



Brussel, 31.5.2018
SWD(2018) 311 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

tot vaststelling van het steunprogramma voor hervormingen

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

Samenvatting

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

Dit voorstel probeert een oplossing te bieden voor de trage en ongelijke uitvoering van structurele hervormingen. Structurele hervormingen zijn noodzakelijk om de cohesie en het concurrentievermogen te verbeteren, de productiviteit te verhogen, de veerkracht van economische en maatschappelijke structuren van de lidstaten te bevorderen en groei en werkgelegenheid te stimuleren. De uitvoering van hervormingen vordert maar traag en met grote verschillen tussen de lidstaten, zowel binnen als buiten de eurozone. Dit kan een ongunstige invloed hebben op de groei en het concurrentievermogen in de lidstaten van de EU en in de Unie als geheel. De beoordeling van de Europese Commissie in het kader van het Europees Semester heeft bevestigd dat de uitvoering van hervormingen om aan de landspecifieke aanbevelingen tegemoet te komen tot nu toe van lidstaat tot lidstaat verschilt; zelfs al is er in totaal een lichte verbetering van de uitvoering ten opzichte van mei 2017, toch vergen dergelijke hervormingen meer tijd dan verwacht. Uit de ervaring met de crisis in de eurozone is bovendien gebleken dat het van het grootste belang is dat de lidstaten de nodige hervormingen doorvoeren voordat zij de euro invoeren, om de goede werking van de economische en monetaire unie te verzekeren. De huidige gunstige economische situatie in de gehele EU, met snelle groei, verbeterende werkgelegenheids- en investeringscijfers, en betere overheidsfinanciën, biedt kansen om structurele hervormingen door te voeren.

Wat moet met dit initiatief worden bereikt?

Het voorstel tot vaststelling van het steunprogramma voor hervormingen zal naar verwachting helpen de uitdagingen op het vlak van nationale hervormingen van structurele aard aan te pakken en de bestuurlijke capaciteit in alle lidstaten van de EU te versterken door financiële stimulansen te bieden voor de uitvoering van hervormingen en technische ondersteuning te bieden om de lidstaten te helpen bij het ontwerpen en uitvoeren van hervormingen en bij het verbeteren van hun bestuurlijke capaciteit. Bovendien zal aan de landen buiten de eurozone die aantoonbare stappen hebben gezet om binnen een gegeven termijn de eenheidsmunt in te voeren, gerichte ondersteuning worden geboden om hen te helpen met de voorbereiding van de toetreding tot de eurozone. Het programma wil deze doelstellingen bereiken door iets te doen aan de oorzaken van de beperkte en ongelijke uitvoering van hervormingen, zoals onvoldoende bestuurlijke capaciteit, de economische, maatschappelijke en politieke kosten van de hervormingen op korte termijn en onvoldoende politiek engagement.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

Hoewel de uitvoering van structurele hervormingen in de lidstaten een nationale bevoegdheid blijft, hebben de crisisjaren getoond dat hervormingsinspanningen gezien de sterke banden tussen de economieën van de lidstaten geen louter nationale aangelegenheid kunnen zijn. Dit programma voorziet in aanvullende ondersteuning voor de uitvoering van structurele hervormingen in de lidstaten, zowel binnen als buiten de eurozone, en draagt daarmee bij tot de cohesie, het concurrentievermogen, de productiviteit, de groei en de werkgelegenheid. Het programma zal bijgevolg niet alleen op nationaal niveau een impact hebben, maar zal ook positieve overloopeffecten hebben voor de Unie als geheel.

Om dit te verwezenlijken zal het programma drie afzonderlijke, maar complementaire instrumenten aanbieden (het hervormingsinstrument, het instrument voor technische ondersteuning en de convergentiefaciliteit), en zo de impact op EU-niveau maximaliseren.

Het hervormingsinstrument is een rechtstreekse reactie op de zwakke uitvoering van de structurele hervormingen op nationaal niveau. Het is bedoeld om de uitvoering van hervormingen die tijdens het Europees Semester zijn geïdentificeerd te verbeteren door financiële stimulansen te bieden. Hoewel de uitvoering van structurele hervormingen in de lidstaten een nationale bevoegdheid blijft, zullen maatregelen op EU-niveau een impuls geven om de ontoereikende politieke betrokkenheid bij hervormingen te helpen overwinnen (wat deels verband kan houden met financiële kosten of politieke kosten op korte termijn).

Het instrument voor technische ondersteuning (en de component technische ondersteuning van het instrument voor convergentiesteun) zal de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten versterken door middel van een Uniebreed netwerk van deskundigheid ten behoeve van alle lidstaten die om ondersteuning verzoeken en zal het wederzijds vertrouwen en de verdere samenwerking tussen de lidstaten en de

Commissie bevorderen.

De component financiële ondersteuning van de convergentiefaciliteit, die bestemd is voor lidstaten die voornemens zijn binnen een bepaalde termijn de eenheidsmunt in te voeren, moet de veerkracht van die lidstaten, alsook die van de eurozone als geheel versterken, en positieve grensoverschrijdende effecten en/of positieve overloopeffecten in de gehele Unie mogelijk maken.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

In de effectbeoordeling zijn de bestaande instrumenten van de Commissie ter ondersteuning van de uitvoering van structurele hervormingen onderzocht. De conclusie luidde dat er op EU-niveau wel enkele instrumenten ter ondersteuning van structurele hervormingen bestaan, maar dat zij ontoereikend zijn om de oorzaken achter de beperkte en ongelijke uitvoering aan te pakken en de noodzakelijk structurele en administratieve hervormingen te bevorderen. Het Europees Semester is een doeltreffend instrument van soft law om de uitdagingen en de hervormingsbehoeften te schetsen en bij te houden hoe de lidstaten reageren om daaraan tegemoet te komen, maar het Europees Semester heeft zelf geen handhavingsgedeelte en geen instrumenten om echte stimulansen voor hervormingen te bieden. Voor technische ondersteuning via het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) is slechts een beperkt budget beschikbaar, en dit programma loopt af op 31 december 2020. De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), die in de nieuwe Verordening gemeenschappelijke bepalingen "fondsen van de Unie" zullen heten, financieren de uitvoering van bepaalde structurele hervormingen en moedigen bepaalde hervormingen aan, met name via de toepassing van ex-antevoorwaarden. De doelstellingen en de interventielogica van de ESIF en de toekomstige fondsen van de Unie blijven echter veeleer gericht op investeringen dan op hervormingen. Tot slot is er momenteel voor lidstaten buiten de eurozone die de euro willen invoeren geen gerichte ondersteuning die het convergentieproces in die lidstaten zou kunnen versnellen. Bij ongewijzigd beleid zouden de instrumenten waarover de Commissie beschikt om in de lidstaten van de EU de noodzakelijke structurele en administratieve hervormingen te vergemakkelijken en te bevorderen dus ontoereikend blijken.

De voorkeur gaat uit naar de vaststelling van een nieuw steunprogramma voor hervormingen, aangezien daarmee daarmee kan worden bijgedragen aan een integrale oplossing voor het probleem door de huidige technische ondersteuning via het SRSP te versterken en daar een gericht instrument voor financiële ondersteuning aan toe te voegen voor de uitvoering van hervormingen, evenals een gericht instrument ter ondersteuning van de uitvoering van hervormingen in lidstaten buiten de eurozone.

Terwijl de technische ondersteuning zou bijdragen tot de versterking van de bestuurlijke capaciteit van alle lidstaten van de EU, zouden aanvullende financiële stimulansen helpen om hervormingen nog meer aan te moedigen. Met een speciale convergentiefaciliteit waarmee gerichte financiële en technische ondersteuning wordt geboden aan lidstaten die de euro willen invoeren, kan hulp worden geboden bij de voorbereidingen voor een succesvolle toetreding tot de eurozone, wordt de veerkracht versterkt en wordt convergentie binnen de economische en monetaire unie bevorderd.

STRUCTUUR VAN HET NIEUWE PROGRAMMA

Het steunprogramma voor hervormingen beschikt over een totaal budget van 25 miljard EUR en de deelname aan het programma is volledig vrijwillig. Het programma biedt financiële en technische ondersteuning voor prioritaire hervormingen op nationaal niveau en bestaat uit de volgende instrumenten:

- het **hervormingsinstrument**, dat alle lidstaten financiële ondersteuning moet bieden voor hervormingen die in het kader van het Europees Semester als essentieel zijn aangeduid.
- Een op maat toegesneden **instrument voor technische ondersteuning** voor de lidstaten (voortzetting van het huidige steunprogramma voor structurele hervormingen) als zij daarom verzoeken, waarmee de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten moet worden versterkt bij de voorbereiding, het ontwerp en de uitvoering van groei-ondersteunende hervormingen; en
- de **convergentiefaciliteit**, waarmee gerichte financiële en technische ondersteuning wordt geboden aan lidstaten die de euro willen invoeren.

Passende waarborgen in het ontwerp van het hervormingsinstrument, zoals de betaling aan het einde van de uitvoering van de hervormingstoezeggingen van de lidstaten, het identificeren van de hervormingen in het kader van het Europees Semester, de bespreking van de voorstellen voor hervormingstoezeggingen in

het Comité voor de economische politiek (indien nodig in overleg met de bevoegde op het Verdrag gebaseerde comités), of de opschorting en annulering van de betaling bij onvolledige of onvoltooide hervormingstoezeggingen, zullen ervoor zorgen dat het risico van morele schade beperkt blijft.

Wie steunt welke optie?

De verstrekking van technische ondersteuning via het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) dat is aangenomen in 2017, en voordien de steun via de taskforce voor Griekenland (TFGR) en de steungroep voor Cyprus (SGCY), (ad hoc) structuren die beide waren geïntegreerd in het steunprogramma voor structurele hervormingen, pleiten voor de versterking van de technische ondersteuning. Sinds het SRSP in werking is getreden, was het een succes in de lidstaten en overtroffen de steunaanvragen ruim de financieringsbedragen die per jaarlijkse cyclus beschikbaar waren. Niet alleen waren er te veel aanvragen voor de in het SRSP beschikbare bedragen, maar volgens de feedback van de lidstaten en de voorlopige bevindingen bij de uitvoering van de eerste SRSP-projecten op het terrein, lijkt het SRSP een lacune te vullen bij de uitvoering van structurele hervormingen door de lidstaten tijdens de verschillende fasen van het hervormingsproces te ondersteunen. De lidstaten waarderen het vrijwillige karakter van het programma, het feit dat de ondersteuning snel wordt verstrekt zonder medefinanciering uit de nationale begroting en met vrij beperkte administratieve lasten, en dat deskundigheid met andere lidstaten of deskundigen kan worden gedeeld. Het SRSP levert een sterke bijdrage aan een consistente uitvoering van de strategische prioriteiten van de Unie, de ontwikkeling en de uitvoering van oplossingen voor grensoverschrijdende kwesties en Uniebrede uitdagingen. In een aantal gevallen kon dankzij de steun financiering uit andere programma's van de Unie worden gemobiliseerd, door bijvoorbeeld bij te dragen tot een betere voorbereiding van ESIF-projecten of door met deze projecten aspecten te integreren die niet onder de ESIF vallen.

Voor het hervormingsinstrument, dat een nieuw instrument is, heeft de Commissie ideeën verzameld voor het ontwerp van het toekomstige instrument tijdens een aantal technische workshops die in elke lidstaat zijn georganiseerd. De meeste lidstaten erkennen de noodzaak van structurele hervormingen en stonden positief tegenover een nieuw instrument om hervormingen te stimuleren. Zij wezen er tegelijk ook op dat de lidstaten meer betrokken moeten zijn bij de uitvoering van de hervormingen. De input van de lidstaten die tijdens de workshops is verzameld, is meegenomen in het ontwerp van het hervormingsinstrument, met name de beschikbaarheid van het programma voor alle lidstaten van de EU, de coördinatie met de ESIF, de toewijzing van fondsen aan alle lidstaten, waarborgen tegen morele risico's en de koppeling naar het Europees Semester.

C. Gevolgen van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)?

De gevolgen van het programma zullen vooral afhankelijk zijn van de hervormingen die de lidstaten voorstellen en uitvoeren in het kader van het hervormingsinstrument, of van het type technische ondersteuning dat zij aanvragen en gebruiken in het kader van het instrument voor technische ondersteuning. Globaal genomen wordt het programma geacht de beperkte, ongelijke uitvoering van hervormingen te helpen verbeteren en de kloof te dichten tussen de behoefte aan structurele hervormingen en de bereidheid deze uit te voeren door de klemtoon te leggen op de hervormingen die de cohesie en het concurrentievermogen versterken, de productiviteit verhogen, groei en werkgelegenheid bevorderen en de veerkracht van de economieën van de Unie verbeteren. De verwachting is daarom dat het programma positieve effecten zal hebben voor de economische groei, de werkgelegenheid, duurzame groei en de veerkracht van de economie van de lidstaten binnen de eurozone en in de gehele Unie.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)?

Het programma is zo ontworpen dat het de administratieve kosten en de transactiekosten zo laag mogelijk houdt, zowel voor de Commissie als voor de lidstaten. De dialoog tussen de lidstaten en de Commissie over de hervormingsvoorstellen moet ervoor zorgen dat mogelijke negatieve effecten (bijvoorbeeld mogelijke negatieve sociale gevolgen of gevolgen voor het milieu, of herverdelingseffecten) kunnen worden voorzien en beperkt door begeleidende maatregelen of risicobeperkende acties. De financiële ondersteuning kan ook worden gebruikt ter compensatie van de mogelijke negatieve effecten.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Een betere uitvoering van de structurele hervormingen op het gebied van groei en ondernemingsklimaat zou leiden tot betere voorwaarden om zaken te doen en zou daarom een gunstige invloed hebben op het ondernemingsklimaat.

Zullen er significante gevolgen zijn voor de nationale begrotingen en overheden?

Structurele hervormingen kunnen voor de nationale begrotingen en overheden kosten op korte termijn meebrengen. Financiële ondersteuning zou helpen om de negatieve gevolgen te compenseren zolang de voordelen op lange termijn niet tastbaar zijn. De technische ondersteuning zou met name kunnen worden gericht op hervormingen ter verbetering van het beheer van de inkomsten of van de overheidsfinanciën, wat een positief effect zou hebben op de nationale begroting. Het programma heeft tevens tot doel de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten te verbeteren.

Hoe wordt de complementariteit met andere fondsen van de Unie verzekerd?

Het steunprogramma voor hervormingen zorgt voor complementariteit en synergieën met andere programma's van de Unie, met name door de beleidsrichtsnoeren uit het Europees Semester aan te vullen en het gebruik van de ESIF mee te versterken.

Terwijl de ESIF gericht zijn op de financiering van investeringen die nodig zijn om de doelstellingen van het de Europese structuur- en investeringsfondsen te verwezenlijken, zal het toekomstige hervormingsinstrument gericht zijn op het stimuleren van structurele hervormingen en daardoor de randvoorwaarden voor investering verbeteren. De effecten van investeringen kunnen aanzienlijk worden versterkt door de juiste randvoorwaarden te scheppen. Tegelijk kunnen investeringen in het kader van de ESIF een bepaalde hervorming ondersteunen. De ESIF en het steunprogramma voor hervormingen zullen elkaar dan ook versterken.

Om ervoor te zorgen dat de acties die worden voorgesteld voor uitvoering in het kader van het programma complementair zijn en niet overlappen met andere programma's en fondsen van de Unie (met name de toekomstige fondsen van de Unie) zal de coördinatie van de drie instrumenten in het kader van de interne werkafspraken van de Commissie worden verzekerd.

D. Opvolging

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

De Commissie monitort de uitvoering van het volledige programma en meet aan de hand van een monitoringkader en passende indicatoren in hoeverre de algemene en de specifieke doelstellingen zijn verwezenlijkt. Voor elk instrument worden uiterlijk vier jaar na de aanvang van de uitvoering van het programma een tussentijdse evaluatie en een evaluatie achteraf uitgevoerd. De evaluaties worden tijdig uitgevoerd zodat zij in de besluitvorming en de voorbereiding van het volgende programma kunnen worden meegenomen. De Commissie deelt de conclusies van de evaluaties samen met haar opmerkingen mee aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.