



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 4. kesäkuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2018/0213 (COD)

9606/18
ADD 3

ECOFIN 552
UEM 225
REGIO 35
CADREFIN 62
CODEC 922

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	31. toukokuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2018) 311 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI uudistusten tukiohjelman perustamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 311 final.

Liite: SWD(2018) 311 final

Bryssel 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

uudistusten tukiohjelman perustamisesta

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?
Tässä ehdotuksessa puututaan ongelmaan, joka koskee rakenneuudistusten hidasta ja epätasaista toteutusta. Rakenneuudistuksia tarvitaan lisäämään yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä ja tuottavuutta, parantamaan jäsenvaltioiden taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden häiriönsietokykyä sekä vauhdittamaan kasvua ja työllisyyttä. Uudistusten toteutus on edistynyt hitaasti ja epätasaisesti sekä euroalueeseen kuuluvissa että sen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa, millä voi olla kielteisiä vaikutuksia kasvuun ja kilpailukykyyn EU:n jäsenvaltioissa ja koko unionissa. Euroopan komission arvio talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä on vahvistanut, että maakohtaisten suositusten täytäntöönpanemiseksi tarvittavien uudistusten toteutus on toistaiseksi ollut jäsenvaltioissa epätasaista ja että vaikka toteutus on yleisesti ottaen hieman tehostunut toukokuusta 2017, se kestää usein ennakoitua kauemmin. Lisäksi euroalueen kriisistä saatu kokemus on osoittanut, että jäsenvaltioiden on ensiarvoisen tärkeää toteuttaa tarvittavat uudistukset ennen euron käyttöönottoa, jotta voidaan varmistaa talous- ja rahaliiton moitteeton toiminta. EU:n tämänhetkinen suotuinen taloudellinen tilanne, johon liittyy nopea kasvu, työllisyyden ja investointien elpyminen ja julkisen talouden koheneminen, tarjoaa mahdollisuuden toteuttaa rakenneuudistuksia.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Uudistusten tukiohjelman perustamisesta annettavan ehdotuksen odotetaan edistävän mahdollisuuksia vastata kansallisiin rakenteellisiin uudistushaasteisiin ja kehittävän hallinnollisia valmiuksia kaikissa EU:n jäsenvaltioissa tarjoamalla taloudellisia kannustimia uudistusten toteuttamiseen sekä teknistä tukea, jonka avulla jäsenvaltiot voivat suunnitella ja toteuttaa uudistuksia ja kehittää hallinnollisia valmiuksiaan. Lisäksi annetaan kohdennettua tukea jäsenvaltioille, joiden rahayksikkö ei ole euro ja jotka ovat toteuttaneet todistettavia toimenpiteitä yhtenäisvaluutan käyttöön ottamiseksi sovitussa aikataulussa valmistautuakseen euroalueen jäsenyyteen. Ohjelmalla pyritään saavuttamaan nämä tavoitteet tarttumalla uudistusten heikon ja epätasaisen toteutuksen taustatekijöihin, joita ovat esimerkiksi hallinnollisten valmiuksien vähäisyys, uudistusten taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset kustannukset lyhyellä aikavälillä ja vähäinen poliittinen sitoutuminen uudistuksiin.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Vaikka rakenneuudistusten toteuttaminen jäsenvaltioissa kuuluu edelleen kansalliseen toimivaltaan, kriisivuodet ovat osoittaneet, että jäsenvaltioiden talouksien vahvojen kytkösten vuoksi uudistukset eivät voi olla puhtaasti kansallinen asia. Ohjelma tarjoaa lisätukea rakenneuudistusten toteuttamiseen sekä euroalueeseen kuuluvissa että sen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa. Näin edistetään yhteenkuuluvuutta, kilpailukykyä, tuottavuutta, kasvua ja työllisyyttä. Tämän vuoksi sen vaikutukset tuntuvat kansallisen tason lisäksi myönteisinä heijastusvaikutuksina koko unionissa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ohjelmaan sisältyy kolme erillistä mutta toisiaan täydentävää välinettä (uudistusten toteuttamisen tukiväline, teknisen tuen väline ja lähentymisväline). Niiden avulla voidaan maksimoida vaikutus EU:n tasolla. Uudistusten toteuttamisen tukiväline on suora vastaus rakenneuudistusten heikkoon toteutukseen kansallisella tasolla. Sen tarkoituksena on vauhdittaa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määritettyjen uudistusten toteuttamista tarjoamalla taloudellisia kannustimia. Vaikka rakenneuudistusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa kuuluu edelleen kansalliseen toimivaltaan, EU:n tason toimilla voidaan antaa sysäys, jonka avulla päästään yli poliittisen sitoutumisen tai uudistusten toteuttamiseen sitoutumisen puutteesta (joka voi osittain liittyä myös lyhyen aikavälin taloudellisiin tai poliittisiin kustannuksiin). Teknisen tuen väline (ja lähentymisvälineen teknisen tuen osio) lujittaa jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia unionin laajuisen asiantuntemuksen verkoston kautta, mikä hyödyttää kaikkia tukea pyytäviä jäsenvaltioita. Lisäksi se edistää keskinäistä luottamusta ja tulevaa yhteistyötä jäsenvaltioiden ja komission välillä. Lähentymisvälineen taloudellisen tuen osio on kohdennettu jäsenvaltioille, jotka ovat päättäneet ottaa yhtenäisvaluutan käyttöön sovitussa aikataulussa. Sen tavoitteena on vahvistaa kyseisten jäsenvaltioiden ja

koko euroalueen häiriönsietokykyä, mikä mahdollistaa myönteiset valtioiden rajat ylittävät vaikutukset ja/tai heijastusvaikutukset kaikkialla unionissa.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin komission käytössä nykyisin olevia välineitä, joilla tuetaan rakenneuudistusten toteuttamista. Siinä todettiin, että vaikka EU:n tasolla on joitakin rakenneuudistusten toteuttamista tukevia välineitä, ne eivät riitä ratkaisemaan heikon ja epätasaisen toteutuksen taustatekijöitä ja edistämään tarvittavia rakenteellisia ja hallinnollisia uudistuksia. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso on tehokas ei-sitova väline haasteiden ja uudistustarpeiden määrittämiseen ja jäsenvaltioiden näihin tarpeisiin vastaamiseksi toteuttamien toimien seuraamiseen, mutta tähän prosessiin ei sisälly täytäntöönpanovälinettä eikä keinoja tarjota varsinaisia kannustimia uudistusten toteuttamiseen. Rakenneuudistusten tukiohjelman kautta annetulla teknisellä tuella on rajalliset määrärahat, ja ohjelma päättyy 31. joulukuuta 2020. Euroopan rakenne- ja investointirahastoilla (ERI-rahastot), joita uudessa yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa nimitetään 'unionin rahastoiksi', rahoitetaan joidenkin rakenneuudistusten toteuttamista ja kannustetaan toteuttamaan joitakin uudistuksia, erityisesti ennakkoehtoja soveltamalla. ERI-rahastojen ja tulevien unionin rahastojen tavoitteet ja toimintalogiikka tähtäävät kuitenkin edelleen enemmän investointeihin kuin uudistuksiin. Tällä hetkellä ei myöskään anneta kohdennettua tukea euroalueen ulkopuolisille jäsenvaltioille, jotka haluavat liittyä euroalueeseen, vaikka näin voitaisiin vauhdittaa lähentymisprosessia kyseisissä jäsenvaltioissa. Jos oletetaan, että politiikka ei muutu, nämä komission käytettävissä olevat välineet tarvittavien rakenteellisten ja hallinnollisten uudistusten helpottamiseksi ja edistämiseksi EU:n jäsenvaltioissa osoittautuisivat näin ollen riittämättömiksi.

Uuden uudistusten tukiohjelman perustaminen on parhaaksi arvioitu vaihtoehto, koska se mahdollistaisi osallistumisen ongelman käsittelyyn kokonaisvaltaisella tavalla. Sillä vahvistettaisiin nykyistä rakenneuudistusten tukiohjelman kautta annettua teknistä tukea ottamalla käyttöön kohdennettu väline, jolla annetaan taloudellista tukea uudistusten toteuttamiseen, ja kohdennettu väline, jolla tuetaan uudistusten toteuttamista euroalueen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa.

Tekninen tuki edistäisi kyllä hallinnollisten valmiuksien parantamista kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, mutta taloudellisilla lisäkannustimilla tarjottaisiin lisäksi teknistä tukea uudistusten toteuttamiseen. Erityinen lähentymisväline, joka tarjoaa kohdennettua taloudellista ja teknistä tukea jäsenvaltioille, jotka pyrkivät ottamaan euron käyttöön, mahdollistaa myös avun suuntaamisen menestyksellisen euroalueeseen osallistumisen valmisteluun, vahvistaa häiriönsietokykyä ja tehostaa lähentymistä talous- ja rahaliitossa.

UUDEN OHJELMAN RAKENNE

Uudistusten tukiohjelman kokonaismäärärahat ovat 25 miljardia euroa ja ohjelman käyttöönotto on täysin vapaaehtoista. Ohjelmasta tarjotaan taloudellista ja teknistä tukea kansallisella tasolla toteutettaviin ensisijaisiin uudistuksiin. Ohjelma sisältää seuraavat välineet:

- **uudistusten toteuttamisen tukiväline**, josta tarjotaan taloudellista tukea kaikille jäsenvaltioille talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määritettyjen keskeisten uudistusten toteuttamiseksi;
- **teknisen tuen väline** (nykyisen rakenneuudistusten tukiohjelman seuraaja), jolla tarjotaan jäsenvaltioiden hakemuksen perusteella räätälöityä teknistä tukea niiden hallinnollisten valmiuksien lujittamiseen kasvua ylläpitävien uudistusten valmistelua, suunnittelua ja toteuttamista varten; ja
- **lähentymisväline**, joka tarjoaa kohdennettua taloudellista ja teknistä tukea jäsenvaltioille, jotka pyrkivät ottamaan euron käyttöön.

Uudistusten toteuttamisen tukivälineen rakenteeseen sisällytetään asianmukaiset suojatoimet, joilla varmistetaan, että moraalikatoon liittyvät riskit pysyvät vähäisinä. Tällaisia suojatoimia ovat muun muassa maksujen suorittaminen jäsenvaltioiden uudistussitoumusten toteuttamisen loppuvaiheessa, uudistusten määrittely talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, uudistussitoumuksia koskevien ehdotusten käsittely talouspoliittisessa komiteassa (kuullen tarvittaessa asianomaisia perussopimukseen perustuvia komiteoita) ja maksujen keskeyttäminen tai peruuttaminen, jos uudistussitoumukset ovat epätäydellisiä tai niitä ei ole saatettu loppuun.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Teknisen tuen tehostamista puoltavat kokemukset, joita on saatu teknisen tuen tarjoamisesta vuonna 2017 hyväksytyn rakenneuudistusten tukiohjelman kautta. Sitä edelsi Kreikka-työryhmän ja Kypros-tukiryhmän välityksellä annettu tuki. Molemmat (tilapäiset) rakenteet oli sisällytetty rakenneuudistusten tukipalveluun. Jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet rakenneuudistusten tukiohjelmasta erittäin laajasti sen voimaantulosta alkaen ja hakenneet tukea huomattavasti enemmän kuin vuosittain saatavilla olevan rahoituksen puitteissa on ollut mahdollista antaa. Sen lisäksi, että hakemuksia on ollut enemmän kuin rakenneuudistusten tukiohjelmasta voidaan rahoittaa, jäsenvaltioilta saadun palautteen ja rakenneuudistusten tukiohjelman ensimmäisten hankkeiden käytännön toteutuksesta tehtyjen alustavien havaintojen perusteella näyttää siltä, että rakenneuudistusten tukiohjelma paikkaa rakenneuudistusten toteuttamisessa vallinnutta aukkoa, kun siitä tuetaan jäsenvaltioita uudistusprosessin eri vaiheissa. Jäsenvaltiot arvostavat ohjelman vapaaehtoista luonnetta, tuen nopeaa toimittamista ilman yhteisrahoitusta kansallisista talousarvioista ja siihen liittyvää melko vähäistä hallinnollista rasitusta sekä asiantuntemuksen jakamista muiden jäsenvaltioiden tai asiantuntijoiden kanssa. Rakenneuudistusten tukiohjelma edistää vahvasti unionin strategisten painopisteiden johdonmukaista täytäntöönpanoa sekä ratkaisujen kehittämistä ongelmiin, jotka liittyvät rajat ylittäviin kysymyksiin ja unionin laajuisiin haasteisiin, ja tällaisten ratkaisujen toteuttamista. Joissakin tapauksissa tuki on mahdollistanut rahoituksen käyttöönoton muista unionin ohjelmista esimerkiksi edistämällä ERI-rahastoista tuettavien hankkeiden parempaa valmistelua tai ERI-rahastojen ulkopuolisten osa-alueiden sisällyttämisen mukaan näiden hankkeiden avulla.

Koska uudistusten toteuttamisen tukiväline on uusi väline, komissio keräsi ideoita sen rakenteen suunnittelua varten kaikissa EU:n jäsenvaltioissa järjestetyissä teknisissä työpajoissa. Useimmat jäsenvaltiot tunnustivat, että rakenneuudistuksia on tarpeen toteuttaa, ja pitivät suunnitelmaa uudesta, uudistuksiin kannustavasta välineestä tervetulleena. Samaan aikaan ne korostivat tarvetta antaa jäsenvaltioille enemmän omavastuullisuutta uudistusten toteuttamisessa. Työpajoissa koottu jäsenvaltioiden panos on otettu huomioon uudistusten toteuttamisen tukivälineen suunnittelussa. Näitä näkökohtia ovat ohjelman avoimuus kaikille EU:n jäsenvaltioille, koordinointi ERI-rahastojen kanssa, varojen kohdentaminen kaikille jäsenvaltioille, suojatoimet moraalikatoa vastaan ja sen kytkös talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Ohjelman vaikutukset riippuvat uudistuksista, joita jäsenvaltiot ehdottavat ja toteuttavat uudistusten toteuttamisen tukivälineen yhteydessä, tai siitä, millaista teknistä tukea ne hakevat ja hyödyntävät teknisen tuen välineen yhteydessä. Kaiken kaikkiaan ohjelman odotetaan auttavan parantamaan uudistusten nykyisellään vähäistä ja epätasaista toteutusta ja kaventamaan kuilua, joka vallitsee rakenneuudistusten toteuttamisen tarpeen ja halukkuuden välillä. Sen yhteydessä keskitytään uudistuksiin, jotka kehittävät yhteenkuuluvuutta ja kilpailukykyä, parantavat tuottavuutta, edistävät kasvua ja työllisyyttä sekä parantavat unionin talouksien häiriönsietokykyä. Ohjelman odotetaan sen vuoksi tuottavan myönteisiä vaikutuksia talouskasvun, työllisyyden, kestävän kehityksen ja jäsenvaltioiden talouksien häiriönsietokyvyn kannalta sekä euroalueella että koko unionissa.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Ohjelma on suunniteltu niin, että se tuottaisi mahdollisimman vähän hallinnollisia kustannuksia ja liiketoimikustannuksia sekä komissiolle että jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden ja komission välillä uudistusehdotuksista käytävän vuoropuhelun tavoitteena on ennakoida ja lieventää mahdollisia kielteisiä vaikutuksia (esimerkiksi mahdollisia kielteisiä sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia tai uudelleenjakovaikutuksia) liitännäistoimenpiteiden tai riskejä vähentävien toimien avulla. Myös taloudellista tukea voidaan käyttää tasapainottamaan mahdollisia kielteisiä vaikutuksia.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Rakenneuudistusten toteutuksen tehostaminen kasvun ja liiketoimintaympäristön alalla loisi paremmat edellytykset liiketoiminnan harjoittamiselle, minkä vuoksi sillä voisi olla myönteinen vaikutus liiketoimintaympäristöön.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Rakenneuudistukset voivat aiheuttaa jäsenvaltioiden talousarvioihin ja hallintoon kohdistuvia lyhyen aikavälin kustannuksia. Taloudellinen tuki auttaisi tasapainottamaan kielteisiä vaikutuksia ennen pitkän aikavälin etujen toteutumista. Tekninen tuki voitaisiin keskittää erityisesti uudistuksiin, joilla pyritään parantamaan tulojen hallinnointia tai julkista varainhoitoa, millä olisi myönteinen vaikutus kansallisiin talousarvioihin. Ohjelmalla pyritään myös parantamaan jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia.
Miten varmistetaan täydentävyys unionin muiden rahastojen kanssa?
Rakenneuudistusten tukiohjelma tarjoaa keskinäistä täydentävyyttä ja synergioita muiden unionin ohjelmien kanssa, erityisesti täydentämällä talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annettavaa poliittista ohjausta ja edistämällä ERI-rahastojen käytön vipuvaikutusta. Kun ERI-rahastojen tavoitteena on tarjota rahoitusta investointeihin, joita tarvitaan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen tavoitteiden saavuttamiseksi, tulevan uudistusten toteuttamisen tukivälineen tavoitteena on tarjota kannustimia rakenneuudistusten toteuttamiseen ja parantaa sitä kautta investointien toimintaedellytyksiä. Investointien vaikutusta voidaan tehostaa huomattavasti luomalla oikeanlaiset toimintaedellytykset. Samanaikaisesti ERI-rahastojen avulla toteutettavilla investoinneilla voidaan tukea tiettyä uudistusta. ERI-rahastot ja uudistusten toteuttamisen tukiväline vahvistavat näin ollen toisiaan. Sen varmistamiseksi, että ohjelman kautta toteuttavaksi ehdotetut toimet täydentävät unionin muita ohjelmia ja rahastoja (tulevia unionin rahastoja) eivätkä ole päällekkäisiä niiden kanssa, komission sisäisissä työjärjestelyissä huolehditaan kaikkien kolmen välineen keskinäisestä koordinoinnista.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio aikoo seurata koko ohjelman toteuttamista ja mitata yleis- ja erityistavoitteiden saavuttamista seurantakehyksen ja asianmukaisten indikaattoreiden avulla. Kunkin välineen väliarviointi ja jälkiarviointi suoritetaan viimeistään neljän vuoden kuluttua ohjelman toteutuksen alkamisesta. Arvioinnit suoritetaan riittävän ajoissa, jotta ne voidaan ottaa huomioon päätöksentekoprosessissa sekä seuraavan ohjelman valmistelussa. Komissio toimittaa arviointien päätelmät ja omat huomautuksensa Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle.