



Bruselj, 31.5.2018  
SWD(2018) 311 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

*Spremni dokument*

**k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

**o vzpostavitvi programa za podporo reformam**

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

<b>Povzetek</b>
<b>A. Potreba po ukrepanju</b>
<b>Zakaj? V čem je težava?</b>
<p>Problem, ki ga je treba obravnavati v okviru tega predloga, je počasno in neenakomerno izvajanje strukturnih reform. Strukturne reforme so potrebne za krepitev kohezije in konkurenčnosti, povečanje produktivnosti, krepitev odpornosti ekonomskih in socialnih struktur držav članic ter spodbujanje rasti in zaposlovanja. Izvajanje reform po državah članicah znotraj in zunaj euroobmočja napreduje počasi in neenakomerno, kar lahko negativno vpliva na rast in konkurenčnost v državah članicah EU in Uniji kot celoti. Ocena Evropske komisije v okviru evropskega semestra je potrdila, da je bilo izvajanje reform, potrebnih za obravnavo priporočil za posamezne države, do zdaj po državah članicah neenakomerno in da se reforme pogosto izvajajo dlje, kot je bilo predvideno, čeprav se je njihovo izvajanje v primerjavi z majem 2017 na splošno nekoliko povečalo. Poleg tega so izkušnje s krizo v euroobmočju pokazale, da je izredno pomembno, da države članice potrebne reforme izvedejo, preden sprejmejo euro, da se zagotovi dobro delujoča ekonomska in monetarna unija. Trenutne ugodne gospodarske razmere na ravni celotne EU s hitro rastjo, okrevanjem stopnje zaposlenosti in naložb ter izboljševanjem javnih financ ponujajo priložnost za izvajanje strukturnih reform.</p>
<b>Kaj naj bi prinesla ta pobuda?</b>
<p>Pričakuje se, da bo predlog za vzpostavitev programa za podporo reformam prispeval k reševanju izzivov nacionalnih reform strukturne narave in h krepitvi upravne zmogljivosti v vseh državah članicah EU, saj bo zagotovil finančne spodbude za izvajanje reform in tehnično podporo, s katero bo državam članicam pomagal pri oblikovanju in izvajanju reform ter izboljšal njihovo upravno zmogljivost. Poleg tega bo usmerjena podpora namenjena tudi državam članicam, katerih valuta ni euro in ki so v določenem časovnem okviru sprejele dokazljive ukrepe za uvedbo enotne valute, da bi jim pomagali pri pripravi na članstvo v euroobmočju. Cilj programa je doseči te cilje z odpravo spodbujevalcev, ki povzročajo nizko in neenakomerno izvajanje reform, kot so pomanjkanje upravne zmogljivosti, kratkoročni ekonomski, socialni in politični stroški reform ter pomanjkanje politične odgovornosti.</p>
<b>Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?</b>
<p>Izvajanje strukturnih reform v državah članicah ostaja v nacionalni pristojnosti, vendar so izkušnje iz kriznih let pokazale, da reformna prizadevanja zaradi močnih povezav med gospodarstvi držav članic ne morejo biti zgolj nacionalno vprašanje. Ta program bo zagotovil dodatno podporo za izvajanje strukturnih reform v državah članicah euroobmočja in zunaj njega ter s tem prispeval h koheziji, konkurenčnosti, produktivnosti, rasti in zaposlovanju. Njegov učinek tako ne bo omejen na nacionalno raven, ampak bo spodbudil tudi pozitivne učinke prelivanja v Uniji kot celoti.</p> <p>Da bi to dosegli, bo program ponujal tri ločene, vendar dopolnjujoče se instrumente (orodje za izvajanje reform, instrument za tehnično podporo in konvergenčni instrument), s čimer se bo povečal učinek na ravni EU.</p> <p>Orodje za izvedbo reform bo neposreden odziv na slabo izvajanje strukturnih reform na nacionalni ravni. Zasnovano je tako, da z zagotavljanjem finančnih spodbud izboljša izvajanje reform, opredeljenih v okviru evropskega semestra. Čeprav bo izvajanje strukturnih reform v državah članicah še vedno v nacionalni pristojnosti, bo ukrepanje na ravni EU spodbudilo k premagovanju pomanjkanja politične odgovornosti ali zavezanosti sprejemanju reform (ki bi lahko bilo delno povezano s finančnimi ali političnimi kratkoročnimi stroški).</p> <p>Instrument za tehnično podporo (in komponenta tehnične podpore konvergenčnega instrumenta) bo še naprej krepil upravno zmogljivost držav članic z mrežo strokovnega znanja na ravni Unije v korist vseh držav članic, ki zaprosijo za podporo, ter spodbujal medsebojno zaupanje in nadaljnje sodelovanje med državami članicami in Komisijo.</p> <p>Komponenta finančne podpore konvergenčnega instrumenta, namenjena državam članicam, ki so se odločile v določenem časovnem okviru uvesti enotno valuto, bo usmerjena v krepitev odpornosti teh držav članic in odpornosti euroobmočja kot celote, kar bo omogočilo pozitivne čezmejne učinke in/ali pozitivne učinke prelivanja po vsej Uniji.</p>

## B. Rešitve

### Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so bile upoštevane? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

V oceni učinka so bili preučeni obstoječi instrumenti Komisije za podporo izvajanju strukturnih reform. Ugotovljeno je bilo, da čeprav na ravni EU obstaja nekaj instrumentov za podporo izvajanju strukturnih reform, ti ne zadostujejo za odpravo dejavnikov za nizko in neenakomerno izvajanje ter spodbujanje potrebnih strukturnih in upravnih reform. Evropski semester je učinkovito orodje mehkega prava za opredelitev izzivov in potreb po reformah ter za spremljanje odzivov držav članic na izpolnjevanje teh potreb, vendar sam evropski semester ne vsebuje izvršilnega dela in nobenega instrumenta, ki bi zagotavljal dejanske spodbude za reforme. Tehnična podpora, ki se zagotavlja prek programa za podporo strukturnim reformam, ima omejen proračun, program pa se zaključi 31. decembra 2020. Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI), ki bodo v skladu z novo uredbo o skupnih določbah zajeti v izrazu „skladi Unije“, financirajo izvajanje nekaterih strukturnih reform in spodbujajo nekatere reforme, zlasti z uporabo predhodnih pogojenosti. Vendar ostajajo cilji in intervencijska logika skladov ESI ter prihodnjih „skladov Unije“ usmerjeni k naložbam in ne reformam. Nazadnje, za države članice, ki niso članice euroobmočja in se želijo pridružiti območju evra, trenutno ne obstaja ciljno usmerjena podpora, ki bi lahko pospešila proces konvergence v teh državah članicah. Zato bi se v scenariju nespremenjene politike ti instrumenti, ki jih ima Komisija na voljo za olajšanje in spodbujanje potrebnih strukturnih in upravnih reform v državah članicah EU, izkazali za nezadostne.

Vzpostavitev novega programa za podporo reformam je prednostna možnost, saj bi se s krepitvijo sedanje tehnične podpore, ki se zagotavlja prek programa za podporo strukturnim reformam, omogočil prispevek za celovito obravnavo problema in dodal ciljno usmerjen instrument, ki bi zagotavljal finančno podporo za izvajanje reform, ter dodal ciljno usmerjen instrument za podporo izvajanju reform v državah članicah, ki niso članice euroobmočja.

Čeprav bi tehnična podpora prispevala h krepitvi upravne zmogljivosti vseh držav članic EU, bi dodatne finančne spodbude pomagale zagotoviti nadaljnje spodbude za izvajanje reform. Poleg tega bo namenski konvergenčni instrument, ki bo zagotavljal ciljno usmerjeno finančno in tehnično podporo državam članicam, ki želijo uvesti euro, omogočil zagotavljanje pomoči pri pripravah na uspešno sodelovanje v euroobmočju, povečal odpornost in spodbudil večjo konvergenco v ekonomski in monetarni uniji.

#### STRUKTURA NOVEGA PROGRAMA

Program za podporo reformam bo imel skupni proračun v višini 25 milijard EUR, sodelovanje v programu pa bo v celoti prostovoljno. Program bo zagotavljal finančno in tehnično podporo za prednostne reforme na nacionalni ravni. Vključeval bo naslednje instrumente:

- z **orodjem za izvajanje reform** se bo zagotovila finančna podpora vsem državam članicam pri izvajanju ključnih reform, opredeljenih v okviru evropskega semestra;
- prilagojen **instrument za tehnično podporo** državam članicam (podaljšanje sedanjega programa za podporo strukturnim reformam) na njihovo zahtevo, cilj instrumenta pa je okrepiti upravno zmogljivost držav članic pri pripravi, oblikovanju in izvajanju reform za spodbujanje rasti; in
- **konvergenčni instrument** za zagotovitev namenske finančne in tehnične podpore državam članicam, ki želijo uvesti euro.

Ustrezna varovala v zasnovi orodja za izvedbo reform, kot so plačila ob koncu izvajanja reformnih zavez držav članic, opredelitev reform v okviru evropskega semestra, razprava o predlogih reformnih zavez v okviru Evropskega odbora za politiko (po potrebi po posvetovanju z ustreznimi odbori, ki temeljijo na Pogodbah) ali začasna ustavitve in razveljavitve plačila v primeru nepopolnih ali nedokončanih reformnih zavez, bodo zagotovili, da bo tveganje moralnega tveganja omejeno.

### **Kdo podpira katero možnost?**

Dokazi v podporo okrepljeni tehnični podpori se kažejo pri zagotavljanju tehnične podpore prek programa za podporo strukturnim reformam, ki je bil sprejet leta 2017 in pred katerim se je podpora zagotovila prek delovne skupine za Grčijo (TFGR) in podporne skupine za Ciper (SGCY), pri čemer sta bili obe (*ad hoc*) strukturi, vključeni v podporno službo za strukturne reforme. Od začetka veljavnosti programa za podporo strukturnim reformam so države članice program zelo dobro sprejele, zahtevki za podporo pa so znatno presegali znesek financiranja, ki je na voljo za njegove letne cikle. Poleg prevelikega števila zahtevkov za zneske, ki so na voljo v okviru programa za podporo strukturnim reformam, se na podlagi povratnih informacij držav članic in predhodnih ugotovitev na podlagi izvajanja začetnih projektov programa za podporo strukturnim reformam na terenu zdi, da program zapolnjuje vrzel pri izvajanju strukturnih reform, saj podpira države članice v različnih fazah reformnega procesa. Države članice cenijo prostovoljni značaj programa, dejstvo, da se podpora zagotavlja hitro, brez sofinanciranja iz nacionalnih proračunov in z razmeroma majhnim upravnim bremenom, ter izmenjavo strokovnega znanja in izkušenj z drugimi državami članicami ali strokovnjaki. Program za podporo strukturnim reformam močno prispeva k doslednemu izvajanju strateških prednostnih nalog Unije, k razvoju in izvajanju rešitev za reševanje čezmejnih vprašanj in izzivov na ravni celotne Unije. V nekaterih primerih je podpora omogočila tudi pridobitev financiranja iz drugih programov Unije, na primer z boljšo pripravo projektov v okviru skladov ESI ali vključevanjem vidikov, ki niso zajeti v skladih ESI, preko teh projektov.

Kar zadeva program za izvajanje reform, ki je nov instrument, je Komisija zbrala zamisli o oblikovanju prihodnjega instrumenta s strani številnih tehničnih delavnic, ki so bile organizirane v vsaki državi članici EU. Večina držav članic je priznala potrebo po obravnavanju strukturnih reform in pozdravila novo orodje za spodbujanje reform. Hkrati so poudarile potrebo po dajanju večje odgovornosti za izvajanje reform državam članicam. Prispevki držav članic, zbrani med delavnicami, so bili upoštevani pri oblikovanju orodja za izvedbo reforme, in sicer glede razpoložljivosti programa vsem državam članicam EU, usklajevanja s skladi ESI, dodelitvijo sredstev vsem državam članicam, zaščitnih ukrepov proti moralnemu tveganju in povezave z evropskim semestrom.

### **C. Učinki prednostne možnosti**

#### **Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?**

Učinki programa bodo odvisni od reform, ki jih bodo države članice predlagale in izvedle v okviru orodja za izvajanje reform, ali od vrste tehnične podpore, ki jo bodo zahtevale in uporabile v okviru instrumenta za tehnično podporo. Na splošno se pričakuje, da bo program pripomogel k izboljšanju nizkega in neenakomernega izvajanja reform ter k premostitvi vrzeli med potrebo po dokončanju strukturnih reform in pripravljenostjo za to, pri čemer bo poudarek na tistih reformah, ki krepijo kohezijo in konkurenčnost, povečujejo produktivnost, spodbujajo rast in zaposlovanje ter izboljšujejo odpornost gospodarstev Unije. Zato se pričakuje, da bo program imel pozitivne učinke na gospodarsko rast, zaposlovanje, trajnostni razvoj in odpornost gospodarstev držav članic v euroobmočju in v Uniji.

#### **Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?**

Zasnova programa je taka, da bi čim bolj zmanjšala upravne in transakcijske stroške tako za Komisijo kot za države članice. Dialog med državami članicami in Komisijo o predlogih reform bi bil namenjen predvidevanju in blaženju morebitnih negativnih učinkov, ki bi se lahko pojavili (na primer morebitni negativni socialni ali okoljski učinki ali prerazdelitveni učinki), s spremljevalnimi ukrepi ali ukrepi za zmanjšanje tveganja. Finančna podpora se lahko uporabi tudi za izravnava morebitnih negativnih učinkov.

#### **Kakšen bo vpliv na podjetja, mala in srednja podjetja ter mikropodjetja?**

Okrepljeno izvajanje strukturnih reform v sektorju rasti in poslovnega okolja bi ustvarilo boljše pogoje za poslovanje in bi zato pozitivno vplivalo na poslovno okolje.

#### **Ali bo prišlo do pomembnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?**

Strukturne reforme lahko pomenijo kratkoročne stroške za nacionalne proračune in uprave. Finančna podpora bi prispevala k izravnavi negativnih učinkov pred nastankom dolgoročnih koristi. Tehnična podpora bi se lahko osredotočila zlasti na reforme za izboljšanje upravljanja prihodkov ali upravljanja javnih financ, kar bi pozitivno vplivalo na nacionalne proračune. Cilj programa bo tudi izboljšanje upravne zmogljivosti držav članic.

#### **Kako bo zagotovljeno dopolnjevanje z drugimi skladi Unije?**

Program za podporo reformam predvideva dopolnjevanje in sinergije z drugimi programi Unije, zlasti z dopolnjevanjem smernic politike, ki se zagotavljajo v okviru evropskega semestra, in s spodbujanjem uporabe skladov ESI.

Cilj skladov ESI je sicer zagotoviti financiranje za naložbe, ki so potrebne za doseg ciljev evropskih strukturnih in investicijskih skladov, cilj prihodnjega orodja za izvajanje reform pa bo spodbujanje strukturnih reform in s tem izboljšanje okvirnih pogojev za naložbe. Učinek naložb se lahko znatno izboljša z oblikovanjem ustreznih okvirnih pogojev. Hkrati lahko naložbe v okviru skladov ESI podpirajo določeno reformo. Skladi ESI in program za podporo reformam se bodo zato vzajemno krepili.

Za zagotovitev, da se ukrepi, predlagani za izvajanje v okviru programa, dopolnjujejo in se ne prekrivajo z drugimi programi in skladi Unije (prihodnji skladi Unije), bo usklajevanje vseh treh instrumentov zagotovljeno v okviru notranje delovne ureditve Komisije.

### **D. Spremljanje**

#### **Kdaj bo politika pregledana?**

Komisija bo spremljala izvajanje celotnega programa ter z okvirom za spremljanje in ustreznimi kazalniki merila doseganje splošnih in posebnih ciljev. Vmesna in naknadna ocena za vsak instrument bosta izvedeni najpozneje štiri leta po začetku izvajanja programa. Vrednotenja se bodo izvajala pravočasno, da se bodo lahko upoštevala pri odločanju in pripravi naslednjega programa. Komisija bo zaključke teh ocen skupaj s svojimi pripombami predložila Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij.