



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2018. június 4.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
2018/0213 (COD)

9606/18
ADD 3

ECOFIN 552
UEM 225
REGIO 35
CADREFIN 62
CODEC 922

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2018. május 31.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2018) 311 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri: Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a reformtámogató program létrehozásáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a SWD(2018) 311 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2018) 311 final

Brüsszel, 2018.5.31.
SWD(2018) 311 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

a reformtámogató program létrehozásáról

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

Vezetői összefoglaló
A. A fellépés szükségessége
Miért? Milyen problémát kell megoldani?
A javaslat által kezelendő probléma a strukturális reformok lassú és egyenetlen végrehajtása. Strukturális reformokra van szükség a kohézió és versenyképesség fokozásához, a termelékenység növeléséhez, a tagállamok gazdasági és társadalmi struktúrái ellenálló képességének erősítéséhez, valamint a növekedés és foglalkoztatás ösztönzéséhez. A reformok végrehajtása lassan és a különböző tagállamokban egyenetlenül halad az euróövezeten belül és kívül egyaránt, ami negatív hatással lehet az uniós tagállamok és általában az Unió növekedésére és versenyképességére. Az Európai Bizottság által az európai szemeszter keretében végzett értékelés megerősítette, hogy az országspecifikus ajánlásoknak való megfeleléshez szükséges reformok végrehajtása eddig egyenetlen volt a tagállamok körében, és bár a reformok végrehajtása összességében némileg fokozódott 2017 májusához képest, a reformok végrehajtása gyakran a vártnál hosszabb időt vesz igénybe. Emellett az euróövezeti válság tapasztalatai azt mutatják, hogy rendkívül fontos, hogy a tagállamok az euró bevezetése előtt megtegyék a szükséges reformokat a jól működő gazdasági és monetáris unió biztosítása érdekében. A gyors növekedéssel, a foglalkoztatás és a beruházások helyreálló szintjével és az államháztartás javulásával jellemzett jelenlegi kedvező uniós gazdasági helyzet lehetőséget kínál a strukturális reformok végrehajtására.
Mi a kezdeményezés várható eredménye?
A reformtámogató program létrehozására irányuló javaslat várhatóan hozzájárul a strukturális jellegű reformkihívások kezeléséhez és valamennyi uniós tagállamban megerősíti a közigazgatási kapacitást azáltal, hogy pénzügyi ösztönzőket biztosít a reformok végrehajtásához és technikai támogatással segíti a tagállamokat a reformok megtervezésében és végrehajtásában, és közigazgatási kapacitásuk javításában. Ezenfelül célzott támogatást nyújt az euróövezeti tagságra való felkészüléshez azon tagállamoknak, amelyek még nem vezették be az eurót, de bizonyítható lépéseket tettek az egységes valuta meghatározott időkereten belüli bevezetése érdekében. A program célja e célkitűzések megvalósítása a reformok alacsony és egyenetlen végrehajtását okozó tényezők – például a közigazgatási kapacitás hiánya, a reformok rövid távú gazdasági, társadalmi és politikai költségei, és a politikai felelősségvállalás hiánya – kezelése révén.
Milyen többletértéket képvisel az uniós szintű fellépés?
Bár a tagállamok strukturális reformjainak végrehajtása továbbra is nemzeti hatáskörbe tartozik, a válság éveiben nyilvánvalóvá vált, hogy a tagállamok gazdaságai közötti szoros kapcsolatok miatt a reformtörekvéseket nem lehet kizárólag nemzeti kérdésként kezelni. Ez a program kiegészítő támogatást biztosít a strukturális reformok végrehajtásához az euróövezeti és a nem euróövezeti tagállamokban egyaránt, ezáltal hozzájárul a kohézióhoz, a versenyképességhez, a termelékenységhez, a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz. Következésképpen hatása nem csupán nemzeti szinten érvényesül, hanem az Unió egészében pozitív átgyűrűző hatásokkal jár. Ennek elérése érdekében a program három különálló, de egymást kiegészítő eszközt kínál (a reformösztönző eszközt, a technikai támogatási eszközt és a konvergenciatámogató eszközt), ezáltal maximalizálva az uniós szintű hatást. A reformösztönző eszköz közvetlen válasz lesz a strukturális reformok gyenge nemzeti szintű végrehajtására. Kialakítása arra hivatott, hogy pénzügyi ösztönzők biztosítása révén fokozza az európai szemeszter keretében meghatározott reformok végrehajtását. Jóllehet a tagállami strukturális reformok végrehajtása továbbra is nemzeti hatáskörbe tartozik, az uniós szintű fellépés lendületet fog adni, amely segít túljutni a politikai felelősségvállalás vagy a reformok végrehajtására vonatkozó kötelezettségvállalás hiányán (ami részben a pénzügyi vagy rövid távú politikai költségekhez köthető). A technikai támogatási eszköz (és a konvergenciatámogató eszköz technikai támogatási komponense) megerősíti majd a tagállamok közigazgatási kapacitását a támogatást kérő valamennyi tagállam számára elérhető, az egész Unióra kiterjedő szakértői hálózat révén, valamint előmozdítja a tagállamok és a Bizottság közötti kölcsönös bizalmat és további együttműködést. A konvergenciatámogató eszköz pénzügyi támogatási komponense olyan tagállamokra irányul, amelyek eltökélt szándéka az egységes valuta meghatározott időkereten belüli bevezetése, és az eszköz célja, hogy

megegyeztetse e tagállamok ellenálló képességét és az egész euróövezet ellenálló képességét, lehetővé téve határokon átnyúló pozitív hatások és/vagy pozitív átglyűrűző hatások kiváltását az Unió egésze számára.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

A hatásvizsgálat megvizsgálta a strukturális reformok végrehajtását támogató meglévő bizottsági eszközöket. A következtetés az volt, hogy noha vannak a strukturális reformok végrehajtását támogató uniós szintű eszközök, ezek nem elegendőek az alacsony és egyenetlen végrehajtás mögött meghúzódó tényezők kezelésére és a szükséges strukturális és igazgatási reformok előmozdítására. Az európai szemeszter hatékony, puha jogi eszköz a kihívások és a reformok iránti igények körvonalazására, valamint a tagállamok által e szükségletek kielégítése érdekében adott válaszok nyomon követésére, de maga az európai szemeszter folyamata nem rendelkezik végrehajtási ággal, és nincs eszköze a reformok tényleges ösztönzésére. A strukturálisreform-támogató programon keresztül nyújtott technikai támogatás korlátozott költségvetéssel rendelkezik, és a program 2020. december 31-én véget ér. Az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok), amelyeket az új közös rendelkezésekről szóló rendelet átnevez „uniós alapokra”, bizonyos strukturális reformok végrehajtását finanszírozzák és ösztönzést nyújtanak bizonyos reformokhoz, különösen előzetes feltételrendszer alkalmazása révén. Az esb-alapok és a jövőbeli „uniós alapok” céljai és beavatkozási logikája a reformok helyett inkább a beruházásokra irányul. Végül, jelenleg nincs olyan célzott támogatás az euróövezethez csatlakozni kívánó, euróövezeten kívüli tagállamok számára, amely felgyorsíthatná a konvergenciafolyamatot ezekben a tagállamokban. Ezért a változatlan politikát feltételező forgatókönyv szerint ezek, az uniós tagállamokban szükséges strukturális és igazgatási reformok megkönnyítése és előmozdítása céljából a Bizottság rendelkezésére álló eszközök elégtelennek bizonyulnának.

Az előnyben részesített lehetőség az új reformtámogató program létrehozása, mivel lehetővé tenné a probléma átfogó kezeléséhez való hozzájárulást, a strukturálisreform-támogató program keretében nyújtott jelenlegi technikai támogatás megerősítésével, a reformok végrehajtásához pénzügyi támogatást nyújtó célzott eszköz, valamint az euróövezeten kívüli tagállamok reformjainak végrehajtását támogató célzott eszköz hozzáadásával.

Míg a technikai támogatás hozzájárulna az összes uniós tagállam igazgatási kapacitásának növeléséhez, kiegészítő pénzügyi ösztönzők segítenék elő a reformvállalások továbblandítását. Emellett a célzott konvergenciatámogató eszköz, amely célzott pénzügyi és technikai támogatást nyújt az eurót bevezetni szándékozó tagállamok számára, lehetővé teszi a sikeres euróövezeti tagság előkészítésének támogatását, fokozza az ellenálló képességet és nagyobb konvergenciát mozdít elő a gazdasági és monetáris unióban.

AZ ÚJ PROGRAM FELÉPÍTÉSE

A reformtámogató program teljes költségvetése 25 milliárd EUR, és igénybevétele teljes mértékben önkéntes lesz. A program pénzügyi és technikai támogatást kínál a nemzeti szinten megvalósítandó kiemelt reformokhoz. A következő eszközöket foglalja magában:

- **Reformösztönző eszköz**, amely pénzügyi támogatást nyújt minden tagállam számára az európai szemeszter keretében meghatározott kiemelt reformok végrehajtásához;
- Az egyéni igényekre szabott, a tagállamok kérésére számukra biztosított **technikai támogatási eszköz** (a jelenlegi strukturálisreform-támogató program meghosszabbítása), amelynek célja a tagállamok igazgatási kapacitásának megerősítése a növekedést elősegítő reformok előkészítése, kidolgozása és végrehajtása terén; és
- A **konvergenciatámogató eszköz**, amely célzott pénzügyi és technikai támogatást nyújt az eurót bevezetni szándékozó tagállamoknak.

Az erkölcsi kockázat korlátozását biztosítják a reformösztönző eszköz kialakításában lévő megfelelő biztosítékok, mint például a tagállamok reformvállalásai végrehajtásának végén történő kifizetés, a reformok európai szemeszter keretében történő azonosítása, a reformvállalási javaslatoknak a Gazdaságpolitikai Bizottságban való megvitatása (indokolt esetben a Szerződés alapján létrehozott releváns bizottságokkal konzultálva), vagy a kifizetések felfüggesztése és törlése a hiányos vagy be nem fejezett reformvállalások esetében.

Ki melyik alternatívát támogatja?

A fokozott technikai támogatást alátámasztó tényekkel szolgál a 2017-ben elfogadott strukturálisreform-támogató programon keresztül biztosított technikai támogatás, amelynek előzménye a Görögországgal foglalkozó munkacsoporton keresztül és a Ciprust támogató csoporton keresztül nyújtott támogatás; e két (ad hoc) struktúrát integrálták a Strukturálisreform-támogató Szolgálatba. A strukturálisreform-támogató program hatálybalépése óta a program tagállamok általi igénybevétele igen nagy, és a támogatás iránti kérelmek jelentős mértékben meghaladják az éves ciklusokra rendelkezésre álló forrásokat. A strukturálisreform-támogató program keretében rendelkezésre álló összegek túligénylése mellett a tagállamoktól kapott visszajelzések és a strukturálisreform-támogató program első projektjei gyakorlati végrehajtásával kapcsolatos előzetes észrevételek alapján is úgy tűnik, hogy strukturálisreform-támogató program hiányt tölt be a strukturális reformok végrehajtásában, azáltal, hogy a reformfolyamat különböző szakaszaiban nyújt támogatást a tagállamoknak. A tagállamok nagyra értékelik a program önkéntes jellegét, azt a tényt, hogy a támogatást gyorsan, a nemzeti költségvetésekből származó társfinanszírozás nélkül és meglehetősen alacsony adminisztratív terhek mellett nyújtják, valamint az ismeretek más tagállamokkal vagy szakértőkkel való megosztását. A strukturálisreform-támogató program erőteljesen hozzájárul a stratégiai uniós prioritások következetes végrehajtásához, a határokon átnyúló kérdéseket és uniós szintű kihívásokat kezelő megoldások kidolgozásához és végrehajtásához. A támogatás néhány esetben lehetővé tette más uniós programokból eredő finanszírozás mozgósítását, például az esb-alapok keretében a projektek jobb előkészítésének vagy az esb-alapok által le nem fedett szempontok – ezen projekteken keresztül – integrálásának elősegítése révén.

Ami a reformösztönző eszközt illeti, mivel ez új eszköz, a Bizottság az egyes uniós tagállamokban szervezett számos technikai műhelytalálkozó során gyűjtött ötleteket a jövőbeli eszköz kialakítására vonatkozóan. A tagállamok többsége elismerte a strukturális reformok kezelésének szükségességét, és üdvözölte a reformok ösztönzésének új eszközét. Ugyanakkor hangsúlyozták, hogy nagyobb felelősségvállalást kell lehetővé tenni a tagállamok számára a reformok végrehajtása során. A munkaértekezletek során összegyűjtött tagállami észrevételek – nevezetesen a program valamennyi uniós tagállam számára való rendelkezésre állása, az európai strukturális és beruházási alapokkal való koordináció, a források valamennyi tagállam közötti elosztása, az erkölcsi kockázat elleni biztosítékok és az európai szemeszterrel való kapcsolat – figyelembevételre kerültek a reformösztönző eszköz kialakítása során.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei?

A program hatásai a tagállam által a reformösztönző eszköz keretében javasolt és végrehajtott reformoktól vagy a tagállam által a technikai támogatási eszköz keretében kért és igénybe vett technikai támogatás típusától fognak függni. Összességében a program várhatóan segít javítani a reformok alacsony szintű, egyenetlen végrehajtásán, és áthidalni a strukturális reformok iránti igény és az azok végrehajtására való hajlandóság közötti szakadékot, azokra a reformokra összpontosítva, amelyek fokozzák a kohéziót és a versenyképességet, növelik a termelékenységet, ösztönzik a növekedést és a foglalkoztatást, és javítják az uniós gazdaságok ellenálló képességét. Ezért várhatóan pozitív hatást gyakorol a gazdasági növekedésre, a foglalkoztatásra, a fenntartható fejlődésre és a tagállamok gazdaságainak ellenálló képességére az euróövezetben és az Unióban.

Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)?

A program kialakításánál fogva minimalizálná mind a Bizottság, mind a tagállamok oldalán jelentkező adminisztratív és ügyleti költségeket. A tagállamok és a Bizottság között a reformjavaslatokról folytatott párbeszéd célja a lehetséges negatív hatások (például lehetséges negatív szociális vagy környezeti hatások, vagy újraelosztási hatások) előrejelzése és enyhítése, kísérő intézkedések vagy kockázatsökkentő intézkedések révén. A pénzügyi támogatás a potenciális negatív hatások ellensúlyozására is felhasználható.

Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

A növekedést és az üzleti környezetet érintő strukturális reformok fokozott végrehajtása jobb feltételeket teremtené a vállalkozások számára, és ezért pozitív hatást gyakorolna az üzleti környezetre.

Lesz-e jelentős hatása az intézkedésnek a tagállamok költségvetésére és közigazgatására?
A strukturális reformok rövid távú költségeket róhatnak a nemzeti költségvetésekre és igazgatásokra. A pénzügyi támogatás elősegítené a negatív hatások ellensúlyozását a hosszú távú előnyök megvalósulása előtt. A technikai támogatás elsősorban a bevételgazdálkodás vagy az államháztartás irányításának javítását célzó reformokra összpontosíthatna, ezáltal kedvező hatást gyakorolva a nemzeti költségvetésekre. A program célja továbbá a tagállamok közigazgatási kapacitásának javítása.
Hogyan lesz biztosított a más uniós alapokkal való kiegészítő jelleg?
A reformtámogató program biztosítja a más uniós programokkal való kiegészítő jelleget és szinergiákat, konkrétan az európai szemeszter keretében adott szakpolitikai iránymutatás kiegészítése és az esb-alapok hasznosításának elősegítése által. Míg az esb-alapok célja az európai strukturális és beruházási alapok célkitűzéseinek eléréséhez szükséges beruházások finanszírozása, a jövőbeli reformösztönző eszköz célja a strukturális reformok ösztönzése, és ezáltal a beruházási keretfeltételek javítása. A beruházások hatása nagymértékben fokozható a megfelelő keretfeltételek megteremtése révén. Ugyanakkor az esb-alapok keretében végrehajtott beruházások konkrét reformokat is támogathatnak. Az esb-alapok és a reformtámogató program ezért kölcsönösen erősítik egymást. Annak biztosítása érdekében, hogy a program keretében végrehajtásra javasolt intézkedések kiegészítsék a többi uniós programot és forrást (a jövőbeli uniós alapokat), és ne legyenek átfedésben azokkal, a mindhárom eszközre kiterjedő koordinációról a Bizottság a belső munkamódszerei keretében gondoskodik majd.
D. További lépések
Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?
A Bizottság nyomon követi a teljes program végrehajtását, és nyomonkövetési kereten, valamint megfelelő mutatókon keresztül méri az általános és az egyedi célkitűzések megvalósulását. Minden eszközre vonatkozóan félidei értékelésre és utólagos értékelésre fog sor kerülni legkésőbb négy évvel a program végrehajtásának megkezdését követően. Az értékelések elvégzésére időben sor fog kerülni ahhoz, hogy a döntéshozatali folyamatban és a következő program előkészítése során felhasználhatók legyenek. A Bizottság az értékelések megállapításait saját észrevételeivel együtt közli az Európai Parlamenttel, a Tanáccsal, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával.