

Bruksela, 4 czerwca 2018 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0213 (COD)

9606/18
ADD 3

ECOFIN 552
UEM 225
REGIO 35
CADREFIN 62
CODEC 922

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	31 maja 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2018) 311 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW towarzyszący dokumentowi: wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie utworzenia Programu wspierania reform

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2018) 311 final.

Załącznik: SWD(2018) 311 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 31.5.2018r.
SWD(2018) 311 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
RADY**

w sprawie utworzenia Programu wspierania reform

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

Streszczenie oceny skutków
A. Zasadność działań
Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak? Na czym polega problem?
Niniejszy wniosek ma na celu rozwiązanie problemu powolnego i niejednorodnego wdrażania reform strukturalnych. Reformy strukturalne są konieczne, by zapewnić spójność i konkurencyjność, zwiększać wydajność, wzmocnić struktury gospodarcze i społeczne w państwach członkowskich i wspierać wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Wdrażanie reform przebiega powoli i niejednorodnie w państwach członkowskich, zarówno w obrębie strefy euro, jak i poza nią. Może mieć to negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność w państwach członkowskich UE i w Unii jako całości. W ocenie Komisji Europejskiej w ramach procedury europejskiego semestru potwierdzono, że realizacja reform koniecznych do wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów jest na chwilę obecną niejednorodna w różnych państwach członkowskich, a wdrażanie reform często trwa dłużej niż zakładano, mimo że w porównaniu do sytuacji z maja 2017 r. ogólne wdrożenie reform nieznacznie wzrosło. Doświadczenia z kryzysu w strefie euro uwiarygodniły ponadto znaczenie przeprowadzenia niezbędnych reform przez państwa członkowskie przed przyjęciem euro, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej. Aktualnie korzystne warunki ekonomiczne w całej UE – szybki wzrost gospodarczy, rosnące zatrudnienie i inwestycje i poprawa stanu finansów publicznych – stanowią okazję do wdrożenia reform strukturalnych.
Jaki jest cel inicjatywy?
Oczekuje się, że wniosek w sprawie utworzenia Programu wspierania reform pomoże w sprostaniu wyzwaniom o charakterze strukturalnym, jakie państwa członkowskie napotykają w toku reform krajowych, oraz wzmocni zdolności administracyjne państw członkowskich, zapewniając zachęty finansowe do realizacji reform i wsparcie techniczne, aby pomóc państwom członkowskim w opracowaniu i wdrożeniu reform oraz zwiększyć ich zdolności administracyjne. Dodatkowo państwom członkowskim, których walutą nie jest euro, a które podjęły wyraźne kroki zmierzające do przyjęcia wspólnej waluty w określonym terminie, zostanie udzielone ukierunkowane wsparcie w celu przygotowania ich do członkostwa w strefie euro. Założeniem programu jest osiągnięcie tych głównych celów poprzez usunięcie czynników powodujących powolne i niejednorodne wdrażanie reform; czynniki te to na przykład brak zdolności administracyjnych, gospodarcze, społeczne i polityczne koszty reform w perspektywie krótkoterminowej oraz brak odpowiedzialności politycznej.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Wdrażanie reform strukturalnych w państwach członkowskich stanowi wprowadzenie w dalszym ciągu kompetencję krajową, ale podczas wieloletniego kryzysu okazało się, że ze względu na silne powiązania pomiędzy gospodarkami państw członkowskich działania reformatorskie nie mogą być traktowane wyłącznie jako kwestia krajowa. Program zapewni dodatkowe wsparcie na rzecz wdrażania reform strukturalnych zarówno w państwach członkowskich należących do strefy euro, jak i w państwach członkowskich spoza strefy euro, i przyczyni się do zwiększenia spójności, konkurencyjności, wydajności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Jego korzystny wpływ będzie zatem odczuwalny nie tylko na szczeblu krajowym, ale również w całej Unii. W tym celu program obejmie trzy odrębne, ale uzupełniające się instrumenty (narzędzie realizacji reform, instrument wsparcia technicznego i instrument wsparcia konwergencji), aby maksymalnie zwiększyć jego oddziaływanie na szczeblu UE. Narzędzie realizacji reform umożliwi bezpośrednią reakcję na brak postępów we wdrażaniu reform strukturalnych na szczeblu krajowym. Opracowano go z myślą o usprawnieniu – za pomocą zachęt finansowych – wdrażania reform wskazanych w ramach procedury europejskiego semestru. Wdrażanie reform strukturalnych w państwach członkowskich stanowi wprowadzenie w dalszym ciągu kompetencję krajową, ale działania na szczeblu unijnym będą stanowić bodziec pozwalający przełamać brak determinacji i woli politycznej do podjęcia reform (który częściowo może wiązać się z kosztami finansowymi lub politycznymi w perspektywie krótkoterminowej). Instrument wsparcia technicznego (oraz komponent instrumentu wsparcia konwergencji dotyczący wsparcia technicznego) wzmocni zdolności administracyjne państw członkowskich za pomocą ogólnounijnej sieci wiedzy specjalistycznej, z której będą mogły korzystać wszystkie państwa członkowskie

potrzebujące wsparcia. Sieć ta będzie budować wzajemne zaufanie i pogłębiać współpracę między państwami członkowskimi a Komisją.

Komponent instrumentu wsparcia konwergencji dotyczący wsparcia finansowego, skierowany do państw członkowskich, które chcą przyjąć wspólną walutę w określonym terminie, będzie miał na celu zwiększenie odporności tych państw członkowskich oraz strefy euro jako całości, co przyniesie pozytywne skutki transgraniczne i efekty mnożnikowe w całej Unii.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

W ramach oceny skutków przeanalizowano istniejące instrumenty Komisji, których celem jest wspieranie reform strukturalnych. Stwierdzono, że chociaż na szczeblu unijnym istnieją pewne instrumenty, których celem jest wspieranie takich reform, to nie wystarczą one do usunięcia czynników powodujących powolne i niejednolite wdrażanie reform ani do wsparcia koniecznych reform strukturalnych i administracyjnych. Europejski semestr stanowi skuteczne narzędzie prawa miękkiego. W jego ramach wskazuje się wyzwania i konieczne reformy oraz monitoruje działania państw członkowskich podejmowane w odpowiedzi na te wskazówki. Procedura europejskiego semestru nie obejmuje jednak części wykonawczej ani mechanizmów stanowiących faktyczny bodziec do przeprowadzenia reform. Wsparcie techniczne udzielane w ramach programu wspierania reform strukturalnych ma ograniczony budżet, a program w dniu 31 grudnia 2020 r. dobiega końca. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, które na podstawie nowego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów będą nazywane „funduszami unijnymi”, finansują wdrażanie pewnych reform strukturalnych i zachęcają do ich realizacji, zwłaszcza za pomocą zastosowania warunków wstępnych. Cele i logika interwencji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz przyszłych funduszy unijnych dotyczą jednak raczej inwestycji, a nie reform. Obecnie nie istnieje ponadto ukierunkowane wsparcie na rzecz państw członkowskich nienależących do strefy euro i pragnących do tej strefy przystąpić, które to wsparcie przyspieszyłoby proces konwergencji w tych państwach członkowskich. W związku z tym, przy założeniu, że kurs polityki się nie zmieni, instrumenty będące do dyspozycji Komisji w celu ułatwiania i wspierania koniecznych reform strukturalnych i administracyjnych w państwach członkowskich UE będą niewystarczające.

Preferowanym wariantem jest utworzenie nowego Programu wspierania reform, pozwoliłby on bowiem na przekazywanie środków przeznaczonych na kompleksowe rozwiązanie problemów poprzez wzmocnienie obecnego wsparcia technicznego udzielanego w ramach programu wspierania reform strukturalnych, dodanie ukierunkowanego instrumentu wsparcia finansowego na rzecz wdrażania reform i dodanie ukierunkowanego instrumentu wsparcia na rzecz wdrażania reform w państwach członkowskich nienależących do strefy euro.

Podczas gdy wsparcie techniczne przyczyni się do zwiększenia zdolności administracyjnej we wszystkich państwach członkowskich UE, dodatkowe bodźce finansowe będą stanowić dodatkową zachętę do podejmowania reform. Specjalny instrument wsparcia konwergencji, zapewniający ukierunkowane wsparcie finansowe i techniczne państwom członkowskim pragnącym przyjąć euro, umożliwi ponadto udzielanie wsparcia na rzecz przygotowań do udanego członkostwa w strefie euro, zwiększy odporność i będzie wspierać większą konwergencję w obrębie unii gospodarczej i walutowej.

STRUKTURA NOWEGO PROGRAMU

Program wspierania reform będzie dysponował łącznym budżetem na kwotę 25 mld EUR. Udział w programie będzie w pełni dobrowolny. Program zapewni wsparcie finansowe i techniczne na rzecz realizacji priorytetowych reform na szczeblu krajowym. Będzie on obejmował następujące instrumenty:

- **narzędzie realizacji reform**, które zapewni wsparcie finansowe we wszystkich państwach członkowskich na rzecz kluczowych reform określonych w kontekście europejskiego semestru;
- **specjalny instrument wsparcia technicznego**, udzielanego państwom członkowskim (przedłużenie aktualnego programu wspierania reform strukturalnych) na ich wniosek; instrument ten będzie miał na celu zwiększenie zdolności administracyjnej państw członkowskich w zakresie przygotowania, opracowania i wdrażania reform pobudzających wzrost; oraz
- **instrument wsparcia konwergencji**, mający na celu zapewnienie specjalnego wsparcia finansowego i technicznego państwom członkowskim, które chcą przystąpić do strefy euro.

Aby ograniczyć ryzyko pokus nadużycia, narzędzie realizacji reform obejmie odpowiednie zabezpieczenia, takie jak płatność po zakończeniu wdrażania zobowiązań państw członkowskich do przeprowadzenia

reform, określanie odpowiednich reform w ramach europejskiego semestru, omówienie projektów zobowiązań do przeprowadzania reform w Komitecie Polityki Gospodarczej (w stosownych przypadkach w porozumieniu z odpowiednimi komitetami umocowanymi w Traktatach) lub zawieszenie bądź anulowanie płatności w przypadku braku realizacji lub niedokończenia realizacji zobowiązań do przeprowadzenia reform.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Istnieją dane uzasadniające intensyfikację wsparcia technicznego; odnoszą się one do wsparcia technicznego udzielanego w ramach programu wspierania reform strukturalnych, przyjętego w 2017 r. i poprzedzonego wsparciem w ramach grupy zadaniowej ds. Grecji i grupy wsparcia ds. Cypru, które to struktury (*ad hoc*) włączono do Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych. Program wspierania reform strukturalnych od swojego wejścia w życie jest w bardzo wysokim stopniu wykorzystywany przez państwa członkowskie, a wnioski o wsparcie znacznie przekraczają kwoty finansowania dostępne w rocznych cyklach programu. Oprócz tego z informacji zwrotnych otrzymywanych od państw członkowskich i ze wstępnych uwag z wdrażania pierwszych projektów w ramach programu wspierania reform strukturalnych w terenie wynika, że program ten wypełnia lukę we wdrażaniu reform strukturalnych, zapewniając państwom członkowskim wsparcie na różnych etapach procesu wprowadzania reform. Państwa członkowskie doceniają dobrowolny charakter programu, szybkość udzielania wsparcia, brak współfinansowania z budżetów państw, stosunkowo niewielkie obciążenie administracyjne oraz wymianę doświadczeń z innymi państwami członkowskimi i ekspertami. Program wspierania reform strukturalnych w wysokim stopniu przyczynia się do konsekwentnej realizacji strategicznych priorytetów Unii oraz opracowania i wdrażania rozwiązań dotyczących kwestii transgranicznych i wyzwań o charakterze ogólnounijnym. W niektórych przypadkach wsparcie pozwoliło też na uzyskanie finansowania z innych unijnych programów, np. umożliwiając lepsze przygotowanie projektów w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych lub uwzględnienie w tych projektach kwestii niewchodzących w zakres tych funduszy.

Jeżeli chodzi o narzędzie realizacji reform, jest to nowy instrument, Komisja zbierała więc pomysły dotyczące koncepcji tego nowego narzędzia na licznych warsztatach technicznych zorganizowanych we wszystkich państwach członkowskich UE. Większość państw członkowskich przyznała, że istnieje konieczność wprowadzenia reform strukturalnych, i z zadowoleniem przyjęła nowe narzędzie zachęcające do reform. Podkreśliła jednocześnie konieczność zwiększenia poczucia odpowiedzialności państw członkowskich za wdrażanie reform. Uwagi państw członkowskich przedstawione podczas warsztatów wzięto pod uwagę podczas opracowywania narzędzia realizacji reform; uwzględnione uwagi dotyczyły w szczególności dostępności programu dla wszystkich państw członkowskich UE, koordynacji z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, przydzielania funduszy wszystkim państwom członkowskim, zabezpieczeń przed pokusami nadużycia i powiązań z europejskim semestrem.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Wpływ programu będzie uzależniony od reform zaproponowanych przez państwa członkowskie i wdrożonych w ramach narzędzia realizacji reform lub od rodzaju wsparcia technicznego, o jakie państwa członkowskie poproszą i jakie wykorzystają w ramach instrumentu wsparcia technicznego. W ogólnym ujęciu oczekuje się, że program pomoże poprawić niski i nierówny poziom wdrożenia reform oraz wypełnić lukę między koniecznością a gotowością do zakończenia reform strukturalnych dzięki zwróceniu uwagi na reformy, które zwiększą spójność, konkurencyjność i wydajność, pobudzą wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz zwiększą odporność unijnych gospodarek. Oczekuje się w związku z tym, że program będzie miał pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, zatrudnienie, zrównoważony rozwój i odporność gospodarek państw członkowskich w strefie euro i w całej Unii.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Program opracowano w taki sposób, aby zminimalizować koszty administracyjne i transakcyjne, zarówno dla Komisji, jak i dla państw członkowskich. Dialog między państwami członkowskimi a Komisją w sprawie propozycji reform będzie miał na celu przewidywanie i łagodzenie ewentualnych negatywnych skutków, jakie mogą się pojawić (np. potencjalnych negatywnych skutków społecznych lub negatywnego wpływu na środowisko bądź też efektów redystrybucyjnych), za pomocą środków zabezpieczających lub działań na

rzecz ograniczenia ryzyka. Możliwe będzie też wykorzystanie wsparcia finansowego w celu zrównoważenia potencjalnych negatywnych skutków.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Lepsze wdrożenie reform strukturalnych w dziedzinach wzrostu i otoczenia biznesu stworzy lepsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej i może w związku z tym mieć pozytywny wpływ na otoczenie biznesu.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Reformy strukturalne mogą stanowić dla administracji i budżetów państw koszt w perspektywie krótkoterminowej. Wsparcie finansowe pomogłoby zrównoważyć takie negatywne skutki, zanim uwidocznia się korzyści w perspektywie długoterminowej. Wsparcie techniczne można ukierunkować w szczególności na reformy mające na celu poprawę zarządzania dochodami lub zarządzania finansami publicznymi, co miałooby pozytywny wpływ na budżety państw. Celem programu będzie ponadto zwiększenie zdolności administracyjnej państw członkowskich.

W jaki sposób zapewniona zostanie komplementarność z innymi funduszami unijnymi?

Program wspierania reform zapewni komplementarność i synergię z innymi programami unijnymi, w szczególności poprzez uzupełnienie wytycznych politycznych wydawanych w ramach europejskiego semestru oraz pobudzenie wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Podczas gdy celem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych jest zapewnienie finansowania inwestycji niezbędnych do osiągnięcia celów tych funduszy, przyszłe narzędzie realizacji reform będzie miało na celu zachęcanie do reform strukturalnych i tym samym poprawę ramowych warunków inwestycji. Wpływ inwestycji można znacznie zwiększyć poprzez stworzenie odpowiednich warunków ramowych. Jednocześnie inwestycje w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych mogą wspierać realizację konkretnych reform. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne i Program wspierania reform będą się zatem wzajemnie wspierać.

Aby zapewnić, by działania, których wdrożenie zaproponowano w ramach programu, uzupełniały się i nie pokrywały się z innymi unijnymi programami i funduszami (przyszłymi funduszami unijnymi), koordynacja między wszystkimi trzema instrumentami zostanie zapewniona w ramach wewnętrznych ustaleń roboczych Komisji.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja będzie monitorować wdrażanie całego programu i mierzyć osiągnięcie celów ogólnych i szczegółowych za pomocą ram monitorowania i odpowiednich wskaźników. Nie później niż w ciągu czterech lat po rozpoczęciu realizacji programu przeprowadzone zostaną przeglądy śródkresowe i oceny *ex post* każdego instrumentu. Oceny zostaną przeprowadzone w terminie pozwalającym na uwzględnienie ich wyników w procesie decyzyjnym i w przygotowaniach kolejnego programu. Komisja przekaze wnioski z tych ocen, opatrzone własnymi komentarzami, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.