



Bruxelles, den 31.5.2018  
SWD(2018) 311 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING  
om oprettelse af det europæiske reformstøtteprogram**

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

**DA**

**DA**

## Resumé

### A. Behov for handling

#### Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Det problem, der søges løst med dette forslag, er langsom og uensartet gennemførelse af strukturreformer. Der er behov for strukturreformer for at styrke samhørigheden og konkurrenceevnen, øge produktiviteten, fremme økonomiske og sociale strukturers robusthed i medlemsstaterne og fremme vækst og beskæftigelse. Gennemførelsen af reformer har været langsomt og uensartet i medlemsstaterne både i og uden for euroområdet, hvilket kan have en negativ indvirkning på væksten og konkurrenceevnen i EU's medlemsstater og Unionen som helhed. Europa-Kommissionens vurdering som led i det europæiske semester har bekræftet, at gennemførelsen af de reformer, der er nødvendige for at efterleve de landespecifikke henstillinger, indtil videre har været uensartet i medlemsstaterne, og at selv om gennemførelsen af reformer er øget en anelse sammenlignet med maj 2017, tager det ofte længere tid end forventet at gennemføre reformer. Desuden har erfaringerne fra krisen i euroområdet vist, at det er af afgørende betydning, at medlemsstaterne gennemfører de nødvendige reformer, før euroen indføres, for at sikre en velfungerende Økonomisk og Monetær Union. Den nuværende gunstige økonomiske situation i hele EU med høj vækst, tilbagevenden til høj beskæftigelse og investeringer og forbedrede offentlige finanser skaber mulighed for at gennemføre strukturreformer.

#### Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Forslaget om oprettelse af reformstøtteprogrammet forventes at bidrage til at løse nationale strukturreformproblemer og styrke den administrative kapacitet i alle EU's medlemsstater ved at give finansielle incitamentter til gennemførelse af reformer og teknisk støtte til at hjælpe medlemsstaterne med at udforme og gennemføre reformer og forbedre deres administrative kapacitet. Desuden vil også blive ydet målrettet støtte til medlemsstater, der ikke har euroen som valuta, og som truffet påviselige foranstaltninger til indførelse af den fælles valuta inden for en given tidsramme for at hjælpe dem med at forberede sig på medlemskab af euroområdet. Programmet har til formål at nå disse mål ved at håndtere årsagerne til lav og uensartet gennemførelse af reformer, såsom manglende administrativ kapacitet, kortsigtede økonomiske, sociale og politiske omkostninger ved reformer og manglende politisk ejerskab.

#### Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Gennemførelsen af strukturreformer henhører stadig under medlemsstaternes kompetence, men kriseårene har vist, at medlemsstaternes reformindsats på grund af de stærke forbindelser mellem deres økonomier ikke er et rent nationalt anliggende. Dette program vil give yderligere støtte til gennemførelsen af strukturreformer i medlemsstater både i og uden for euroområdet og dermed bidrage til samhørighed, konkurrenceevne, produktivitet, vækst og beskæftigelse. Det vil derfor ikke alene have virkning på det rent nationale niveau, men vil også have positive afsmittende virkninger for Unionen som helhed.

For at opnå dette vil programmet give tre adskilte, men komplementære instrumenter (instrumentet til gennemførelse af reformer, instrumentet for teknisk støtte og konvergensfaciliteten), således at virkningen på EU-plan bliver størst mulig.

Instrumentet til gennemførelse af reformer er en direkte reaktion på den svage gennemførelse af strukturreformer på nationalt plan. Det er udformet, så det fremmer gennemførelsen af reformer, der er udpeget som led i det europæiske semester, ved at tilvejebringe finansielle incitamentter. Selv om gennemførelsen af strukturreformer i medlemsstaterne fortsat er en national kompetence, vil en indsats på EU-plan give et incitament til at bidrage til at overvinde manglende politisk ejerskab eller til indfri tilsagn om at iværksætte reformer (hvilket kan være delvist knyttet til finansielle eller politiske omkostninger på kort sigt).

Instrumentet for teknisk støtte (og konvergensfacilitetens komponent teknisk støtte) vil styrke medlemsstaternes administrative kapacitet gennem et EU-dækkende netværk af ekspertise til gavn for alle medlemsstater, der anmoder om støtte, og vil fremme den gensidige tillid og yderligere samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

Konvergensfacilitetens komponent finansiell støtte, der er målrettet medlemsstater, der er fast besluttet på at indføre den fælles valuta inden for en given frist, sigter mod at styrke disse medlemsstaters og det samlede euroområdes robusthed, så der kan opstå positive virkninger på tværs af grænserne og/eller

positive afsmittende virkninger i hele Unionen.

## B. Løsninger

### Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrakkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

I konsekvensanalysen gennemgås Kommissionens eksisterende instrumenter til støtte for gennemførelsen af strukturreformer. Konklusionen var, at ganske vist findes der visse instrumenter på EU-plan til støtte for gennemførelsen af strukturreformer, men de er utilstrækkelige til at tackle drivkræfterne bag den begrænsede og uensartede gennemførelse og fremme de nødvendige strukturelle og administrative reformer. Det europæiske semester er et effektivt 'blødt' lovgivningsredskab, der skitserer udfordringer og behov for reformer og holder styr på svarene fra medlemsstaterne på, hvordan de vil opfylde disse behov, men det europæiske semester som sådan har ingen håndhævelsesfunktion eller redskaber til at skabe reelle incitamenter til reformer. Budgettet til teknisk støtte gennem støtteprogrammet for strukturreformer er begrænset, og programmet udløber den 31. december 2020. De europæiske struktur- og investeringsfonde, som vil få betegnelsen "EU-fonde" under den nye forordning om fælles bestemmelser, finansierer gennemførelsen af nogle strukturreformer og tilskynder til visse reformer, navnlig gennem anvendelse af forhåndsbetingelser. Struktur- og investeringsfondenes mål og interventionslogik og de fremtidige "EU-fonde" vil dog fortsat være rettet mod investeringer snarere end reformer. Endelig er der i øjeblikket ikke nogen målrettet støtte til medlemsstater uden for euroområdet, som ønsker at tiltræde euroområdet, og som kunne fremskynde konvergensprocessen i disse medlemsstater. I et scenario med uændret politik vil disse instrumenter, som Kommissionen har til rådighed til at lette og fremme de nødvendige strukturelle og administrative reformer i EU's medlemsstater, vise sig at være utilstrækkelige.

Oprettelsen af et nyt reformstøtteprogram er den foretrukne løsning, eftersom den vil give mulighed for et bidrag til at løse problemet på en sammenhængende måde ved at styrke den nuværende tekniske støtte, der tilbydes gennem støtteprogrammet for strukturreformer, tilføje et målrettet instrument, der yder finansiel støtte til gennemførelse af reformer, og tilføje et målrettet instrument til støtte for gennemførelsen af reformer i medlemsstater uden for euroområdet.

Den tekniske støtte vil bidrage til at styrke den administrative kapacitet i alle EU's medlemsstater, mens yderligere finansielle incitamenter vil bidrage til at skabe yderligere incitamenter til reformer. Desuden vil en særlig konvergensfacilitet målrettet finansiel og teknisk støtte til medlemsstater, der tilstræber at indføre euroen, bidrage til forberedelse af vellykket deltagelse i euroområdet, øge robustheden og skabe større konvergens i Den Økonomiske og Monetære Union.

#### DET NYE PROGRAMS STRUKTUR

Reformstøtteprogrammet vil få et samlet budget på 25 mia. EUR, og anvendelse af programmet vil være helt frivillig. Programmet vil yde finansiel og teknisk støtte til prioriterede reformer på nationalt plan. Det vil indeholde følgende instrumenter:

- **Instrument til gennemførelse af reformer**, der vil give finansiel støtte i alle medlemsstater til centrale reformer, der er kortlagt som led i det europæiske semester
- Det skræddersyede **instrument for teknisk støtte** til medlemsstaterne (en udvidelse af det nuværende støtteprogram for strukturreformer), på deres anmodning, der har til formål at styrke medlemsstaternes administrative kapacitet i forbindelse med forberedelse, udformning og gennemførelse af vækstfremmende reformer og
- **Konvergensfaciliteten**, der skal yde målrettet finansiel og teknisk støtte til medlemsstater, der tilstræber at indføre euroen.

Passende sikkerhedsforanstaltninger i udformningen af instrumentet til gennemførelse af reformer, f.eks. betaling ved afslutningen af gennemførelsen af medlemsstaternes reformtilsagn, udpegelse af reformer som led i det europæiske semester, drøftelse af reformtilsagn i Udvalget for Økonomisk Politik (hvis relevant i samråd med relevante traktatbaserede udvalgs) eller suspension og annullation af betaling i tilfælde af ufuldstændig eller ufærdig gennemførelse af reformtilsagn, vil sikre, at de moralske risici er begrænsede.

## Hvem støtter hvilken løsning?

Der foreligger dokumentation, der støtter øget teknisk støtte via støtteprogrammet for strukturreformer, som blev vedtaget i 2017, og forud for hvilket der havde været taskeforcen for Grækenland og gruppen vedrørende støtte til Cypern, som begge var ad-hoc-strukturer, der blev integreret i Strukturreformtjenesten. Siden støtteprogrammet for strukturreformer trådte i kraft, har medlemsstaterne i meget høj grad udnyttet programmet, idet anmodningerne om støtte i væsentlig grad har oversteget de midler, der er tilgængelige i forbindelse for programmets årlige cyklusser. Ud over overtegning for de beløb, der er til rådighed under støtteprogrammet for strukturreformer, og på grundlag af feedback fra medlemsstaterne og de indledende bemærkninger fra den indledende gennemførelse af støtteprogrammets projekter i marken synes støtteprogrammet for strukturreformer at udfylde et hul i gennemførelsen af strukturreformer ved at støtte medlemsstaterne i forskellige faser af reformprocessen. Medlemsstaterne sætter pris på den frivillige karakter af programmet, det forhold at støtte ydes hurtigt uden medfinansiering fra nationale budgetter og med forholdsvis lette administrative byrder, og på udveksling af ekspertise med andre medlemsstater eller eksperter. Støtteprogrammet for strukturreformer bidrager i høj grad til gennemførelsen strategiske EU-prioriteter, udvikling og gennemførelse af løsninger på grænseoverskridende problemer og EU-omfattende udfordringer. I nogle tilfælde har støtten også muliggjort mobilisering af finansiering fra andre EU-programmer, f.eks. ved at bidrage til bedre at forberede projekter under ESI-fondene, eller til at integrere – gennem disse projekter – aspekter, der ikke er omfattet af ESI-fondene.

Da instrumentet til gennemførelse af reformer er et nyt instrument, indsamlede Kommissionen idéer om udformningen af det fremtidige instrument fra en række tekniske workshoper i hver af EU's medlemsstater. De fleste medlemsstater anerkendte behovet for at tage fat på strukturreformer og bød det nye værktøj, der skal skabe incitamenter til reformer, velkommen. Samtidig understregede de behovet for at give medlemsstaterne større ejerskab til gennemførelsen af reformerne. Der er blevet taget hensyn til input fra medlemsstaterne indsamlet under workshoperne ved udformningen af instrumentet til gennemførelse af reformer, med hensyn til adgangen til programmet for alle EU's medlemsstater, koordineringen med ESI-fondene, tildelingen af midler til alle medlemsstaterne, beskyttelse mod moralske risici og forbindelsen til det europæiske semester.

## C. Den foretrukne løsnings virkninger

### Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Virkningerne af programmet afhænger af de reformer, som medlemsstaterne foreslår og gennemfører i forbindelse med instrumentet til gennemførelse af reformer, eller af den type af teknisk støtte de anmoder om og gør brug af inden for rammerne af instrumentet for teknisk støtte. Generelt forventes programmet at bidrage til at forbedre den lave, uensartede gennemførelse af reformer og bygge bro mellem behovet for og vilje til at gennemføre strukturreformer, idet der fokuseres på de reformer, der fremmer samhørighed og konkurrenceevne, øger produktiviteten, fremmer vækst og beskæftigelse og forbedrer Unionens økonomier. Det forventes derfor at få en positiv indflydelse på den økonomiske vækst, beskæftigelse, bæredygtig udvikling og robustheden af medlemsstaternes økonomier inden for euroområdet og i Unionen.

### Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Programmet er udformet sådan, at det mindsker de administrative omkostninger og transaktionsomkostningerne, både for Kommissionen og for medlemsstaterne. Dialog mellem medlemsstaterne og Kommissionen om reformforslagene vil tage sigte på at foregribe og afbøde eventuelle negative virkninger, der kan opstå (f.eks. eventuelle negative sociale eller miljømæssige konsekvenser eller omfordelingsvirkninger), gennem ledsageforanstaltninger eller risikobegrænsende foranstaltninger. Den finansielle støtte kan også anvendes til at udligne eventuelle negative virkninger.

### Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Bedre gennemførelse af strukturreformer i vækst- og erhvervsklimasektoren vil skabe bedre betingelser for erhvervslivet og kan derfor have en gunstig indvirkning på erhvervsklimaet.

**Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?**

Strukturreformer kan betyde kortsigtede omkostninger for de nationale budgetter og forvaltninger. Finansiell støtte bidrager til at modvirke negative virkninger, inden de langsigtede fordele viser sig. Teknisk støtte kan især fokusere på reformer, der sigter mod at forbedre forvaltningen af indtægter eller den offentlige finansielle forvaltning, hvorved den har en positiv indvirkning på de nationale budgetter. Programmet vil også sigte mod at forbedre medlemsstaternes administrative kapacitet.

**Hvordan sikres komplementaritet med andre EU-fonde?**

Støtteprogrammet skaber komplementaritet og synergier med andre EU-programmer, navnlig ved at supplere de politiske retningslinjer inden for rammerne af det europæiske semester og ved at hjælpe med at fremme brugen af ESI-fondene.

ESI-fondene har til formål at yde finansiering til investeringer, der er nødvendige for at nå målene for de europæiske struktur- og investeringsfonde, mens det fremtidige instrument til gennemførelse af reformer vil tage sigte på at fremme strukturreformer og derved forbedre rammebetingelserne for investeringer. Virkningen af investeringerne kan i høj grad styrkes ved at skabe de rette rammebetingelser. Samtidig kan investeringer under ESI-fondene være til støtte for bestemte reformer. ESI-fondene og reformstøtteprogrammet vil derfor være gensidigt forstærkende.

For at sikre, at de foranstaltninger, der foreslås gennemført under programmet, supplerer og ikke overlapper andre EU-programmer og EU-fonde (de fremtidige EU-fonde), sikres der samordning af alle tre instrumenter gennem Kommissionens interne arbejdsordninger.

**D. Opfølgning**

**Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?**

Kommissionen vil overvåge gennemførelsen af hele programmet, og måle opfyldelsen af det overordnede og de specifikke mål ved hjælp af monitoreringsrammen og passende indikatorer. Der foretages en midtvejsevaluering og en efterfølgende evaluering af hvert instrument senest fire år efter på begyndelsen af programgennemførelsen. Evalueringerne gennemføres så betids, at resultaterne kan indgå i beslutningsprocessen og tilrettelæggelsen af det næste program. Kommissionen meddeler Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget resultaterne af evalueringerne og sine bemærkninger hertil.