



Bruxelles, 31.5.2018.  
SWD(2018) 311 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**

**SAŽETAK PROCJENE UČINKA**

*priložen dokumentu*

**Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**

**o uspostavi Programa potpore reformama**

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

## Sažetak

### A. Potreba za djelovanjem

#### Zašto? O kakvom je problemu riječ?

Problem koji se treba riješiti ovim prijedlogom jest spora i neujednačena provedba strukturnih reformi. Strukturnim reformama treba se ojačati kohezija i konkurentnost, povećati produktivnost, jačati otpornost gospodarskih i socijalnih struktura u državama članicama i potaknuti rast i zapošljavanje. Provedba reformi napreduje sporo i neravnomjerno među državama članicama u europodručju i izvan njega, što može negativno utjecati na rast i konkurentnost država članica EU-a i time Unije u cjelini. Ocjena Europske komisije u okviru postupka europskog semestra potvrdila je da je provedba reformi potrebnih za provedbu preporuka po državama članicama dosad bila neujednačena među državama članicama i da ta provedba često traje dulje od predviđenog vremena, iako se općenito neznatno poboljšala u usporedbi sa svibnjem 2017. Osim toga, iskustvo proizašlo iz krize u europodručju pokazalo je da je iznimno važno da države članice provedu potrebne reforme prije pristupanja europodručju kako bi se osiguralo dobro funkcioniranje ekonomske i monetarne unije. Postojeća povoljna gospodarska situacija na razini EU-a koja uključuje brz rast, rastuću zaposlenost i ulaganja i poboljšanje javnih financija pruža priliku za provedbu strukturnih reformi.

#### Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Očekuje se da će uspostava Programa potpore reformama pridonijeti rješavanju problema strukturne prirode u području nacionalnih reformi i ojačati administrativne kapacitete svih država članica EU-a pružanjem financijskih poticaja za provedbu reformi i tehničke potpore koja će državama članicama pomoći u izradi i provedbi reformi te povećanju njihovih administrativnih kapaciteta. Osim toga, državama članicama čija valuta nije euro i koje su poduzela jasne korake za uvođenje jedinstvene valute u određenom roku pružit će se ciljana potpora kako bi im se pomoglo u pripremi za članstvo u europodručju. Cilj je Programa ostvarivanje tih ciljeva na način da se uklone uzroci slabe i neujednačene provedbe reformi, kao što su nedostatak administrativnih kapaciteta, kratkoročni gospodarski, društveni i politički troškovi reformi i manjak političke odgovornosti.

#### Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Iako je provedba strukturnih reformi u državama članicama u njihovoj nacionalnoj nadležnosti, razdoblje krize pokazuje da zbog čvrstih veza između gospodarstava država članica reformski naponi ne mogu biti isključivo nacionalno pitanje. Predmetnim će se Programom pružiti dodatna potpora za provedbu strukturnih reformi državama članicama u europodručju i izvan njega, čime se doprinosi koheziji, konkurentnosti, produktivnosti, rastu i zapošljavanju. Taj se učinak stoga neće osjetiti samo na nacionalnoj razini, nego u Uniji u cjelini zbog pozitivnih učinaka prelijevanja.

Kako bi se to postiglo, Program će uključivati tri zasebna, ali komplementarna instrumenta (instrument za provedbu reformi, instrument za tehničku potporu i instrument za konvergenciju), čime će se ostvariti maksimalni učinak na razini EU-a.

Instrument za provedbu reformi bit će izravan odgovor na slabu provedbu strukturnih reformi na nacionalnoj razini. Njegova je svrha poboljšanje provedbe reformi utvrđenih u postupku europskog semestra osiguravanjem financijskih poticaja. Iako je provedba strukturnih reformi u državama članicama i dalje u njihovoj nacionalnoj nadležnosti, djelovanjem na razini EU-a potaknut će se prevladavanje političke neodlučnosti za uvođenje reformi (koja je dijelom možda povezana s financijskim ili kratkoročnim političkim troškovima).

Instrumentom za tehničku potporu (i komponentom tehničke potpore iz instrumenta za potporu konvergencije) jačat će se administrativni kapaciteti država članica putem mreže stručnjaka na razini Unije u korist svih država članica koje zatraže potporu te će se promicati uzajamno povjerenje i daljnja suradnja između država članica i Komisije.

Komponenta financijske potpore iz instrumenta za konvergenciju usmjerena na države članice koje su odlučile uvesti jedinstvenu valutu u određenom roku bit će usmjerena na jačanje otpornosti tih država članice i otpornosti europodručja u cjelini, što će omogućiti pozitivne prekogranične učinke i/ili pozitivne učinke prelijevanja na cijelu Uniju.

## B. Rješenja

### Koje su zakonodavne i nezakonodavne opcije politika razmatrane? Daje li se prednost određenoj opciji? Zašto?

U procjeni učinka ispitani su postojeći instrumenti Komisije za poticanje provedbe strukturnih reformi. Zaključeno je da iako na razini EU-a postoje instrumenti za potporu provedbe strukturnih reformi, oni nisu dovoljni za uklanjanje uzroka niske i neujednačene provedbe i poticanje potrebnih strukturnih i administrativnih reformi. Europski semestar učinkovit je neobvezujući pravni instrument za utvrđivanje problema i potreba u pogledu reformi i za praćenje odgovora država članica na te potrebe, ali u okviru samog postupka europskog semestra ne postoji provedbeno tijelo ni instrument kojim bi se pružali konkretni poticaji za reforme. Tehnička potpora koja se pruža u okviru Programa potpore strukturnim reformama ima ograničen proračun i taj program završava 31. prosinca 2020. U okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF), koji će u okviru nove Uredbe o zajedničkim odredbama nazivati „fondovi Unije”, financira se provedba nekih strukturnih reformi i potiču se neke reforme, posebno primjenom *ex ante* uvjeta. Međutim, ciljevi i logika korištenja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova i budućih „fondova Unije” i dalje su usmjereni na ulaganja, a ne na reforme. Naposljetku, trenutačno ne postoji ciljani potpora za države članice izvan europodručja koje žele pristupiti europodručju, čime bi se ubrzao postupak konvergencije u tim državama članicama. Stoga bi se na temelju scenarija nepromijenjene politike ti instrumenti koji su na raspolaganju Komisiji za olakšavanje i promicanje potrebnih strukturnih i administrativnih reformi u državama članicama EU-a bili nedovoljni.

Uspostava novog Programa potpore reformama najpoželjnija je opcija jer bi se time omogućio sveobuhvatni pristup rješavanju problema tako što bi se povećala postojeća tehnička potpora koja se nudi u okviru Programa potpore strukturnim reformama te bi se dodali ciljani instrument za pružanje financijske potpore provedbi reformi i ciljani instrument za potporu provedbi reformi u državama članicama izvan europodručja.

Iako bi tehnička potpora doprinijela jačanju administrativnih kapaciteta svih država članica EU-a, dodatni financijski poticaji osigurali bi dodatni poticaj za provedbu reformi. Osim toga, poseban instrument za konvergenciju koji pruža ciljanu financijsku i tehničku pomoć državama članicama koje žele uvesti euro pomoći će im u pripremi za uspješno sudjelovanje u europodručju, povećati otpornost te potaknuti veću konvergenciju u ekonomskoj i monetarnoj uniji.

#### STRUKTURA NOVOG PROGRAMA

Ukupni proračun Programa potpore reformama iznositi će 25 milijardi EUR, a sudjelovanje u Programu bit će potpuno dobrovoljno. U okviru Programa pružat će se financijska i tehnička potpora za prioritetne reforme na nacionalnoj razini te će sadržavati sljedeće instrumente:

- **instrument za provedbu reformi** kojim će se svim državama članicama osigurati financijska potpora za provedbu ključnih reformi utvrđenih u kontekstu europskog semestra;
- prilagođeni **instrument za tehničku potporu** koji se državama članicama pruža (proširenje postojećeg Programa potpore strukturnim reformama) na njihov zahtjev namijenjen je jačanju administrativnih kapaciteta država članica za potrebe pripreme, izrade i provedbe reformi kojima se potiče rast i
- **instrument za konvergenciju** kojim se osigurava namjenska financijska i tehnička potpora za države članice koje žele uvesti euro.

Odgovarajuće zaštitne mjere u izradi instrumenta za provedbu reformi, poput isplate na kraju provedbe reformskih obveza država članica, identifikacija reformi u okviru europskog semestra, rasprava o prijedlozima reformskih obveza u okviru Odbora za ekonomsku politiku (uz savjetovanje, prema potrebi, s relevantnim odborima na temelju Ugovorâ) ili privremena obustava ili ukidanje plaćanja u slučaju nepotpunih ili nedovršenih reformskih obveza osigurat će ograničavanje rizika moralnog hazarda.

### **Tko podržava koju opciju?**

Dokaz koji podupire pojačanu tehničku potporu proizlazi iz pružanja tehničke potpore u okviru Programa potpore strukturnim reformama koji je donesen u 2017. i koji se nadovezao na potporu pruženu u okviru Radne skupine za Grčku i Skupine za potporu Cipru, odnosno dviju (*ad hoc*) struktura integriranih u Službu za potporu strukturnim reformama. Otkad je Program potpore strukturnim reformama stupio na snagu, zabilježena je vrlo visoka razina sudjelovanja država članica u Programu te su zahtjevi za potporu znatno premašili iznos financijskih sredstava koja su na raspolaganju za njegove godišnje cikluse. Osim prevelikog broja zahtjeva za sredstva dostupna u okviru Programa potpore strukturnim reformama, na temelju povratnih informacija od država članica i preliminarnih opažanja o provedbi početnih projekata na terenu financiranih iz Programa potpore strukturnim reformama, čini se da Program potpore strukturnim reformama uklanja nedostatke u provedbi strukturnih reformi pružanjem potpore državama članicama u različitim fazama procesa reformi. Države članice smatraju da je posebno važno istaknuti dobrovoljni karakter Programa, činjenicu da se potpora pruža brzo, bez sufinanciranja iz nacionalnih proračuna i s relativno malim administrativnim opterećenjem, i razmjenu stručnih znanja s drugim državama članicama ili stručnjacima. Program potpore strukturnim reformama snažno pridonosi usklađenoj provedbi strateških prioriteta Unije, razvoju i provedbi rješenja kojima se rješavaju prekogranična pitanja i problemi na razini Unije. U nekim slučajevima potpora je omogućila i dodatno financiranja iz drugih programa Unije, npr. pružanjem pomoći za pripremu projekata u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova ili integracijom aspekata koji nisu njima obuhvaćeni kroz te projekte.

S obzirom na to da je instrument za provedbu reformi nov instrument, Komisija je prikupila ideje o sadržaju budućeg instrumenta na temelju niza tehničkih radionica organiziranih u svakoj državi članici EU-a. Većina država članica potvrdila je da je potrebno posvetiti pažnju strukturnim reformama i pozdravila novi instrument za poticanje reformi. Istodobno su naglasile da žele preuzeti veću odgovornost za provedbu reformi na nacionalnoj razini. Informacije prikupljene od država članica tijekom radionica uzete su u obzir u izradi instrumenta za provedbu reformi, odnosno dostupnost Programa svim državama članicama EU-a, koordinacija s europskim strukturnim i investicijskim fondovima, dodjela sredstava svim državama članicama, mjere zaštite od moralnog hazarda i povezanost s europskim semestrom.

### **C. Učinci opcije kojoj se daje prednost**

#### **Koje su prednosti opcije kojoj se daje prednost (uz one glavne)?**

Učinci Programa uglavnom će ovisiti o reformama koje države članice predlože i provedu u kontekstu instrumenta za provedbu reformi ili o vrsti tehničke potpore koju će zatražiti i koristiti u okviru instrumenta za tehničku potporu. Općenito, očekuje se da će Program doprinijeti poboljšanju slabe i neujednačene provedbe reformi i premostiti jaz između potrebe i spremnosti za potpunu provedbu strukturnih reformi, s naglaskom na one reforme koje povećavaju koheziju, konkurentnost i produktivnost, potiču rast i zapošljavanje i povećavaju otpornost gospodarstava Unije. Od njega se stoga očekuje pozitivan učinak na gospodarski rast, zapošljavanje i održivi razvoj i otpornost gospodarstva država članica u europodručju i Unije u cjelini.

#### **Koliki su troškovi opcije kojoj se daje prednost (uz one glavne)?**

Program je koncipiran na način da bi se njime trebali smanjiti administrativni i transakcijski troškovi za Komisiju i za države članice. Dijalog između država članica i Komisije o prijedlozima reformi bio bi usmjeren na predviđanje i smanjivanje mogućih negativnih učinaka koji bi mogli nastati (na primjer mogući negativni socijalni ili okolišni učinci ili učinci preraspodjele) u okviru popratnih mjera ili mjera kojima se smanjuju rizici. Za smanjivanje mogućih negativnih učinaka može se koristiti i financijska potpora.

#### **Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?**

Poboljšana provedba strukturnih reformi u području rasta poduzeća i poslovnog okruženja stvorila bi bolje uvjete za poslovanje i stoga bi mogla imati pozitivan učinak na poslovno okruženje.

### **Hoće li to znatno utjecati na nacionalne proračune i uprave?**

Zbog strukturnih reformi mogu nastati kratkoročni troškovi koje moraju pokriti nacionalni proračuni i uprave. Financijska potpora mogla bi neutralizirati negativne učinke prije ostvarenja dugoročnih koristi. Tehnička pomoć može se prije svega usmjeriti na reforme čiji je cilj poboljšanje upravljanja prihodima ili upravljanja javnim financijama, što pozitivno utječe na nacionalne proračune. Program će težiti i poboljšanju administrativnih kapaciteta država članica.

### **Kako će se osigurati komplementarnost s drugim fondovima Unije?**

Program potpore reformama komplementaran je i u sinergiju s drugim programima Unije jer se njime nadopunjuju smjernice za politike u okviru europskog semestra i pomaže se u maksimalnom iskorištavanju sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Iako je cilj europskih strukturnih i investicijskih fondova osigurati financiranje za ulaganja za postizanje ciljeva utvrđenih u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova, budući instrument za provedbu reformi bit će usmjeren na poticanje strukturnih reformi, a time i poboljšanje okvirnih uvjeta za ulaganja. Učinak ulaganja može se znatno povećati stvaranjem pravih okvirnih uvjeta. Ulaganja u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova istodobno mogu pružiti potporu provedbi određene reforme. Stoga se europski strukturni i investicijski fondovi i Program za potporu reformama međusobno podupiru.

Kako bi se osiguralo da su predložene mjere za provedbu u okviru Programa komplementarne i da se ne preklapaju s drugim programima i fondovima Unije (budući fondovi Unije), koordinacija svih triju instrumenata provodit će se u okviru interne organizacije rada Komisije.

## **D. Daljnje mjere**

### **Kad će se politika preispitati?**

Komisija će pratiti provedbu cijelog Programa i mjeriti ostvarivanje općih i posebnih ciljeva praćenjem okvira i odgovarajućih pokazatelja. Za svaki će se instrument provesti evaluacija na sredini razdoblja i *ex post* evaluacija najkasnije četiri godine nakon početka provedbe programa. Evaluacije će se provoditi pravodobno kako bi se njihovi rezultati uzeli u obzir tijekom postupka odlučivanja i pripreme sljedećeg programa. Komisija će dostaviti zaključke evaluacija i svoje primjedbe Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija.