



## Förordning om att inrätta reformstödsprogrammet

---

2017/18:FPM142

Finansdepartementet

2018-07-05

### Dokumentbeteckning

COM (2018) 391

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av reformstödsprogrammet

Tidigare faktapromemorior i ärendet:

2017/18:FPM38, 2017/18:FPM99

### Sammanfattning

Europeiska kommissionen lade den 31 maj 2018 fram ett förslag till att inrätta ett reformstödsprogram i EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021-2027. Reformstödsprogrammet syftar till att tillhandahålla finansiellt och tekniskt stöd till medlemsstaternas genomförande av strukturreformer. Programmet uppgår enligt förslaget till 25 miljarder euro. Finansiellt och tekniskt stöd skulle tillhandahållas genom tre instrument: (i) ett reformverktyg för att tillhandahålla finansiella incitament till medlemsstaternas genomförande av strukturreformer, (ii) ett instrument för tekniskt stöd för att stärka den administrativa kapaciteten i medlemsstaterna, och (iii) en konvergensmekanism för att tillhandahålla finansiellt och tekniskt stöd till medlemsstater som är på väg att gå med i euron. Deltagande i programmet är enligt kommissionens förslag frivilligt.

Regeringen kommer att verka för att ramen för EU-budgeten begränsas. Regeringen välkomnar generellt att kommissionen lägger vikt vid åtgärder som kan bidra till att främja genomförandet av strukturreformer. Det är viktigt att eventuella instrument utformas på ett sätt som säkerställer tydligt nationellt ansvar och ägarskap för den ekonomiska politiken samt att de har ett tydligt mervärde och skapar sunda incitament. Det är viktigt att stöd till strukturreformer är frivilligt.

Regeringen anser att det är positivt att de medlemsstater som behöver kan få tekniskt stöd till att genomföra nödvändiga strukturreformer.

Regeringen noterar att det finns flera utestående frågor och oklarheter med förslaget till finansiellt stöd som behöver analyseras närmare, inte minst med hänsyn till förslagets betydande volym. Det är oklart huruvida det aktuella finansiella stödet är ett effektivt instrument och regeringen ifrågasätter om det föreslagna stödet skapar sunda incitament.

Regeringen anser att det är viktigt att stöd från programmets tre instrument inte överlappar. Regeringen ifrågasätter konvergensmekanismens mervärde och anser att det behöver analyseras närmare i detta avseende.

Regeringen anser att det behövs ett förtydligande av kommissionens förslag till rättsliga grund för att tillhandahålla det finansiella stödet.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Den 6 december 2017 lade kommissionen fram ett paket med förslag i syfte att fullborda den ekonomiska och monetära unionen (EMU) (2016/17:FPM38). I det presenterade kommissionens förslag till nya instrument för att stödja genomförandet av strukturreformer. Kommissionen aviserade att instrumenten skulle konkretiseras inom ramen för EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021-2027. Kommissionen föreslog två pilotprojekt inom nuvarande budgetram för att förbereda det aktuella förslaget. Det handlar om att utöka finansieringen och utvidga målet för det befintliga programmet för tekniskt stöd, stödprogrammet för strukturreformer (SRSP), samt att inrätta ett pilotprojekt för att tillhandahålla finansiella incitament till medlemsstater som genomför reformer. Förhandlingar pågår om SRSP och diskussioner har påbörjats om förslaget att inrätta ett pilotprojekt för finansiella incitament.

Den 2 maj lade kommissionen fram sitt förslag till EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021-2027 (2017/18:FPM99). Kommissionens förslag till budgetram följs åt av lagstiftningsförslag på enskilda politikområden. Det aktuella förslaget lades fram den 31 maj 2018 och utgör en del av politikområdet för EMU i budgetramen.

### 1.2 Förslagets innehåll

#### 1.2.1 Motiv till förslaget

Kommissionens förslag till ett reformstödprogram syftar till att erbjuda finansiellt stöd till genomförandet av strukturreformer och tekniskt stöd för att stärka den administrativa kapaciteten i medlemsstaterna. Programmets övergripande mål är enligt kommissionen att förbättra sammanhållning, konkurrenskraft, produktivitet, tillväxt och sysselsättning.

Kommissionen motiverar förslaget genom att lyfta fram betydelsen av strukturreformer för att bl.a. främja sammanhållning, tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Strukturreformer kan enligt kommissionen även bidra till att främja ökad produktivitet och motståndskraft i medlemsstaterna. Kommissionen anför vidare att även om reformer är nationell kompetens så finns det starka kopplingar mellan medlemsstaternas ekonomier som gör att reformer inte enbart kan betraktas som en nationell angelägenhet. Kommissionen betonar även att en hållbar uppåtgående konvergens och ökad motståndskraft är viktig för att säkerställa en välfungerande valutaunion.

Samtidigt framhåller kommissionen att genomförandet av strukturreformer i EU har skett i långsam takt och varit ojämnt, vilket kan medföra konsekvenser för tillväxten och konkurrenskraften i individuella medlemsstater och för unionen och valutaunionen som helhet. Kommissionen framhåller flera anledningar till den låga genomförandetakten, bl.a. en låg administrativ kapacitet för att genomföra reformer samt ekonomiska, politiska och sociala kostnader för reformer. Som exempel anger kommissionen att positiva effekter av reformer kan uppträda först på längre sikt, medan kostnader kan uppstå på kort sikt. Reformerna kan även medföra negativa effekter för vissa grupper av befolkningen. Syftet med reformstödsprogrammet är enligt kommissionen att adressera dessa bakomliggande drivkrafter till det långsamma och ojämn genomförandet.

Enligt kommissionens förslag ska programmet uppgå till 25 miljarder euro för perioden 2021-2027 och bestå av tre instrument: ett reformverktyg för att skapa finansiella incitament för medlemsstaternas genomförande av strukturreformer, ett instrument för tekniskt stöd och en konvergensmekanism för finansiellt och tekniskt stöd till medlemsstater som är på väg att gå med i euron.

### **1.2.2 Reformverktyg**

Reformverktyget syftar till att tillhandahålla finansiella incitament till medlemsstaternas genomförande av strukturreformer. Stöd kan ges till reformer som hanterar utmaningar identifierade inom ramen för den europeiska terminen, inklusive de utmaningar som identifieras i de landsspecifika rekommendationerna. Reformverktyget uppgår enligt förslaget till 22 miljarder euro för perioden 2021-2027 och är tillgängligt för alla medlemsstater. Deltagande är frivilligt.

Medlemsstater ansöker om det aktuella stödet genom att presentera reformåtaganden med delmål och mål samt en tidsplan för genomförandet, tillsammans med sina nationella reformprogram. Det ska även vara möjligt att lägga fram reformåtaganden vid en annan tidpunkt.

Finansiering från reformverktyget tillgängliggörs i två steg. I ett första steg har medlemsstater möjlighet att ansöka om totalt 11 miljarder euro som finns tillgängliga under 20 månader. De medel som inte ansöks om eller som inte

fördelas i det första steget, kommer att tillgängliggöras tillsammans med återstående 11 miljarder euro i ett andra steg. Under det andra steget utlyser kommissionen kvarstående medel i etapper tills dess att all finansiering har fördelats.

Enligt kommissionens förslag kan varje medlemsstat erhålla ett maxbelopp baserat på sin befolkningsmängd<sup>1</sup>. Kommissionen allokerar finansiering till medlemsstaternas föreslagna reformåtaganden utifrån hur väl de uppfyller ett antal kriterier. Kriterierna handlar om hur väl reformåtagandena återspeglar utmaningar identifierade inom den europeiska terminen, om reformerna utgör ett omfattande reformpaket, om de förväntas stärka ekonomins motståndskraft, om genomförandet av reformerna väntas ha varaktig effekt i medlemsstaten samt om de kan genomföras inom tre år. Beroende på hur väl det föreslagna reformpaketet uppfyller kriterierna kan medlemsstaten erhålla antingen hela maxbeloppet, hälften av maxbeloppet eller inga medel alls.

Reformåtagandena, tillsammans med kommissionens beslut om finansiering, antas i en genomförandeakt av kommissionen. Medlen utbetalas som direkt budgetstöd till medlemsstaten när reformerna är genomförda.

Kommissionen föreslår att utbetalningar ska kunna hållas inne och ställas in om inte tillräckliga framsteg görs samt att återbetalning ska kunna krävas av medlemsstaterna om reformerna återkallas inom fem år från utbetalningen.

Enligt förslaget ska rådets kommitté för ekonomisk politik (KEP) ha möjlighet att avge ett yttrande om medlemsstaternas förslag till reformåtaganden.

### **1.2.3 Instrument för tekniskt stöd**

Instrumentet för tekniskt stöd är en uppföljning av SRSP, ett instrument för tekniskt stöd under innevarande budgetram (2015/16:FPM29 och 2016/17:FPM38). Instrumentet uppgår enligt kommissionens förslag till 840 miljoner euro för perioden 2021-2027. Syftet är att stärka medlemsstaternas administrativa kapacitet att utforma, utveckla och genomföra reformer. Instrumentet är frivilligt och tillgängligt för alla medlemsstater.

Enligt förslaget ska det aktuella stödet ges till att hjälpa medlemsstater att genomföra reformer relaterade till ekonomiska styrningsprocesser, EU:s policyprioriteringar, ekonomiska anpassningsprogram samt till att genomföra unionsrätten. Stöd kan även ges till förberedelser och genomförande av reformer inom ramen för programmets andra instrument. Stöd kan ges till ett brett spektrum av aktiviteter, bl.a. expertis relaterad till policyrådgivning, utformning av strategier och reformplaner samt även till lagstiftningsreformer, institutionella reformer och struktur- och förvaltningsreformer.

---

<sup>1</sup>Allokeringsnyckeln beräknas baserat på en medlemsstats befolkningsmängd i förhållande till den totala befolkningsmängden i EU27.

Enligt förslaget ska kommissionen utvärdera ansökningar baserat på hur angelägen reformen är, hur djupgående och omfattande de identifierade problemen är, medlemsstatens behov av stöd samt en analys av socioekonomiska indikatorer och den generella administrativa kapaciteten i medlemsstaten.

#### **1.2.4 Konvergensmekanism för medlemsstater som vill gå med i euron**

Konvergensmekanismen syftar enligt förslaget till att erbjuda medlemsstater som är på väg att gå med i euron finansiellt och tekniskt stöd. För att kvalificera för det aktuella stödet behöver medlemsstaten ha meddelat kommissionen sin avsikt med att gå med i euron med en väldefinierad tidsplan och färdplan med konkreta steg för förberedelser för deltagande i valutaunionen. Konvergensmekanismen uppgår enligt förslaget till 2,16 miljarder euro för perioden 2021-2027, varav 2 miljarder euro är avsedda för finansiellt stöd och 160 miljoner euro för tekniskt stöd. Stödet är frivilligt och aktualiseras på begäran av medlemsstaten.

Kommissionen föreslår att det finansiella respektive tekniska stödet från konvergensmekanismen ska ges enligt samma regler och genomförandeprocesser som de två ovan nämnda instrumenten, med tilläggsriteriet att de ska vara relevanta för förberedelser inför deltagande i valutaunionen. Kommissionen anger att stödet väntas påskynda konvergensprocessen och därmed bidra till att medlemsstater som vill gå med i euron uppfyller konvergenskriterierna och genom det, stärka motståndskraften i euroområdet som helhet.

### **1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa**

Förslaget bedöms i nuläget inte ha konsekvenser för svenska regler.

### **1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys**

För övergripande budgetära konsekvenser av kommissionens förslag om den fleråriga budgetramen 2021-2027, se faktapromemoria 2017/18:FPM99.

Det aktuella förslaget uppgår till 25 miljarder euro (löpande priser) för perioden 1 januari 2021 till 31 december 2027. Upp till 22 miljarder euro föreslås till reformverktyget och 840 miljoner euro till instrumentet för tekniskt stöd. Till konvergensmekanismen föreslås 2,16 miljarder euro, varav 2 miljarder till finansiellt stöd och 160 miljoner till tekniskt stöd. Om en medlemsstat inte ansöker om finansiellt stöd från konvergensmekanismen innan 2023, överförs medlemsstatens andel av den finansiella komponenten till reformverktyget.

Medlemsstaterna ska enligt kommissionens förslag kunna överföra upp till fem procent av det finansiella anslaget från program inom de europeiska struktur- och investeringsfonderna till det aktuella programmet (enligt

kommissionens förslag till de gemensamma bestämmelserna för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för perioden 2021-2027 (COM (2018) 375))<sup>2</sup>.

I sin konsekvensanalys (SWD (2018) 310) konstaterar kommissionen att existerande instrument på unionsnivå har varit otillräckliga för att hantera drivkrafterna bakom det låga och ojämna genomförandet av strukturreformer och för att främja strukturella och administrativa reformer. Enligt kommissionen saknas det även ett instrument för riktad stöd till medlemsstater som vill gå med i euron. Att inrätta det aktuella programmet skulle kunna bemöta samtliga dessa utmaningar.

Kommissionen framhåller att reformverktyget utformas för att begränsa incitamentsrisker, bl.a. genom att medel utbetalas först efter att reformåtgärderna har genomförts, att stöd ges till reformer som identifieras inom den europeiska terminen, vilket säkerställer att det handlar om viktiga utmaningar som ännu inte har åtgärdats, att utbetalningar ska kunna hållas inne och ställas in om inte tillräckliga framsteg görs samt att återbetalning kan krävas om reformerna återkallas.

Kommissionen konstaterar att de flesta medlemsstater i konsultationer har bekräftat behovet av att vidta strukturreformer och välkomnat instrument för att skapa incitament för genomförandet av reformer, samtidigt som de framhållit vikten av nationellt ägarskap. För det tekniska stödet finns det enligt kommissionen underlag för att utöka det stöd som tillhandahålls genom SRSP, bl.a. baserat på medlemsstaternas återkoppling från, resultatet av och den höga upptagningen och efterfrågan på SRSP.

Effekterna av reformstödsprogrammet kommer enligt kommissionen bero på vilka reformer som medlemsstaterna väljer att ansöka om stöd till. Överlag väntas programmet kunna bidra till att förbättra det låga och ojämna genomförandet av reformer och att överbrygga gapet mellan behovet och viljan av att genomföra strukturreformer. Vidare anför kommissionen att programmet väntas gynna medlemsstaternas ekonomier, stärka motståndskraften mot chocker och medföra positiva spridningseffekter till andra medlemsstater. Enligt kommissionen väntas programmet därför ha långsiktiga effekter med positiv påverkan på bl.a. den ekonomiska tillväxten i unionen, medlemsstaternas finanspolitiska situation, sysselsättning och inkomstfördelning.

Kommissionen anger vidare att programmet utformas för att minimera den administrativa bördan och transaktionskostnader för både medlemsstaterna och kommissionen. Kommissionen framhåller även programmets positiva

---

<sup>2</sup> Kommissionen anger att det finansiella anslaget från programmen för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden skulle kunna överföras. Enligt kommissionens övergripande meddelande om den fleråriga budgetramen för 2021-2027 (COM(2018) 321 final) summerar åtagandena för de angivna fonderna till ca 380 miljarder euro (löpande priser).

effekter på de nationella budgetarna och medlemsstaternas förvaltning, bl.a. kan det finansiella stödet kompensera medlemsstaterna för eventuella kortsiktiga kostnader som uppstår till följd av reformer och det tekniska stödet kan hjälpa till att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna.

Kommissionen har inte presenterat en jämförbarhetsanalys av förslaget.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Generellt kommer regeringen att verka för att ramen för EU-budgeten begränsas, i enlighet med målsättningarna för förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram som anges i faktagruppmemorier 2017/18:FPM99.

Regeringen välkomnar generellt att kommissionen lägger vikt vid åtgärder som kan bidra till att främja genomförandet av strukturreformer. Sådana åtgärder bör utformas på ett sätt som främjar att medlemsstater genomför reformer i enlighet med EU:s överenskommelser, gemensamma målsättningar och ekonomisk-politiska ramverk. Det är också viktigt att eventuella instrument utformas på ett sätt som säkerställer ett tydligt nationellt ansvar och ägarskap för den ekonomiska politiken samt att de har ett tydligt mervärde och skapar sunda incitament. Det är viktigt att stöd till strukturreformer är frivilligt.

Regeringen noterar att det finns flera utestående frågor och oklarheter med förslaget till finansiellt stöd, både från reformverktyget och konvergensmekanismen, som behöver analyseras närmare, inte minst med hänsyn till förslaget betydande volym. Det är oklart huruvida det aktuella finansiella stödet är ett effektivt instrument. Regeringen ifrågasätter om det föreslagna stödet skapar sunda incitament. Den föreslagna incitamentsstrukturen, allokeringmekanismen för finansiering, samt systemet för bedömning av reformer behöver också analyseras grundligt. Det är även viktigt att inte bygga upp komplexa och kostsamma administrativa procedurer.

Regeringen anser att det är positivt att de medlemsstater som behöver kan få tekniskt stöd till att genomföra nödvändiga strukturreformer.

Regeringen noterar att programmet består av tre olika instrument som ska tillhandahålla finansiellt och tekniskt stöd. Det är viktigt att stöd från de tre instrumenten inte överlappar. Regeringen ifrågasätter konvergensmekanismens mervärde och anser att det behöver analyseras närmare i detta avseende.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

2017/18:FPM142

Kommissionen förordar reformstödsprogrammet. Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remissbehandlats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger artikel 175 (3) och artikel 197 (2) i EUF-fördraget som rättslig grund. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet. Kommissionen motiverar valet av rättslig grund med att programmet syftar till att bl.a. främja sammanhållning genom att stödja strukturreformer som gör ekonomierna mer motståndskraftiga och stärker de sociala strukturerna samt stärker den administrativa kapaciteten i medlemsstaterna.

Regeringen anser att det behövs ett förtydligande om användningen av artikel 175 (3) som den rättsliga grunden för att ge finansiellt stöd till strukturreformer identifierade inom den europeiska termen. Policyprioriteringar identifierade inom den europeiska termen har ett bredare mål än det som anges inom ramen för EUF-fördragets avsnitt om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, vilket har som mål att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och minska skillnader mellan unionens regioners utvecklingsnivåer.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att finansieringen av de föreslagna aktiviteterna är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Åtgärderna som förslaget föreslås finansiera kan enligt kommissionen inte uppnås på ett tillfredställande sätt av medlemsstaterna på egen hand och det finns ett mervärde av agerande på unionsnivå.

Kommissionen framhåller att allt stöd ges på frivillig bas och på efterfrågan av medlemsstaterna, vilket gör att medlemsstaterna själva kan avgöra huruvida stöd från unionen krävs i förhållande till möjligheterna att agera på egen hand. Genomförandet av strukturreformer är dessutom ett gemensamt intresse för EU och euroområdet eftersom det bidrar till ökad konvergens och stärkt motståndskraft i såväl medlemsstaternas individuella ekonomier som i unionen och euroområdet som helhet.



Enligt kommissionen är det finansiella stödet ett direkt svar på den svaga och ojämna implementeringen av strukturreformer i medlemsstaterna. Nationellt ägarskap säkerställs genom att medlemsstaterna själva föreslår reformer. Kommissionen anser sig vara bäst lämpad att tillhandahålla stöd eftersom den besitter en omfattande landspecifik kunskap om genomförandet av reformer i individuella medlemsstater, vilket gör att den, tillsammans med medlemsstaterna, kan identifiera viktiga utmaningar. Den har vidare möjlighet att utveckla synergier mellan åtgärder för tekniskt stöd i olika medlemsstater, vilket kan bidra till att hantera gränsöverskridande utmaningar. Kommissionen framhåller även erfarenheterna från SRSP, som bl.a. har lett till ett omfattande nätverk med expertis och möjligheten att sprida goda erfarenheter mellan medlemsstaterna.

Kommissionen bedömer att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna målet på europeisk nivå. Kommissionen framhåller att givet att programmet är frivilligt och att samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna vilar på samförstånd och löper genom hela programmets gång, säkerställs att proportionalitetsprincipen respekteras.

Regeringen delar kommissionens bedömning att strukturreformer är viktigt. Regeringen framhåller att ansvaret för att genomföra strukturreformer vilar hos medlemsstaterna. Det är viktigt att värna ett fortsatt tydligt nationellt ansvar och ägarskap för den ekonomiska politiken och genomförandet av strukturreformer. Reformerna i enskilda medlemsstater kan samtidigt ha gränsöverskridande effekter som har betydelse för såväl den inre marknaden som valutaunionens funktionssätt. Regeringen noterar att det aktuella stödet är frivilligt och att medlemsstaterna kan välja att ansöka om stöd till strukturreformer som identifieras inom ramen för unionens ekonomisk-politiska ramverk och gemensamma målsättningar. Regeringen delar kommissionens uppfattning att det kan finnas ett mervärde av att tillhandahålla tekniskt stöd på unionsnivå till medlemsstater som behöver sådant stöd. Vad gäller det finansiella stödet är mervärdet av åtgärder på unionsnivå mer svårbedömt och beror på hur sådant stöd utformas. Sammantaget gör regeringen bedömningen att finansieringen av förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Samtidigt bör mervärdet av det aktuella finansiella stödet på unionsnivå klargöras i förhållande till agerande på nationell nivå.

Regeringen anser inte att förslaget strider mot proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandling väntas inledas i rådsarbetsgrupp under hösten 2018.

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för ekonomi och valutafrågor. Tidsplan är ännu inte känd.