



V Bruseli 31. 5. 2018
SWD(2018) 311 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Spríevodný dokument

k

návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY

o zriadení Programu na podporu reforiem

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

Súhrnný prehľad

A. Potreba konať

Prečo? Aký problém sa rieši?

Problém, ktorý sa má riešiť týmto návrhom, je pomalá a nerovnomerná implementácia štrukturálnych reforiem. Štrukturálne reformy sú potrebné na zlepšenie súdržnosti a konkurencieschopnosti, zvýšenie produktivity, posilnenie odolnosti hospodárskych a sociálnych štruktúr členských štátov a podporu rastu a zamestnanosti. Implementácia reforiem napreduje v členských štátoch v rámci eurozóny aj mimo nej pomaly a nerovnomerne, čo môže mať negatívny vplyv na rast a konkurencieschopnosť v členských štátoch EÚ a v Únii ako celku. V rámci posúdenia Európskej komisie v procese európskeho semestra sa potvrdilo, že implementácia reforiem potrebných na riešenie odporúčaní pre jednotlivé krajiny je zatiaľ v členských štátoch nerovnomerná a že aj napriek celkovo miernemu zvýšeniu implementácie reforiem v porovnaní s májom 2017 implementácia reforiem často trvá dlhšie, než sa predpokladalo. Okrem toho, skúsenosti s krízou v eurozóne preukázali, že je mimoriadne dôležité, aby členské štáty uskutočnili potrebné reformy pred prijatím eura s cieľom zabezpečiť dobre fungujúcu hospodársku a menovú úniu. Súčasná priaznivá hospodárska situácia v celej EÚ s rýchlym rastom, rastúcou mierou zamestnanosti a investícií a zlepšovaním verejných financií poskytuje príležitosť na implementáciu štrukturálnych reforiem.

Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?

Očakáva sa, že návrh na zriadenie programu na podporu reforiem prispeje k riešeniu výziev týkajúcich sa vnútroštátnych reforiem štrukturálneho charakteru a k posilneniu administratívnych kapacít vo všetkých členských štátoch EÚ tým, že poskytne finančné stimuly na implementáciu reforiem a technickú podporu, ktorá pomôže členským štátom pri koncipovaní a implementácii reforiem a prispeje k zlepšeniu ich administratívnych kapacít. Okrem toho sa bude poskytovať aj cieľená podpora členským štátom, ktorých menou nie je euro a ktoré podnikli preukázateľné kroky k prijatiu jednotnej meny v danom časovom rámci, s cieľom pomôcť im pripraviť sa na členstvo v eurozóne. Cieľom programu je dosiahnuť tieto ciele odstránením dôvodov nízkej a nerovnomernej implementácie reforiem, ako je nedostatočná administratívna kapacita, krátkodobé hospodárske, sociálne a politické náklady na reformy a chýbajúca politická zodpovednosť.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?

Hoci implementácia štrukturálnych reforiem v členských štátoch patrí naďalej do ich právomoci, v krízových rokoch sa ukázalo, že vzhľadom na silné prepojenia medzi hospodárstvami členských štátov reformné úsilie nemôže byť len vnútroštátnou záležitosťou. Tento program poskytne dodatočnú podporu na implementáciu štrukturálnych reforiem v členských štátoch eurozóny aj mimo nej, čím prispeje k súdržnosti, konkurencieschopnosti, produktivite, rastu a zamestnanosti. Jeho vplyv bude preto pociťovaný nielen na vnútroštátnej úrovni, ale bude mať aj pozitívne účinky presahovania pre Úniu ako celok.

Na dosiahnutie tohto cieľa bude program ponúkať tri samostatné, ale komplementárne nástroje (nástroj na realizáciu reforiem, nástroj technickej podpory a nástroj konvergenzie), čím sa maximalizuje vplyv na úrovni EÚ.

Nástroj na realizáciu reforiem bude priamou reakciou na slabú implementáciu štrukturálnych reforiem na vnútroštátnej úrovni. Jeho cieľom je posilniť implementáciu reforiem identifikovaných v procese európskeho semestra poskytovaním finančných stimulov. Aj keď implementácia štrukturálnych reforiem v členských štátoch zostáva vo vnútroštátnej kompetencii, akcie na úrovni EÚ poskytnú impulz, ktorý pomôže prekonať nedostatočnú politickú zodpovednosť alebo záväzok realizovať reformy (ktorý by mohol čiastočne súvisieť s finančnými alebo krátkodobými politickými nákladmi).

Nástroj technickej podpory (a komponent technickej podpory nástroja na podporu konvergenzie) posilní administratívne kapacity členských štátov prostredníctvom siete odborných znalostí v celej Únii v prospech všetkých členských štátov, ktoré požiadajú o podporu, a podporí vzájomnú dôveru a ďalšiu spoluprácu medzi členskými štátmi a Komisiou.

Cieľom komponentu finančnej podpory nástroja konvergenzie, zameraného na členské štáty, ktoré sú odhodlané prijať jednotnú menu v danom časovom rámci, bude posilnenie odolnosti týchto členských štátov a odolnosti eurozóny ako celku, čo umožní pozitívne cezhraničné účinky a/alebo pozitívne účinky presahovania v celej Únii.

B. Riešenia

Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

V posúdení vplyvu sa preskúmali existujúce nástroje Komisie na podporu implementácie štrukturálnych reforiem. Dospelo sa v ňom k záveru, že aj keď na úrovni EÚ existujú určité nástroje na podporu implementácie štrukturálnych reforiem, nie sú dostatočné na to, aby vyriešili príčiny nízkej a nerovnomernej implementácie a podporovali potrebné štrukturálne a administratívne reformy. Európsky semester je účinným, právne nezáväzným nástrojom na vymedzenie výziev a potrieb reforiem a na sledovanie reakcií členských štátov pri plnení týchto potrieb, ale samotný proces európskeho semestra nemá žiadnu páku na presadzovanie a žiadny nástroj na poskytovanie skutočných reformných stimulov. Technická podpora poskytovaná prostredníctvom programu na podporu štrukturálnych reforiem (SRSP) má obmedzený rozpočet a tento program sa končí 31. decembra 2020. Z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF), ktoré budú podľa nového nariadenia o spoločných ustanoveniach označené ako „fondy Únie“, sa financuje implementácia niektorých štrukturálnych reforiem a podnecujú sa niektoré reformy, najmä prostredníctvom uplatňovania *ex-ante* kondicionalít. Ciele a intervenčná logika EŠIF a budúcich „fondov Únie“ sa však naďalej zameriavajú skôr na investície než na reformy. V súčasnosti v konečnom dôsledku neexistuje cieľná podpora pre členské štáty nepatriace do eurozóny, ktoré si želajú vstúpiť do eurozóny, ktorá by urýchlila proces konvergencie v týchto členských štátoch. V rámci scenára bez zmeny politiky by sa tieto nástroje, ktoré má Komisia k dispozícii na uľahčenie a podporu potrebných štrukturálnych a administratívnych reforiem v členských štátoch EÚ, ukázali ako nedostatočné.

Vytvorenie nového programu na podporu reforiem je uprednostňovanou možnosťou, pretože by umožnil prispieť k riešeniu problému komplexným spôsobom, a to posilnením súčasnej technickej podpory poskytovanej prostredníctvom programu SRSP, doplnením cieľného nástroja poskytujúceho finančnú podporu na implementáciu reforiem a doplnením cieľného nástroja na podporu implementácie reforiem v členských štátoch, ktoré nie sú členmi eurozóny.

Technická podpora by prispela k posilneniu administratívnych kapacít všetkých členských štátov EÚ a dodatočné finančné stimuly by pomohli poskytnúť ďalší stimul na vykonávanie reforiem. Špecializovaný nástroj konvergencie poskytujúci cieľnú finančnú a technickú podporu členským štátom, ktoré chcú prijať euro, okrem toho umožní poskytnutie pomoci na prípravu úspešnej účasti v eurozóne, posilnenie odolnosti a podporu väčšej konvergencie v rámci hospodárskej a menovej únie.

ŠTRUKTÚRA NOVÉHO PROGRAMU

Program na podporu reforiem bude disponovať rozpočtom v celkovej výške 25 miliárd EUR a jeho využitie programu bude úplne dobrovoľné. Program poskytne finančnú a technickú podporu pre prioritné reformy na vnútroštátnej úrovni. Bude zahŕňať tieto nástroje:

- **nástroj na realizáciu reforiem**, ktorý poskytne finančnú podporu vo všetkých členských štátoch na kľúčové reformy identifikované v kontexte európskeho semestra,
- prispôsobený **nástroj technickej podpory** poskytovanej členským štátom (rozšírenie súčasného programu na podporu štrukturálnych reforiem) na ich žiadosť, ktorého cieľom bude posilniť administratívne kapacity členských štátov pri príprave, koncipovaní a implementácii reforiem na podporu rastu a
- **nástroj konvergencie** na poskytovanie špecializovanej finančnej a technickej podpory členským štátom, ktoré chcú prijať euro.

Primerané záruky zahrnuté do koncepcie nástroja na realizáciu reforiem, ako je platba na konci implementácie reformných záväzkov členských štátov, identifikácia reforiem v rámci európskeho semestra, diskusia o návrhoch reformných záväzkov vo Výbore pre hospodársku politiku (v náležitých prípadoch po konzultácii s príslušnými výbormi zriadenými na základe zmluvy) alebo pozastavenie a zrušenie platby v prípade neúplných alebo nedokončených reformných záväzkov, zabezpečia, že riziko morálneho hazardu bude obmedzené.

Kto podporuje ktorú možnosť?

Dôkazy v prospech zvýšenej technickej podpory existujú v poskytovaní technickej podpory prostredníctvom programu na podporu štrukturálnych reforiem (SRSP) prijatého v roku 2017, ktorému predchádzala podpora prostredníctvom pracovnej skupiny pre Grécko (TFGR) a podpornej skupiny pre Cyprus (SGCY), pričom (*ad hoc*) štruktúry z oboch skupín boli integrované do služby na podporu štrukturálnych reforiem. Od vstupu programu SRSP do platnosti došlo k veľmi vysokej miere využívania tohto programu členskými štátmi, pričom žiadosti o podporu výrazne prevyšovali sumu finančných prostriedkov, ktoré boli k dispozícii pre jeho ročné cykly. Okrem prílišného záujmu o sumy dostupné v rámci programu SRSP na základe spätnej väzby získanej od členských štátov a predbežných pripomienok vyplývajúcich z implementácie počiatkových projektov programu SRSP v praxi sa zdá, že program SRSP vyplní medzeru v implementácii štrukturálnych reforiem tým, že podporuje členské štáty v rôznych fázach reformného procesu. Členské štáty oceňujú dobrovoľný charakter programu, to, že podpora sa poskytuje rýchlo, bez spolufinancovania zo štátnych rozpočtov a s pomerne nízkym administratívnym zaťažením, a výmenu odborných znalostí s inými členskými štátmi alebo expertmi. Program SRSP výrazne prispieva ku konzistentnej implementácii strategických priorít Únie, k rozvoju a vykonávaniu riešení, ktoré sa týkajú cezhraničných problémov a výziev v rámci celej Únie. V niektorých prípadoch podpora umožnila získať aj finančné prostriedky z iných programov Únie, napr. tým, že pomohla lepšie pripraviť projekty v rámci EŠIF alebo pomocou týchto projektov integrovať aspekty, na ktoré sa EŠIF nevzťahovali.

Pokiaľ ide o nástroj na realizáciu reforiem, keďže ide o nový nástroj, Komisia zhromaždila nápady týkajúce sa koncepcie budúceho nástroja na základe niekoľkých technických seminárov, ktoré boli usporiadané v každom členskom štáte EÚ. Väčšina členských štátov uznala potrebu riešiť štrukturálne reformy a uvítala nový nástroj na stimulovanie reforiem. Zároveň zdôraznili potrebu, aby členské štáty prevzali väčšiu zodpovednosť za implementáciu reforiem. Vstupy od členských štátov zhromaždené počas seminárov boli zohľadnené pri navrhovaní nástroja na realizáciu reforiem, konkrétne dostupnosť programu pre všetky členské štáty EÚ, koordinácia s EŠIF, pridelovanie finančných prostriedkov všetkým členským štátom, záruky voči morálnemu hazardu a prepojenie na európsky semester.

C. Vplyvy uprednostňovanej možnosti

Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Vplyv programu bude závisieť od reforiem, ktoré členské štáty navrhnu a implementujú v kontexte nástroja na realizáciu reforiem, alebo od druhu podpory, o ktorú požiadajú a ktorú využijú v rámci nástroja technickej podpory. Celkovo sa očakáva, že program pomôže zlepšiť nízku, nerovnomernú implementáciu reforiem a preklenúť rozdiel medzi potrebou a ochotou vykonať štrukturálne reformy, pričom bude zameraný na tie reformy, ktoré posilnia súdržnosť a konkurencieschopnosť, zvýšia produktivitu, podporia rast a zamestnanosť a zlepšia odolnosť hospodárstiev Únie. Očakáva sa preto, že bude mať pozitívny vplyv na hospodársky rast, zamestnanosť, udržateľný rozvoj a odolnosť hospodárstiev členských štátov v rámci eurozóny a Únie.

Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?

Program je navrhnutý tak, aby minimalizoval administratívne a transakčné náklady Komisie aj členských štátov. Dialóg medzi členskými štátmi a Komisiou o návrhoch reforiem by bol zameraný na predvídanie a zmiernenie možných negatívnych vplyvov, ktoré by sa mohli vyskytnúť (napríklad možné negatívne a sociálne vplyvy na životné prostredie alebo redistributívne účinky), prostredníctvom sprievodných opatrení alebo opatrení na zmiernenie rizík. Na vyváženie potenciálnych negatívnych vplyvov môže byť použitá aj finančná podpora.

Aký bude vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?

Posilnená implementácia štrukturálnych reforiem v sektore rastu a podnikateľského prostredia by vytvorila lepšie podmienky pre podnikanie, a preto by mohla mať pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie.

Očakáva sa významný vplyv na štátne rozpočty a verejnú správu?

Štrukturálne reformy môžu priniesť krátkodobé náklady pre štátne rozpočty a verejnú správu. Finančná podpora by pomohla vyvážiť negatívne vplyvy pred dosiahnutím dlhodobého úžitku. Technická podpora by mohla byť zameraná najmä na reformy, ktorých cieľom je lepšie riadenie príjmov alebo riadenie verejných financií, čo by malo pozitívny vplyv na štátne rozpočty. Cieľom programu bude aj zlepšenie administratívnych kapacít členských štátov.

Ako sa zabezpečí doplnkovosť s ostatnými fondmi Únie?

Program na podporu reforiem zabezpečuje doplnkovosť a synergie s inými programami Únie najmä tým, že doplní politické usmernenia poskytnuté v rámci európskeho semestra a pomáha intenzívnejšie využívať EŠIF.

Cieľom EŠIF je poskytovať finančné prostriedky na investície potrebné na dosiahnutie cieľov európskych štrukturálnych a investičných fondov a budúci nástroj na realizáciu reforiem bude zameraný na stimulovanie štrukturálnych reforiem, vďaka čomu sa zlepšia rámcové podmienky pre investície. Vplyv investícií možno výrazne zvýšiť vytvorením správnych rámcových podmienok. Zároveň môžu investície v rámci EŠIF podporiť konkrétnu reformu. EŠIF a program na podporu reforiem sa preto budú navzájom posilňovať.

S cieľom zabezpečiť, aby sa akcie navrhované na implementáciu v rámci programu dopĺňali a aby sa neprekrývali s inými programami a fondmi Únie (budúce fondy Únie), sa v rámci interných pracovných opatrení Komisie zabezpečí koordinácia všetkých troch nástrojov.

D. Nadväzné opatrenia

Kedy sa táto politika preskúma?

Komisia bude monitorovať implementáciu celého programu a merať dosiahnutie všeobecných a špecifických cieľov prostredníctvom monitorovacieho rámca a vhodných ukazovateľov. Hodnotenie v polovici trvania a hodnotenie *ex post* pre každý nástroj sa vykonajú najneskôr štyri roky od začatia implementácie programu. Hodnotenia sa vykonajú včas, aby prispeli k rozhodovaciemu procesu a príprave ďalšieho programu. Komisia oznámi závery hodnotení spolu so svojimi pripomienkami Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov.