



Briuselis, 2018 05 31
SWD(2018) 311 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO

dėl Reformų paramos programos pasiūlymo

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

Santraukos lentelė

A. Būtinybė imtis veiksmų

Kodėl? Kokia problema sprendžiama?

Problema, sprendžiama šiame pasiūlyme, yra lėtas ir netolygus struktūrinių reformų įgyvendinimas. Struktūrinės reformos yra reikalingos siekiant stiprinti sanglaudą ir konkurencingumą, didinti našumą, skatinti valstybių narių ekonominių ir socialinių struktūrų atsparumą ir remti ekonomikos augimą bei užimtumą. Reformos yra įgyvendinamos valstybėse narėse lėtai ir netolygiai tiek euro zonoje, tiek už jos ribų, o tai gali turėti neigiamą poveikį ekonomikos augimui ir konkurencingumui ES valstybėse narėse ir visoje Sąjungoje. Europos Komisijos vertinime, atliktame per Europos semestrą, patvirtinama, kad reformų, būtinų vykdant konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas, įgyvendinimas iki šiol buvo netolygus valstybėse narėse ir kad nors reformų įgyvendinimas, palyginti su 2017 m. gegužės mėn., bendrai šiek tiek pagerėjo, reformos dažnai būna įgyvendinamos ilgiau, nei tikėtasi. Be to, euro zonos krizės metu įgyta patirtis parodė, kad, siekiant užtikrinti gerai veikiančią ekonominę ir pinigų sąjungą, ypač svarbu, jog prieš įsivesdamos eurą valstybės narės įgyvendintų būtinas reformas. Visoje ES esant dabartinei palankiai ekonominei padėčiai, kai sparčiai auga ekonomika, gerėja užimtumo ir investicijų lygis bei viešųjų finansų būklė, atsiranda galimybė įgyvendinti struktūrines reformas.

Ko siekiama šia iniciatyva?

Tikimasi, kad pasiūlymu dėl Reformų rėmimo programos sukūrimo bus sprendžiami struktūrinio pobūdžio nacionalinių reformų uždaviniai ir stiprinami administraciniai gebėjimai visose ES valstybėse narėse, teikiant finansines paskatas reformoms įgyvendinti ir techninę paramą, skirtą padėti valstybėms narėms parengti ir įgyvendinti reformas ir tobulinti savo administracinius gebėjimus. Be to, tikslinė parama taip pat bus teikiama valstybėms narėms, kurių valiuta nėra *euro* ir kurios ėmėsi akivaizdžių veiksmų, kad įsivestų bendrą valiutą per tam tikrą laikotarpį, siekiant padėti joms pasirengti narystei euro zonoje. Šių tikslų įgyvendinant Programą siekiama šalinant lėto ir netolygaus reformų įgyvendinimo priežastis, tokias kaip nepakankami administraciniai gebėjimai, trumpalaikės ekonominės, socialinės ir politinės reformų išlaidos ir nepakankama politinė atsakomybė.

Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda?

Nors struktūrinių reformų įgyvendinimas valstybėse narėse ir toliau yra nacionalinės kompetencijos dalykas, krizės laikmetis parodė, kad dėl valstybių narių ekonomikas siejančių stiprių ryšių vykdomos reformos negali būti vien nacionaliniu reikalu. Pagal šią Programą bus teikiama papildoma parama struktūrinių reformų įgyvendinimui tiek euro zonai priklausančiose, tiek jai nepriklausančiose valstybėse narėse, taip skatinant sanglaudą, konkurencingumą, našumą, ekonomikos augimą ir užimtumą. Todėl Programos poveikis bus jaučiamas ne tik nacionaliniu lygmeniu – teigiamą šalutinį poveikį pajus ir visa Sąjunga.

Įgyvendinant šį tikslą, Programoje bus numatytos trys atskiros, bet viena kitą papildančios priemonės (reformų įgyvendinimo priemonė, techninės paramos priemonė ir konvergencijos priemonė), taip didinant poveikį ES lygmeniu.

Reformų įgyvendinimo priemonė užtikrins tiesioginį atsaką į silpną struktūrinių reformų įgyvendinimą nacionaliniu lygmeniu. Ja siekiama skatinti per Europos semestrą nustatytų reformų įgyvendinimą teikiant finansines paskatas. Nors struktūrinių reformų įgyvendinimas valstybėse narėse tebėra nacionalinės kompetencijos dalykas, veiksmai ES lygmeniu suteiks postūmį įveikiant politinės atsakomybės ar ryžto imtis reformų trūkumą (kuris gali būti iš dalies susijęs su finansinėmis ar trumpalaikėmis politinėmis išlaidomis).

Įgyvendinant techninės paramos priemonę (ir konvergencijos paramos priemonės techninės paramos komponentą), bus stiprinami valstybių narių administraciniai gebėjimai panaudojant Sąjungos tinklo patirtį visų paramos prašančių valstybių narių naudai ir skatinamas valstybių narių ir Komisijos tarpusavio pasitikėjimas ir tolesnis bendradarbiavimas.

Įgyvendinant konvergencijos priemonės finansinės paramos komponentą, skirtą valstybėms narėms, kurios yra pasiryžusios įsivesti bendrą valiutą per nustatytą laikotarpį, bus siekiama sustiprinti šių valstybių narių atsparumą ir visos euro zonos atsparumą, užtikrinant teigiamą tarpvalstybinį poveikį ir (arba) teigiamą šalutinį poveikį visai Sąjungai.

B. Sprendimai

Kokios su teisėkūra susijusios ir nesusijusios politikos galimybės apsvarstytos? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Kodėl?

Atliekant poveikio vertinimą buvo nagrinėjamos esamos Komisijos priemonės, skirtos struktūrinių reformų įgyvendinimui skatinti. Buvo padaryta išvada, kad nors ES lygmeniu yra tam tikrų priemonių struktūrinių reformų įgyvendinimui remti, jų nepakanka norint pašalinti lėtą ir netolygų įgyvendinimą lemiančias priežastis ir skatinti reikalingas struktūrines ir administracines reformas. Europos semestras yra veiksminga teisinės galios neturinti priemonė, skirta uždaviniams ir reformų poreikiams apibrėžti ir stebėti, kaip valstybės narės reaguoja, kad patenkintų šiuos poreikius, tačiau pats Europos semestro procesas neturi vykdymo užtikrinimo priemonių ir nėra skirtas realioms reformų paskatoms teikti. Pagal Struktūrinių reformų rėmimo programą (SRRP) teikiama techninė parama turi ribotą biudžetą, o jos galiojimo laikotarpis baigiasi 2020 m. gruodžio 31 d. Europos struktūriniais ir investicijų fondais (ESIF), kurie naujajame Bendrųjų nuostatų reglamente bus vadinami Sąjungos fondais, finansuojamas kai kurių struktūrinių reformų įgyvendinimas ir skatinamos tam tikros reformos, visų pirma taikant *ex ante* sąlygas. Tačiau ESIF tikslai ir intervencinių priemonių taikymo logika bei būsimieji Sąjungos fondai išlieka orientuoti į investicijas, o ne į reformas. Galiausiai, šiuo metu prie euro zonos norinčioms prisijungti euro zonai nepriklausančioms valstybėms narėms neteikiama tikslinė parama, kuri galėtų pagreitinti konvergencijos procesą tose valstybėse narėse. Todėl, jeigu nesikeis politika, šios Komisijos turimos priemonės, skirtos būtinoms struktūrinėms ir administracinėms reformoms ES valstybėse narėse palengvinti ir skatinti, būtų nepakankamos.

Tinkamiausias pasirinkimas yra naujos Reformų rėmimo programos sukūrimas, nes tai sudarytų sąlygas visapusiškai spręsti šią problemą, stiprinant esamą pagal SRRP teikiamą techninę paramą, įtraukiant tikslinę priemonę, skirtą finansinei paramai reformų įgyvendinimui teikti, ir įtraukiant tikslinę priemonę, skirtą reformų įgyvendinimui euro zonai nepriklausančiose valstybėse narėse remti.

Nors techninė parama prisidėtų prie visų ES valstybių narių administracinių gebėjimų stiprinimo, papildomos finansinės paskatos padėtų dar labiau paragintų imtis reformų. Be to, speciali konvergencijos priemonė, kuria siekiama teikti tikslinę finansinę ir techninę paramą valstybėms narėms, siekiančioms įsivesti eurą, leis padėti pasirengti sėkmingam dalyvavimui euro zonoje, padidinti atsparumą ir paskatinti didesnę ekonominės ir pinigų sąjungos konvergenciją.

NAUJOS PROGRAMOS STRUKTŪRA

Reformų rėmimo programa turės bendrą 25 mlrd. EUR biudžetą, o Programos taikymas bus visiškai savanoriškas. Pagal Programą bus teikiama finansinė ir techninė parama prioritetinėms reformoms nacionaliniu lygmeniu. Programą sudarys šios priemonės:

- **reformų įgyvendinimo priemonė**, pagal kurią bus teikiama finansinė parama visose valstybėse narėse vykdomoms pagrindinėms reformoms, nustatytoms per Europos semestrą;
- valstybėms narėms jų prašymu teikiama konkreitiems poreikiams pritaikyta **techninės paramos priemonė** (dabartinės Struktūrinių reformų rėmimo programos tęsinys), kurios tikslas – sustiprinti valstybių narių administracinius gebėjimus rengiant, kuriant ir įgyvendinant augimą skatinančias reformas, ir
- **konvergencijos priemonė**, pagal kurią bus teikiama speciali finansinė ir techninė parama valstybėms narėms, siekiančioms įsivesti eurą.

Tinkamos apsaugos priemonės, numatytos rengiant reformų įgyvendinimo priemonę, pvz., mokėjimas įgyvendinus valstybių narių reformų įsipareigojimus, reformų nustatymas per Europos semestrą, diskusijos dėl pasiūlymų dėl reformų įsipareigojimų Ekonominės politikos komitete (konsultuojantis, prireikus, su atitinkamais Sutartyje numatytais komitetais) arba mokėjimų sustabdymas ir panaikinimas neįgyvendinus ar nebaigus įgyvendinti reformų įsipareigojimų, užtikrins, kad moralinės žalos rizika būtų ribota.

Kas kuriai galimybei pritaria?

Pagrindas, dėl kurio pasirinkta skatinti techninės paramos teikimą, yra techninės paramos teikimas pagal 2017 m. priimtą Struktūrinių reformų rėmimo programą (SRRP), prieš tai – paramos teikimas per Graikijos reikalų darbo grupę (GRDG) ir Paramos Kiprui grupę (PKG), iš kurių abi (*ad hoc* struktūros) buvo integruotos į Struktūrinių reformų rėmimo tarnybą. Nuo tada, kai įsigaliojo SRRP, valstybės narės labai dažnai naudojasi programa, o paramos prašymai gerokai viršija jos metiniams ciklams skirtą finansavimo sumą. Be pernelyg didelio paraiškų gauti paramą pagal SRRP skaičiaus, remiantis valstybių narių pateiktomis nuomonėmis ir išankstinėmis pastabomis dėl pradinių SRRP projektų įgyvendinimo vietos lygmeniu, atrodo, kad įgyvendinant SRRP suteikiama galimybė užpildyti struktūrinių reformų įgyvendinimo spragą, remiant valstybes nares įvairiais reformų vykdymo proceso etapais. Valstybės narės vertina savanorišką programos pobūdį, tai, kad parama teikiama sparčiai, be jokio bendro finansavimo iš nacionalinių biudžetų ir pasižymi gana nedidele administracine našta, taip pat galimybę dalintis patirtimi su kitomis valstybėmis narėmis ar ekspertais. SRRP yra svarbi siekiant nuosekliai įgyvendinti strateginius Sąjungos prioritetus, plėtoti ir įgyvendinti sprendimus, kuriais sprendžiami tarpvalstybiniai klausimai ir visai Sąjungai aktualūs uždaviniai. Kai kuriais atvejais paramos teikimas taip pat paskatino finansavimą pagal kitas Sąjungos programas, pvz., padedant geriau parengti iš ESIF finansuojamus projektus ar, įgyvendinant šiuos projektus, integruoti į ESIF neįtrauktus aspektus.

Kalbant apie reformų įgyvendinimo priemonę kaip naują priemonę, Komisija surinko idėjas apie būsimos priemonės rengimą iš įvairių techninių seminarų, organizuotų kiekvienoje ES valstybėje narėje. Dauguma valstybių narių pripažino poreikį spręsti struktūrinių reformų klausimą ir pritarė naujai reformų skatinimo priemonei. Tuo pačiu metu jos pabrėžė būtinybę suteikti valstybėms narėms daugiau galių reformų įgyvendinimo srityje. Rengiant reformų įgyvendinimo priemonę buvo atsižvelgta į seminarų metu valstybių narių pateiktas nuomones, visų pirma dėl galimybių visoms ES valstybėms narėms naudotis programa, koordinavimo su ESIF, lėšų paskirstymo visoms valstybėms narėms, apsaugos nuo moralinės žalos priemonių ir ryšio su Europos semestru.

C. Tinkamiausios galimybės poveikis

Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?

Programos poveikis priklausys nuo reformų, kurias valstybės narės siūlo ir įgyvendina pagal reformų įgyvendinimo priemonę, arba nuo techninės paramos, kurios jos paprašys ir kuria naudosis pagal techninės paramos priemonę, rūšies. Apskritai tikimasi, kad programa padės pagerinti lėtą ir netolygų reformų įgyvendinimą ir panaikinti atotrūkį tarp poreikio ir noro užbaigti struktūrines reformas, daugiausia dėmesio skiriant toms reformoms, kurios stiprina sanglaudą ir konkurencingumą, didina našumą, skatina ekonomikos augimą ir užimtumą bei gerina Sąjungos ekonomikos atsparumą. Todėl tikimasi, kad tai turės teigiamą poveikį euro zonai priklausančių valstybių narių ir Sąjungos ekonomikos augimui, užimtumui, tvariam vystymuisi ir atsparumui.

Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?

Programa yra parengta taip, kad sumažintų tiek Komisijos, tiek valstybių narių patiriamas administracines ir sandorių išlaidas. Valstybių narių ir Komisijos dialogu dėl pasiūlymų dėl reformų siekiama numatyti ir sušvelninti galimas neigiamas pasekmes, kurios gali atsirasti (pavyzdžiui, galimas neigiamas socialinis ar aplinkosauginis poveikis arba persikirstymo poveikis), taikant papildomas priemones arba riziką mažinančius veiksmus. Finansinę paramą taip pat galima panaudoti galimam neigiamam poveikiui kompensuoti.

Koks bus poveikis verslui, MVĮ ir labai mažoms įmonėms?

Skatinant struktūrinių reformų įgyvendinimą augimo ir verslo aplinkos sektoriuje būtų sukurtos palankesnės sąlygos verslui, todėl tai galėtų teigiamai paveikti verslo aplinką.

Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?

Dėl struktūrinių reformų vykdymo nacionaliniai biudžetai ir administravimo subjektai gali patirti trumpalaikių išlaidų. Finansinė parama padėtų kompensuoti neigiamą poveikį iki pasireiškiant ilgalaikiai naudai. Techninė parama galėtų būti skirta reformoms, kuriomis siekiama gerinti pajamų valdymą ar valstybės finansų valdymą ir tokiu būdu teigiamai paveikti nacionalinius biudžetus. Įgyvendinant programą taip pat bus siekiama gerinti valstybių narių administracinius gebėjimus.

Kaip bus užtikrintas papildomumas kitų Sąjungos fondų atžvilgiu?

Reformų rėmimo programoje numatomas papildomumas ir sąveika su kitomis Sąjungos programomis, visų pirma papildant per Europos semestrą pateiktas politikos gaires ir skatinant didesnę ESIF panaudojimą. ESIF tikslas – finansuoti investicijas, reikalingas Europos struktūrinių ir investicijų fondų tikslams pasiekti, o būsimos reformų įgyvendinimo priemonės tikslas bus skatinti struktūrines reformas ir taip pagerinti pagrindines investicijų sąlygas. Investicijų poveikis gali būti gerokai padidintas sukūriant tinkamas pagrindines sąlygas. Tuo pačiu metu investicijomis iš ESIF gali būti teikiama parama konkrečiai reformai. Todėl ESIF ir Reformų rėmimo programa suteiks abipusės naudos. Siekiant užtikrinti, kad pagal Programą siūlomi veiksmai papildytų kitas Sąjungos programas ir fondus (būsimus Sąjungos fondus), bet su jais nesidubliuotų, visų trijų priemonių koordinavimas bus užtikrintas taikant Komisijos vidaus darbo tvarkos taisykles.

D. Tolesni veiksmai

Kada politika bus persvarstoma?

Komisija stebės visos programos įgyvendinimą ir vertins, kiek pasiekti bendri ir konkretūs tikslai, taikydama stebėsenos sistemą ir atitinkamus rodiklius. Kiekvienos priemonės įgyvendinimo laikotarpio vidurio vertinimas ir *ex post* vertinimas bus atliekamas ne vėliau kaip praėjus ketveriems metams nuo programos įgyvendinimo pradžios. Vertinimai bus atliekami laiku, siekiant atsižvelgti į sprendimų priėmimo procesą ir kitos programos rengimą. Komisija pateiks vertinimų išvadas kartu su savo pastabomis Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui.