



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 4 juni 2018
(OR. en)

9606/18
ADD 3

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0213 (COD)**

**ECOFIN 552
UEM 225
REGIO 35
CADREFIN 62
CODEC 922**

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	31 maj 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2018) 311 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN Följedokument till Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av reformstödsprogrammet

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2018) 311 final.

Bilaga: SWD(2018) 311 final

Bryssel den 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättande av reformstödsprogrammet

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

Sammanfattning
A. Behov av åtgärder
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?
Det problem som tas upp i detta förslag gäller det långsamma och ojämna genomförandet av strukturreformer. Strukturreformer är nödvändiga för att förbättra sammanhållningen och konkurrenskraften, öka produktiviteten, främja motståndskraftiga ekonomiska och sociala strukturer i medlemsstaterna och uppmuntra tillväxt och sysselsättning. Genomförandet av reformer har framskridit i långsam och ojämn takt i medlemsstater både inom och utanför euroområdet, vilket kan ha en negativ inverkan på tillväxten och konkurrenskraften i EU:s medlemsstater och i unionen som helhet. Europeiska kommissionen bekräftade i sin bedömning inom ramen för den europeiska planeringsterminen att genomförandet av de reformer som krävs för att följa upp de landsspecifika rekommendationerna hittills har varit ojämnt i medlemsstaterna. Kommissionen konstaterar också att även om genomförandet av reformer har ökat något totalt sett jämfört med maj 2017 tar det ofta längre tid än väntat att genomföra reformerna. Erfarenheterna från krisen i euroområdet har dessutom visat att det är av avgörande betydelse att medlemsstaterna genomför de nödvändiga reformerna innan de inför euron för att trygga en välfungerande ekonomisk och monetär union. Den rådande gynnsamma ekonomiska situationen i EU, med snabb tillväxt, en sysselsättnings- och investeringsnivå på återhämtning och allt bättre offentliga finanser skapar möjligheter att genomföra strukturreformer.
Vad förväntas initiativet leda till?
Förslaget om inrättande av reformstödsprogrammet förväntas bidra till att ta itu med nationella reformutmaningar av strukturell karaktär och till att stärka den administrativa kapaciteten i alla EU:s medlemsstater genom att skapa ekonomiska incitament för genomförande av reformer och erbjuda tekniskt stöd för att bistå medlemsstaterna vid utformning och genomförande av reformer samt för att förbättra deras administrativa kapacitet. Riktade stöd kommer även att ges medlemsstater som har en annan valuta än euro och som har vidtagit konkreta åtgärder för att införa den gemensamma valutan inom en viss tidsram för att hjälpa dem att förbereda sig för medlemskapet i euroområdet. Syftet med programmet är att uppnå dessa mål genom att angripa orsakerna till det låga och ojämna genomförandet av reformer, såsom bristande administrativ kapacitet, kortsiktiga ekonomiska, sociala och politiska kostnader för reformer samt bristen på politiskt ansvarstagande.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?
Även om genomförandet av strukturreformer i medlemsstaterna fortsatt faller under nationell behörighet har krisåren visat att de starka kopplingarna mellan medlemsstaternas ekonomier gör att reformansträngningarna inte kan vara en helt och hållet nationell fråga. Genom detta program kommer medlemsstater både i och utanför euroområdet att få ytterligare stöd för att genomföra strukturreformer, vilket bidrar till sammanhållning, konkurrenskraft, produktivitet, tillväxt och sysselsättning. Programmets påverkan kommer därför att märkas inte bara på nationell nivå utan även i form av positiva spridningseffekter i unionen som helhet. För detta ändamål kommer programmet att innefatta tre separata men kompletterande instrument (reformverktyget, instrumentet för tekniskt stöd och konvergensmekanismen) för att på så sätt maximera effekterna på EU-nivå. Reformverktyget kommer att utgöra ett direkt svar på det bristfälliga genomförandet av strukturreformerna på nationell nivå. Det är utformat för att stärka genomförandet av de reformer som fastställts inom den europeiska planeringsterminen genom att erbjuda ekonomiska incitament. Även om genomförandet av strukturreformer i medlemsstaterna fortsatt faller under nationell behörighet kommer insatser på EU-nivå att vara en drivkraft för att avhjälpa bristen på politiskt ansvarstagande eller det bristande åtagandet att genomföra reformer (som delvis kan vara kopplat till ekonomiska eller kortsiktigt politiska kostnader). Instrumentet för tekniskt stöd (och delen för tekniskt stöd inom instrumentet för konvergensstöd) kommer att användas för att stärka den administrativa kapaciteten i medlemsstaterna genom ett EU-omfattande nätverk av sakkunskap till förmån för alla medlemsstater som ansöker om stöd. Det kommer också att främja ömsesidigt förtroende och ytterligare samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen. Delen för ekonomiskt stöd inom konvergensmekanismen, som riktas till medlemsstater som är fast beslutna att införa den gemensamma valutan inom en given tidsram, syftar till att stärka motståndskraften i dessa

medlemsstater och motståndskraften i euroområdet som helhet. Syftet är även att ge upphov till positiva effekter över gränserna och/eller positiva spridningseffekter i hela EU.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

I konsekvensbedömningen undersöktes kommissionens befintliga instrument för att stödja genomförandet av strukturreformer. Där konstaterades att det visserligen finns vissa instrument på EU-nivå för att stödja genomförandet av strukturreformer, men att dessa är otillräckliga när det gäller att ta itu med orsakerna till det låga och ojämna genomförandet samt främja de strukturella och administrativa reformer som krävs. Den europeiska planeringsterminen är ett effektivt icke-bindande redskap för att kartlägga utmaningar och reformbehov samt för att övervaka medlemsstaternas insatser för att tillgodose dessa behov. Den europeiska planeringsterminen har dock i sig ingen verkställande gren och inget verktyg för att skapa faktiska incitament för reformer. För tekniskt stöd som ges genom stödprogrammet för strukturreformer finns en begränsad budget och programmet löper ut den 31 december 2020. De europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna), som kommer att betecknas som *unionens fonder* i den nya förordningen om gemensamma bestämmelser, finansierar genomförandet av vissa strukturreformer och uppmuntrar vissa reformer, särskilt genom tillämpningen av förhandsvillkor. Målen och interventionslogiken för ESI-fonderna och unionens framtida fonder förblir emellertid inriktade på investeringar snarare än reformer. Slutligen finns det för närvarande inget riktat stöd för de medlemsstater utanför euroområdet som vill ansluta sig till euroområdet, vilket skulle kunna påskynda konvergensprocessen i dessa medlemsstater. I ett scenario med oförändrad politik skulle således de instrument som kommissionen förfogar över för att underlätta och främja de nödvändiga strukturella och administrativa reformerna i EU:s medlemsstater visa sig vara otillräckliga.

Att inrätta ett nytt reformstödsprogram är att föredra eftersom det skulle bidra till att lösa problemet på ett övergripande sätt genom att stärka det nuvarande tekniska stöd som erbjuds genom stödprogrammet. Däri ingår ett riktat instrument för tillhandahållande av ekonomiskt stöd för genomförandet av reformer och ett riktat instrument för att stödja genomförandet av reformer i medlemsstater utanför euroområdet.

Även om det tekniska stödet skulle bidra till att stärka den administrativa kapaciteten i alla EU:s medlemsstater skulle fler ekonomiska incitament hjälpa till att ytterligare stimulera reformer. Med en särskild konvergensmekanism för att tillhandahålla riktat ekonomiskt och tekniskt stöd till medlemsstater som vill införa euron kommer man dessutom att kunna hjälpa till att förbereda länderna för ett framgångsrikt deltagande i euroområdet, stärka motståndskraften och främja ökad konvergens inom Ekonomiska och monetära unionen.

DET NYA PROGRAMMETS STRUKTUR

Reformstödsprogrammet kommer att ha en total budget på 25 miljarder euro och kommer att vara helt frivilligt. Genom programmet kommer man att erbjuda ekonomiskt och tekniskt stöd för prioriterade reformer på nationell nivå. I programmet ingår följande instrument:

- **Reformverktyget**, för tillhandahållande av ekonomiskt stöd i alla medlemsstater för viktiga reformer som fastställts inom ramen för den europeiska planeringsterminen.
- Det skräddarsydda **instrumentet för tekniskt stöd** som tillhandahålls medlemsstaterna på begäran (utvidgning av det nuvarande stödprogrammet för strukturreformer) och som syftar till att stärka medlemsstaternas administrativa kapacitet vid utarbetande, utformning och genomförande av tillväxtfrämjande reformer.
- **Konvergensmekanismen**, för tillhandahållande av särskilt ekonomiskt och tekniskt stöd till de medlemsstater som vill införa euron.

Den moraliska risken kan begränsas genom att lämpliga skyddsåtgärder vidtas vid utformningen av reformverktyget, såsom betalning efter att medlemsstaterna har genomfört sina reformåtaganden, fastställande av reformer inom den europeiska planeringsterminen, diskussion om förslag till reformåtaganden i kommittén för ekonomisk politik (i tillämpliga fall i samråd med relevanta fördragsfästa kommittéer) samt innehållande och inställande av betalningar i de fall reformåtagandena är ofullständiga eller oavslutade.

Vem stöder vilka alternativ?

Ett utökat tekniskt stöd motiveras av de erfarenheter som erhållits i samband med tillhandahållandet av tekniskt stöd genom stödprogrammet för strukturreformer, som antogs 2017 och som föregicks av det stöd som gavs via arbetsgruppen för Grekland och stödgruppen för Cypern, vars (tillfälliga) strukturer integrerades i stödtjänsten för strukturreformer. Sedan stödprogrammet trädde i kraft har det utnyttjats i mycket hög grad av medlemsstaterna, och ansökningarna om stöd har avsevärt överskridit de medel som finns tillgängliga i programmets årliga budget. Förutom att ansökningarna överskridit de belopp som finns tillgängliga inom stödprogrammet tycks programmet fylla ett tomrum i genomförandet av strukturreformer genom att stödja medlemsstaterna i reformprocessens olika skeden. Detta har framkommit av medlemsstaternas synpunkter och av de preliminära iakttagelserna av genomförandet av de första projekten i praktiken. Medlemsstaterna uppskattar att programmet är frivilligt, att stödet tillhandahålls snabbt, utan medfinansiering från nationella budgetar och med relativt liten administrativ belastning, samt att de kan utbyta sakkunskap med andra medlemsstater och experter. Stödprogrammet bidrar i stor utsträckning till ett konsekvent genomförande av strategiska unionsprioriteringar, till utarbetandet och genomförandet av lösningar på gränsöverskridande problem och EU-omfattande utmaningar. I vissa fall har stödet även gjort att medel kan anskaffas från andra unionsprogram, t.ex. genom att hjälpa till att förbättra utarbetandet av projekt inom ramen för ESI-fonderna, eller att – genom dessa projekt – integrera aspekter som inte omfattas av ESI-fonderna.

När det gäller reformverktyget har kommissionen, eftersom det rör sig om ett nytt instrument, hämtat in idéer om utformningen av det framtida verktyget vid ett antal tekniska seminarier som anordnats i alla EU:s medlemsstater. De flesta medlemsstaterna insåg behovet av att hantera strukturreformer och välkomnade ett nytt verktyg för att skapa incitament för reformer. Samtidigt betonade de behovet av att ge medlemsstaterna större ansvar för genomförandet av reformer. Medlemsstaternas synpunkter från seminarierna har beaktats vid utformningen av reformverktyget och rör i huvudsak programmets tillgänglighet för alla EU:s medlemsstater, samordning med ESI-fonderna, tilldelning av medel till alla medlemsstater, garantier mot moralisk risk och kopplingen till den europeiska planeringsterminen.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är fördelarna med det rekommenderade alternativet (om ett sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Programmets inverkan kommer att bero på de reformer som medlemsstaterna föreslår och genomför inom ramen för reformverktyget eller på vilken typ av tekniskt stöd de kommer att begära och använda sig av inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd. Programmet förväntas överlag hjälpa till att förbättra det låga och ojämna genomförandet av reformer och överbrygga klyftan mellan behovet av och viljan att fullfölja strukturreformer, med betoning på de reformer som bidrar till att öka sammanhållningen och konkurrenskraften, höja produktiviteten, främja tillväxt och sysselsättning samt förbättra motståndskraften hos EU:s ekonomier. Det väntas därför ha en positiv inverkan på den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen, den hållbara utvecklingen och motståndskraften hos medlemsstaternas ekonomier i euroområdet och i EU.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Programmet har utformats på ett sätt som gör att administrativa kostnader och transaktionskostnader hålls nere, både för kommissionen och för medlemsstaterna. Dialogen mellan medlemsstaterna och kommissionen om reformförslagen har som syfte att förutse och mildra eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå (till exempel eventuella negativa sociala eller miljömässiga konsekvenser eller omfördelningseffekter) genom kompletterande eller riskreducerande åtgärder. Det ekonomiska stödet kan även användas för att uppväga eventuella negativa effekter.

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Ett förbättrat genomförande av strukturreformer på området tillväxt och företagsklimat skulle skapa bättre förutsättningar för affärsverksamhet och kan därmed ha en positiv inverkan på företagsklimatet.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Strukturreformer kan medföra kortsiktiga kostnader som påverkar medlemsstaternas budgetar och förvaltningar. Det ekonomiska stödet skulle bidra till att uppväga de negativa effekterna innan de långsiktiga fördelarna kommit till stånd. Det tekniska stödet skulle kunna inriktas särskilt på reformer som syftar till att förbättra inkomstförvaltningen eller förvaltningen av de offentliga finanserna och har därigenom en positiv inverkan på medlemsstaternas budgetar. Syftet med programmet är även att förbättra den administrativa kapaciteten i medlemsstaterna.
Hur kommer komplementariteten med unionens andra fonder att säkerställas?
Reformstödsprogrammet ger utrymme för komplementaritet och synergier med andra unionsprogram, då det kompletterar den politiska vägledningen inom den europeiska planeringsterminen och bidrar till att öka användningen av ESI-fonderna. ESI-fonderna syftar till att tillhandahålla medel för de investeringar som krävs för att uppnå målen för ESI-fonderna, medan det framtida reformverktyget kommer att inriktas på att skapa incitament för strukturreformer och därigenom förbättra ramvillkoren för investeringar. Man kan förbättra investeringarnas inverkan avsevärt genom att skapa rätt ramvillkor. Samtidigt kan investeringar inom ramen för ESI-fonderna vara till stöd för en viss reform. ESI-fonderna och reformstödsprogrammet kommer därmed att förstärka varandra. För att se till att de åtgärder som föreslås i programmet kompletterar andra unionsprogram och fonder (unionens framtida fonder) och inte överlappar dessa kommer kommissionen att samordna alla tre instrument internt.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Kommissionen kommer att övervaka genomförandet av hela programmet och mäta uppfyllelsen av de allmänna och särskilda målen med hjälp av en övervakningsram och lämpliga indikatorer. En halvtidsutvärdering och en efterhandsutvärdering för varje instrument kommer att göras senast fyra år efter det att programmet började genomföras. Utvärderingarna kommer att utföras i god tid för att kunna användas i beslutsprocessen och utarbetandet av nästa program. Kommissionen kommer att överlämna slutsatserna från utvärderingarna tillsammans med sina egna kommentarer till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.