugiprogramm aitab jõuliselt kaasa liidu strateegiliste prioriteetide järjekindlale rakendamisele ning piiriüleseid ja kogu liitu hõlmavaid probleeme käsitlevate lahenduste väljatöötamisele ja rakendamisele. Mõnel juhul on toetus võimaldanud saada rahastamist ka muudest liidu programmidest, näiteks aidates Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidega hõlmatud projekte paremini ette valmistada või integreerida nende projektide kaudu aspekte, millega Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid ei tegele.

Kuna reformitoetusvahend on uus vahend, kogus komisjon ideid tulevase vahendi ülesehituse kohta mitmel tehnilistel seminaridel, mis korraldati igas ELi liikmesriigis. Enamik liikmesriike tunnistas struktuurireformidega tegelemise vajadust ja väljendas uue reformide stimuleerimise vahendi üle heameelt. Nad rõhutasid samal ajal, et liikmesriikidele on vaja anda rohkem vastutust reformide elluviimise eest. Seminaridel liikmesriikidelt saadud tagasisidet on võetud reformitoetusvahendi ülesehituses arvesse, eelkõige seda, et programm oleks avatud kõigile ELi liikmesriikidele, kooskõlastamist struktuuri- ja investeerimisfondidega, vahendite eraldamist kõigile liikmesriikidele, moraalariski eest kaitsmist ja seost Euroopa poolaastaga.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Programmi mõju sõltub reformidest, mille liikmesriigid reformitoetusvahendiga seoses välja pakuvad ja ellu viivad, või sellest, millist laadi tehnilist toetust nad tehnilise toetuse vahendiga seoses taotleavad ja kasutavad. Kokkuvõttes peaks programm aitama parandada reformide vähest ja ebaühtlast elluviimist ning täitma lünga struktuurireformide lõpule viimise vajaduse ja valmisoleku vahel, keskendudes sellistele reformidele, millega suurendatakse ühtekuuluvust, konkurentsivõimet ja tootlikkust, edendatakse majanduskasvu ja tööhõivet ning parandatakse liidu liikmesriikide majanduse vastupanuvõimet. Seepärast peaks sellega kaasnema positiivne mõju majanduskasvule, tööhõivele, kestlikule arengule ja liikmesriikide majanduse vastupanuvõimele nii euroalal kui ka liidus.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Programm on üles ehitatud selliselt, et see minimeeriks nii komisjoni kui ka liikmesriikide haldus- ja tehingukulud. Liikmesriikide ja komisjoni vahelises dialoogis reformiettepanekute üle keskendutaks võimaliku negatiivse mõju (näiteks võimalik negatiivne sotsiaalne või keskkonnamõju või ümberjaotuslik mõju) prognoosimisele ja leevendamisele seonduvate meetmete või riskimaanduse abil. Rahalist toetust võib kasutada ka võimaliku negatiivse mõju korvamiseks.

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Kui struktuurireformid kasvu- ja ettevõtluskeskkonna sektoris viidaks tõhusamalt ellu, looks see ettevõtlusega tegelemiseks paremad tingimused ja võiks järelikult avaldada ettevõtluskeskkonnale positiivset mõju.

Kas on ette näha märkimisväärsed mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Struktuurireformidega võivad kaasneda lühiajalised kulud riikide eelarvetele ja ametiasutustele. Rahaline toetus aitaks korvata negatiivset mõju enne pikaajalise kasu ilmnemist. Tehniline toetus võiks keskenduda eelkõige reformidele, mille eesmärk on parandada tulude haldamist või avaliku sektori finantsjuhtimist, avaldades seeläbi positiivset mõju riikide eelarvetele. Programmi eesmärk on parandada ka liikmesriikide haldussuutlikkust.

Kuidas tagatakse täiendavus liidu muude fondidega?

Reformide tugiprogramm aitab luua vastastikust täiendavust ja sünergiat muude liidu programmidega, eelkõige täiendades Euroopa poolaasta raames antavaid poliitikasuuniseid ja aidates mõjutada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamist.

Struktuuri- ja investeerimisfondide eesmärk on pakkuda rahastamist investeeringutele, mida on vaja struktuuri- ja investeerimisfondide eesmärkide saavutamiseks, tulevase reformitoetusvahendi eesmärk on aga struktuurireformide stimuleerimine ja selle kaudu investeerimise raamtingimuste parandamine. Kui luuakse õiged raamtingimused, saab investeeringute mõju tunduvalt suurendada. Struktuuri- ja investeerimisfondide raames tehtavad investeeringud võivad aga samal ajal teatavat konkreetset reformi toetada. Järelikult struktuuri- ja investeerimisfondid ning reformide tugiprogramm tugevdavad üksteist.

Selleks et tagada, et meetmed, mille rakendamiseks programmi alusel on tehtud ettepanek, täiendavad muid liidu programme ja fonde (tulevased liidu fondid) ja ei kattu nendega, tagatakse komisjonisiseses töökorra raames kõigi kolme vahendi koordineerimine.

D. Järelmeetmed**Millal poliitika läbi vaadatakse?**

Komisjon jälgib kogu programmi elluviimist ja hindab üld- ja erieesmärkide saavutamist jälgimisraamistiku ja asjakohaste näitajate abil. Iga vahendi puhul tehakse vahehindamine ja järelhindamine mitte hiljem kui neli aastat pärast programmi rakendamise algust. Hindamised toimuvad piisavalt aegsasti, et nende tulemusi saaks kasutada otsustamisprotsessis ja järgmise programmi ettevalmistamisel. Komisjon edastab hindamiste tulemused koos oma tähelepanekutega Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele.