

Брюксел, 31.5.2018г.
SWD(2018) 311 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

за създаването на Програмата за подкрепа на реформите

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

Обобщена оценка на въздействието
А. Необходимост от действия
Защо? Какъв е разглежданият проблем?
Проблемът, който трябва да се разгледа с настоящото предложение, е бавното и неравномерно изпълнение на структурните реформи. Структурните реформи са необходими, за да се подобрят сближаването и конкурентоспособността, да се увеличи производителността, да се укрепи устойчивостта на икономическите и социалните структури на държавите членки, както и да се насърчат растежът и заетостта. Изпълнението на реформите напредва бавно и неравномерно в държавите членки, както в еврозоната, така и извън нея, което може да има отрицателни въздействия върху растежа и конкурентоспособността в държавите — членки на ЕС, и в Съюза като цяло. Оценката на Европейската комисия в рамките на процеса на европейския семестър потвърди, че изпълнението на реформите, необходими за разглеждане на препоръките за отделните държави, досега е било неравномерно в държавите членки и че макар леко да се е увеличило като цяло в сравнение с май 2017 г., често е отнемало повече време от предвиденото. В допълнение, опитът от кризата в еврозоната показва, че е от първостепенна важност държавите членки да предприемат необходимите реформи преди приемането на еврото, за да се гарантира добре функциониращ икономически и паричен съюз. Актуалното благоприятно икономическо състояние на целия Съюз, с бърз растеж, възстановяване на равнищата на заетостта и инвестициите и подобряване на публичните финанси, предоставя възможност за изпълнение на структурните реформи.
Какво се очаква да бъде постигнато с настоящата инициатива?
Предложението за създаването на Програма за подкрепа на реформите се очаква да допринесе за преодоляване на националните предизвикателства, свързани с реформите от структурно естество, и за укрепване на административния капацитет във всички държави — членки на ЕС, като се предоставят финансови стимули за изпълнението на реформи и техническа подкрепа, за да се помогне на държавите членки да и изпълняват реформите и да се подобри административният им капацитет. В допълнение ще се предоставя също така целева подкрепа на държавите членки, чиято валута не е еврото, и които са предприели доказуеми стъпки за приемане на единната валута в определен срок, за да им се помогне да се подготвят за членство в еврозоната. Програмата има за цел да се постигнат тези цели чрез справяне с причините за слабото и неравномерно изпълнение на реформите като липсата на административен капацитет, икономическата, социалната и политическата цена на реформите в краткосрочен план, както и липсата на политическа ангажираност.
Каква е добавената стойност от действията на равнището на ЕС?
Въпреки че изпълнението на структурни реформи в държавите членки остава от национална компетентност, годините на криза показаха, че поради силните връзки между икономиките на държавите членки, усилията за реформи не могат да бъдат само национален въпрос. По тази програма ще се предоставя допълнителна подкрепа за изпълнението на структурните реформи както в държавите членки в еврозоната, така и в държавите членки извън еврозоната, като по този начин ще се допринася за сближаването, конкурентоспособността, производителността, растежа и заетостта. Ето защо тя ще окаже въздействие не само на национално равнище, но и положителен ефект върху Съюза като цяло. За постигането на това програмата ще предлага три различни, но допълващи се инструмента — инструмент за осъществяване на реформи, инструмент за техническа подкрепа и механизъм за сближаване, като по този начин ще се увеличи в най-голяма степен въздействието на равнището на ЕС. Инструментът за осъществяване на реформи ще бъде непосредствен отговор на слабото изпълнение на структурните реформи на национално равнище. Предназначен е за засилване на изпълнението на реформите, определени в процеса на европейския семестър, чрез предоставяне на финансови стимули. Въпреки че изпълнението на структурни реформи в държавите членки остава от национална компетентност, действията на равнището на ЕС ще предоставят стимул, за да се помогне за преодоляване на липсата на политическа ангажираност или ангажимента за

предприемане на реформи (което отчасти би могло да бъде свързано с финансовата или политическата цена в краткосрочен план).

Инструментът за техническа подкрепа (и компонентът за техническа подкрепа на инструмента за подкрепа за сближаване) ще укрепят административния капацитет на държавите членки чрез експертна мрежа, обща за целия Съюз, в полза на всички държави членки, които искат подкрепа, и ще насърчи взаимното доверие и допълнителното сътрудничество между държавите членки и Комисията.

Компонентът за финансова подкрепа на механизма за сближаване, насочен към държавите членки, които са решили да приемат единната валута в определен срок, ще бъде насочен към засилването на устойчивостта на тези държави членки и устойчивостта на еврозоната като цяло, чрез предоставяне на възможност за положителни трансгранични последици и/или положителен ефект върху Съюза.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Има ли предпочитан избор? Защо?

Оценката на въздействието проучи съществуващите инструменти на Комисията за подкрепа на изпълнението на структурни реформи. В нея се стигна до заключението, че макар да има някои инструменти на равнището на ЕС за подкрепа на изпълнението на структурните реформи, те не са достатъчни да се справят с причините, които са в основата на слабото и неравномерно изпълнение, и да насърчат необходимите структурни и административни реформи. Европейският семестър е ефективен инструмент с незадължителна юридическа сила, чрез който се очертават предизвикателствата и необходимостта от реформи, както и се проследяват реакциите на държавите членки в отговор на тази необходимост, но самият процес на европейския семестър няма правоприлагащ ефект и не разполага с инструмент за предоставяне на действителни стимули за реформи. За техническата подкрепа, предоставена по Програмата за подкрепа на структурните реформи (ППСР), има ограничен бюджет и тази програма приключва на 31 декември 2020 г. Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), които ще бъдат преименувани на „фондове на Съюза“ съгласно новия Регламент за общоприложимите разпоредби, финансират изпълнението на някои структурни реформи и предоставят стимули за някои реформи, по-специално чрез прилагането на предварителни условия. Целите и логиката на интервенция обаче на ЕСИФ и бъдещите „фондове на Съюза“ остават насочени по-скоро към инвестициите, отколкото към реформите. В заключение, понастоящем няма целева подкрепа, която би могла да ускори процеса на сближаване в държавите членки извън еврозоната, които желаят да се присъединят към еврозоната. Следователно, съгласно сценарий за липса за промяна в политиката, тези инструменти, които са на разположение на Комисията за улесняване и насърчаване на необходимите структурни и административни реформи в държавите — членки на ЕС, биха се оказали недостатъчни.

Създаването на нова Програма за подкрепа на реформите е предпочитаният вариант, тъй като тя би допринесла за разрешаването на проблема по всеобхватен начин, чрез засилване на текущата техническа подкрепа, предлагана от ППСР, като добави целеви инструмент за предоставяне на финансова подкрепа за изпълнението на реформи и като добави целеви инструмент за подкрепа на изпълнението на реформи в държавите членки извън еврозоната.

Техническата подкрепа би допринесла за увеличаване на административния капацитет на всички държави членки, а допълнителните финансови стимули биха помогнали да се предостави допълнителен стимул за предприемането на реформи. В допълнение, специален механизъм за сближаване, предоставящ целева финансова и техническа подкрепа на държавите членки, които искат да приемат еврото, ще позволи да се предостави помощ за подготовката за успешно членство в еврозоната, да се засили устойчивостта и да се насърчи по-голямо сближаване в рамките на икономическия и паричен съюз.

СТРУКТУРА НА НОВАТА ПРОГРАМА

Общият бюджет на Програмата за подкрепа на реформите ще възлиза на 25 милиарда евро и използването на програмата ще бъде изцяло на доброволна основа. Програмата ще предлага финансова и техническа подкрепа за приоритетни реформи на национално равнище. Тя ще включва следните инструменти:

- **инструмент за осъществяване на реформи**, който ще предоставя финансова подкрепа

във всички държави членки за ключовите реформи, определени в контекста на европейския семестър;

- **инструмент за съобразена с конкретния случай техническа подкрепа**, която се предоставя на държавите членки (удължаване на текущата Програма за подкрепа на структурните реформи) по тяхно искане, който бъде насочен към укрепването на административния капацитет на държавите членки при подготовката, разработването и изпълнението на реформи за стимулиране на растежа; както и
- **механизъм за сближаване** за предоставянето на специална финансова и техническа подкрепа на държавите членки, които искат да приемат еврото.

Подходящите гаранции при разработването на инструмента за осъществяване на реформи, като плащането в края на изпълнението на ангажиментите за реформи на държавите членки, определянето на реформи в рамките на европейския семестър, разискването на предложенията за ангажименти за реформи в рамките на Комитета за икономическа политика (в консултация по целесъобразност, със съответните комитети, предвидени в Договора) или спирането и отмяната на плащането в случай на неизпълнени или недовършени ангажименти за реформи, ще гарантират, че моралният риск е ограничен.

Кой подкрепя отделните варианти?

Съществуват доказателства в подкрепа на засилената техническа подкрепа при предоставянето на техническа подкрепа по Програмата за подкрепа на структурните реформи (ППСР), приета през 2017 г., и предшествана от подкрепата чрез работната група за Гърция (TFGR) и чрез групата за подкрепа за Кипър (SGCY), като и двете (ad-hoc) структури бяха интегрирани в Службата за подкрепа на структурните реформи. От влизането в сила на ППСР е налице засилен интерес към нея от страна на държавите членки, като исканията за подкрепа значително надвишават сумата на предвиденото финансиране за годишните цикли на програмата. Освен прекомерните искания за сумите по ППСР, въз основа на обратната информация, получена от държавите членки, и предварителните наблюдения от изпълнението на първоначалните проекти по ППСР на място, ППСР изглежда запълва празнота в изпълнението на структурните реформи, като подкрепя държавите членки на различни етапи от процеса на реформи. Държавите членки оценяват доброволния характер на програмата, фактът, че подкрепата се предоставя бързо, без съфинансиране от националните бюджети и с по-скоро малка административна тежест, както и споделянето на експертен опит с другите държави членки или експерти. ППСР допринася значително за последователното изпълнение на стратегическите приоритети на Съюза, за разработването и изпълнението на решения на трансграничните въпроси и предизвикателствата за целия Съюз. В някои случаи подкрепата също така позволява финансирането да бъде подкрепено от други програми на Съюза, например като подпомага по-добре да се изготвят проектите в рамките на ЕСИФ или чрез тези проекти да се интегрират аспекти, които не са обхванати от ЕСИФ.

По отношение на инструмента за осъществяване на реформи, тъй като това е нов инструмент, Комисията събра идеи относно разработването на бъдещия инструмент от редица технически семинари, организирани във всяка държава — членка на ЕС. Повечето държави членки признаха необходимостта от разглеждане на структурните реформи и приветстваха нов инструмент за стимулиране на реформите. Същевременно те подчертаха необходимостта от по-голяма ангажираност във връзка с изпълнението на реформи в държавите членки. Данните, събрани от държавите членки по време на семинарите, бяха взети предвид при разработването на инструмента за осъществяване на реформи, по-специално наличността на програмата за всички държави — членки на ЕС, координацията с ЕСИФ, разпределението на средства за всички държави членки, гаранциите срещу моралния риск и връзката с европейския семестър.

В. Въздействие на предпочетения вариант

Какви са ползите от предпочетения вариант (ако има такъв, освен основните варианти)?

Въздействието на програмата ще зависи от реформите, които държавите членки ще предложат и изпълнят в контекста на инструмента за осъществяване на реформи или от вида на техническата подкрепа, която те ще поискат и ще използват в рамките на инструмента за техническа подкрепа. Като цяло от програмата се очаква да помогне за подобряване на слабото, неравномерно изпълнение на реформи и за преодоляване на разминаването между необходимостта и волята за извършване на структурни реформи, чрез насочване на вниманието върху тези реформи, които подобряват сближаването и конкурентоспособността, увеличават производителността, насърчават растежа и заетостта и подобряват устойчивостта на икономиките на Съюза. Ето защо се очаква да се генерират положителни въздействия върху икономическия растеж, заетостта, устойчивото развитие и устойчивостта на икономиките на държавите членки в еврозоната и Съюза.

Какви са разходите за предпочетения вариант (ако има такъв, освен основните варианти)?

Програмата се разработва по начин, който ще сведе до минимум административните разходи и разходите по трансакции както за Комисията, така и за държавите членки. Диалогът между държавите членки и Комисията относно предложенията за реформи би бил насочен към предвиждането и намаляването на евентуални отрицателни въздействия, които биха могли да възникнат (например евентуални отрицателни социални или екологични въздействия или ефекти на преразпределение), чрез съпътстващи мерки или действия за намаляване на риска. Финансовата подкрепа може също така да се използва за компенсиране на евентуалните отрицателни въздействия.

Какви ще са последиците за предприятията, МСП и микропредприятията?

Подобреното изпълнение на структурни реформи в сектора на растеж и бизнес средата би създавало по-добри условия за осъществяването на стопанска дейност и следователно би имало положително въздействие върху бизнес средата.

Ще има ли значително отражение върху националните бюджети и администрации?

Структурните реформи могат да наложат краткосрочни разходи върху националните бюджети и администрациите. Финансовата подкрепа би помогнала за компенсиране на отрицателните въздействия, преди да се реализират дългосрочните ползи. С техническата подкрепа би могло да се постави акцент именно върху реформите, насочени към подобряването на управлението на приходите или управлението на публичните финанси, като по този начин се оказва положително въздействие върху националните бюджети. Програмата ще бъде насочена също така към подобряване на административния капацитет на държавите членки.

Как ще се гарантира взаимното допълване с други фондове на Съюза?

Програмата за подкрепа на реформите предвижда взаимно допълване и взаимодействие с други програми на Съюза, а именно чрез допълване на политическите насоки, посочени в рамките на европейския семестър и чрез подпомагане на насърчаването на използването на ЕСИФ.

Въпреки че ЕСИФ са насочени към предоставянето на финансиране за инвестиции, необходими за постигане на целите на Европейските структурни и инвестиционни фондове, бъдещият инструмент за осъществяване на реформи ще бъде насочен към стимулиране на структурните реформи и по този начин подобряване на рамковите условия за инвестиции. Въздействието на инвестициите може да бъде подобро значително, като се създадат правилните рамкови условия. Същевременно инвестициите в рамките на ЕСИФ могат да подкрепят конкретна реформа. Следователно ЕСИФ и Програмата за подкрепа на реформите ще се подсилват взаимно.

За да се гарантира, че действията, предложени за изпълнение в рамките на програмата, се допълват взаимно и не се припокриват с други програми и фондове на Съюза (бъдещите фондове на Съюза), за трите инструмента ще бъде гарантирана координация във вътрешните работни договорености на Комисията.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши прегледът на политиката?

Комисията ще наблюдава изпълнението на цялата програма и ще измерва степента, в която са постигнати общите и специфичните цели, чрез рамка за мониторинг и подходящи показатели. Междинна оценка и последваща оценка за всеки инструмент ще се извършва не по-късно от четири години след започване на изпълнението на програмата. Ще се извършват навремени оценки, които да послужат в процеса на вземане на решения и подготовката на следващата програма. Комисията ще представя заключенията от оценките, заедно със своите наблюдения, на Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите.