

## U 6/2018 rd

### **Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning om stödprogram för strukturreformer samt ändring av förordningen om de europeiska struktur- och investeringsfonderna vad gäller stöd till strukturreformer i medlemsstaterna (*stödpaketet för strukturreformer*)**

Med stöd av 96 § 2 momentet i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 6 december 2017 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2017/825 för att öka finansieringsramen för stödprogrammet för strukturreformer och om anpassning av det allmänna målet (COM(2017) 825 final) samt Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1083/2006 vad gäller stöd till strukturreformer i medlemsstaterna (COM(2017) 826 final) samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 15 februari 2018

Näringsminister Mika Lintilä

Konsultativ tjänsteman Riitta Vartia

NÄRINGS- OCH ARBETS-  
MINISTERIET

PROMEMORIA

15.2.2018

EU/2017/1753;  
EU/2017/1754

**FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM STÖDPROGRAM FÖR STRUKTURREFORMER SAMT ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN OM EUROPEISKA STRUKTUR- OCH INVESTERINGSFONDER VAD GÄLLER STÖD TILL STRUKTURREFORMER I MEDLEMSSTATERNA (STÖDPAKETET FÖR STRUKTURREFORMER)**

**1 Allmänt**

Europeiska kommissionen lade den 6 december 2017 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2017/825 för att öka finansieringsramen för stödprogrammet för strukturreformer och om anpassning av det allmänna målet (COM(2017) 825 final) samt ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 vad gäller stöd till strukturreformer i medlemsstaterna (COM(2017) 826 final)

**2 Huvudsakligt innehåll**

**2.1 Ändring av stödprogrammet för strukturreformer**

Det interimistiska stödprogrammet för strukturreformer avseende åren 2017–2020 inleddes i maj 2017. Programmet har ett anslag på 142,8 miljoner euro som överfördes från kommissionens tekniska stöd till de europeiska struktur- och investeringsfonderna. För år 2017 var anslaget 22,5 miljoner euro och för år 2018 är det 30,5 miljoner euro. Medlemsstaternas ansökningar i programmet överskred det tillgängliga anslaget.

Än så länge finns knappt någon erfarenhet av programmets genomförande. Hittills har Finland inte beviljats finansiering ur programmet. Finlands skatteförvaltning har under ansökningsperioden som löpte ut i oktober 2017 ansökt om högst 190 000 euro ur programmet, för att sänka skatteunderskottet med bidrag från Internationella valutafonden (IMF).

Kommissionen föreslår att anslaget för stödprogrammet för strukturreformer ökas så att beloppet för perioden som utgår 2020 är 222,8 miljoner euro. Kommissionen föreslår dessutom att tillämpningsområdet för förordningen om programmet utvidgas till åtgärder kring förberedelser för medlemskap i euroområdet.

Det extra anslaget på 80 miljoner euro uppnås genom att man använder flexibilitetsmekanismen enligt den gällande fleråriga budgetramen. Med flexibilitetsmekanismen kan under ett

givet budgetår sådana noggrant definierade utgifter finansieras som inte kan täckas med medel inom gränserna för maximibeloppen under en eller flera andra rubriker. Användning av flexibilitetsmekanismen sker på förslag av kommissionen efter beslut av Europaparlamentet och rådet om användning av medel enligt flexibilitetsmekanismen. Utifrån en överenskommelse mellan institutionerna ska kommissionen före förslaget undersöka alla möjligheter att omfördela anslagen under den rubrik där behovet av ytterligare medel uppstår. Kommissionen har inte ännu gett något egentligt separat förslag om användning av flexibilitetsmekanismen.

Dessa ytterligare medel skulle kompletteras genom att man uppmanar medlemsstaterna att utnyttja möjligheten att föra över en del av medlen för tekniskt stöd från de europeiska struktur- och investeringsfonderna till stödprogrammet för strukturreformer, enligt artikel 11 i förordningen om stödprogrammet för strukturreformer, för att stödja genomförandet av reformerna. Detta gäller också reformer i samband med införandet av euron. Enligt de uppskattningar som gjorts så här långt av de potentiella stödbehoven skulle detta tillskott öka den sammanlagda tillgängliga stödbudgeten till 300 miljoner euro.

I motiveringen till förslaget hänvisas utöver till stor efterfrågan på stöd även till behovet att stöda medlemsstater utanför euroområdet att uppfylla konvergenskriterierna för det.

Enligt kommissionen ämnar man föreslå en förlängning av programmet även under EU:s följande fleråriga budgetram för perioden 2021–.

## **2.2 Ändringar till den allmänna förordningen om de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna)**

I den fleråriga budgetramen för perioden 2021- tänker kommissionen föreslå ett nytt reformredskap för de medlemsstater som åtar sig att genomföra de reformer som diskuterats på EU-nivå och överenskommit i separata reformåtaganden.

Avsikten är att det avsätts separata anslag för reformredskapet och att det inte genomförs inom ramen för EU:s kohesionspolitik.

EU:s program inom kohesionspolitiken stödjer redan nu strukturreformer som är relevanta för målen för programmen. Medlemsstaterna redogör för genomförda åtgärder och uppnådda förbättringar inom sina nationella reformprogram. Kommissionen anser det ändå vara nödvändigt att inrätta ett nytt reformredskap för att hjälpa medlemsstaterna att genomföra de strukturreformer som identifierats under den europeiska planeringsterminen och garantera att medlemsstaterna inte förlorade äganderätten till reformerna. Det skulle fokusera på sådana reformer som bäst kan bidra till de nationella ekonomiernas motståndskraft och har positiv inverkan på andra medlemsstater. Som exempel nämner kommissionen reformer på produkt- och arbetsmarknaden, skattereformer, utvecklingen av kapitalmarknader, reformer för att förbättra företagsklimatet, investeringar i humankapital och reformer av den offentliga förvaltningen.

Enligt kommissionens förslag ska reformverktygets viktigaste facetter testas i en pilotfas under 2018–2020 genom att ge medlemsstaterna möjlighet att använda hela eller delar av de nuvarande europeiska struktur- och investeringsfondernas (ESI-fondernas) resultatreserv för reformer i stället för specifika projekt.

Det har redan skapats en koppling mellan den europeiska planeringsterminens prioriteringar och unionsbudgeten för programperioden 2014–2020, bland annat genom införandet av förhandsvillkor och makroekonomiska villkor för de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Nu föreslår kommissionen att medlemsstaterna fick använda hela eller delar av den re-

sultatreserv som inrättats genom artiklarna 20–22 i förordningen om gemensamma bestämmelser för sammanhållningspolitik i syfte att främja strukturreformer. Enligt gällande lagstiftning betalas resultatreserven endast för program och åtgärder vars resultat uppnås. Kommissionen föreslår nu att anslaget kunde användas för såväl väl och resultatrikt genomförda program som även andra reserverade anslag för att stödja strukturförändringar som överenskomms separat.

De reformer som skulle få stöd skulle fastställas i fleråriga åtagandepaket för reformer som skulle läggas fram och övervakas via de nationella reformprogrammen. Medlemsstaterna skulle, om de så vill, föreslå högst treåriga reformåtaganden som omfattar tydliga delmål och mål. Kommissionen skulle sedan anta ett beslut, i form av en genomförandeakt, i vilket reformåtagandena och de belopp som avsatts till stöd för dessa från resultatreserven fastställdes. Kommissionen skulle bedöma det nödvändiga beloppet så att det står i proportion till reformernas art och vikt. Övervakningen och rapporteringen av hur de olika milstolparna uppnåddes skulle ingå i den europeiska planeringsterminen. Information om framstegen skulle ingå i de nationella reformprogrammen, där det också skulle redogöras för vilka steg som gjorts mot slutförandet av reformen.

De årliga landrapporter som kommissionen sammanställer som en del av den europeiska planeringsterminen skulle ge en uppdaterad bild av reformprocessen, vilket skulle kunna läggas till grund för kommissionens beslut om huruvida stöd ska ges inom ramen för verktyget. Stödet skulle betalas ut till fullo så snart medlemsstaten hade uppfyllt reformåtagandet.

### **3 Förslagets rättsliga grund och relation till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen**

**Stödprogrammet för strukturreformer** grundar sig på artiklarna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt enligt den ursprungliga förordningen. Enligt punkt 3 i artikel 175 i FEUF kan man vidta särskilda åtgärder utanför fonderna och enligt artikel 197 andra stycket får unionen stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten.

**Förslagen om de europeiska struktur- och investeringsfonderna** grundar sig på fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, på punkt 3 i artikel 175 om särskilda åtgärder utanför fonderna och på artikel 177 om fastställande av allmänna regler som ska tillämpas på fonderna och de bestämmelser som behövs för att säkerställa deras effektivitet.

Förslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det föreslås inte att kommissionen ges förordningsmakt. Statsrådet anser att de rättsliga grunderna är tillräckliga för de föreslagna åtgärderna, om strukturreformerna som ska stödjas begränsas tillräckligt snävt, så att de klart främjar målen som definieras i grundfördraget om kohesionspolitiken.

Statsrådet anser att förslaget i det stora hela är i enlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, särskilt med beaktande av att det är frivilligt för medlemsstaterna att delta i reformredskapet.

### **4 Förslagets konsekvenser**

Det föreslås att ökningen av anslaget för stödprogrammet för strukturreformer med 80 miljoner euro uppnås genom att man använder flexibilitetsmekanismen enligt den fleråriga bud-

## U 6/2018 rd

getramen. Finlands beräknade andel av nya åtaganden via flexibilitetsmekanismen är den samma som för den övriga EU-budgeten, dvs. cirka 1,6 %. Vid realisering i form av betalningar medför detta för Finland cirka 1,3 miljoner euro i beräknade ekonomiska konsekvenser jämfört med en situation där beloppet av åtagandena inte hade ökat på ovan nämnt sätt. I det här skedet är det inte möjligt att beräkna vad slags stöd Finland eventuellt skulle få tillbaka ifall programmet ratificeras.

Reformförslagen kring ESI-fonderna påverkar inte åtagandeanslagen direkt, då det inte föreslås ändringar av maximibeloppet av finansieringen för programperioden 2014–2020. Indirekt torde reformen öka Finlands betalningar till unionen, eftersom även de medlemsstater för vilka anslag reserverats och vars program som inte uppfyller kraven på användning av resultatreserven kunde föreslå att resultatreserven överförs till reformåtaganden avseende struktur-reformer.

### **Inverkan på förvaltningen**

De föreslagna åtgärderna är frivilliga för medlemsstaterna. Kostnaderna för ansökningsförfarandet till och kontrollen av stödprogrammet för strukturreformer bedöms vara ringa. Programmet administreras direkt av kommissionen och det krävs inte någon egen finansiering av medlemsstaterna. Om en medlemsstat beslutade att överföra strukturfondsprogrammets resultatreserv till kommissionen, krävs ett projekt för ändring av program- och partnerfördraget.

### **Konsekvenser för företag och övriga deltagare i åtgärder**

Inga signifikanta konsekvenser.

### **Konsekvenser för miljön**

Inga signifikanta konsekvenser.

## **5 Ålands befogenhet att genomföra reglerna**

Enligt 59b § i självstyrelselagen har Ålands landskapsregering rätt att genomföra EU-politik i landskapet Åland på områden där landskapet har lagstiftningsbehörighet. De åtgärder som omfattas av området för EU:s kohesionspolitik, landsbygdsutveckling eller havs- och fiskeripolitik ingår i landskapets behörighet. Landskapet sammanställer egna program, som det administrerar.

## **6 Övriga medlemsstaters ståndpunkter**

Ställningstagandet inom medlemsstaterna pågår.

Tyskland har konstaterat att den nationella självfinansierade delen av kohesionsmedel borde höjas och att de interimistiska höjningarna för vissa stater på grund av den ekonomiska krisen avlägsnas. Samtidigt kunde man dock överväga att använda höjd EU-delfinansiering av vissa åtgärder, om man med dem kan åstadkomma konkreta strukturreformer i medlemsstaterna.

## **7 Nationell behandling och behandling i Europeiska unionen av förslaget**

Ett utkast till U-skrivelse om kommissionens förslag har den 19 december 2017 behandlats i sektionen för regional och strukturpolitik under kommittén för EU-ärenden. Behandlingen av förslagen har inte ännu inletts i EU-rådet. Det bedöms att behandlingen av ändringsförslagen inleds i rådets arbetsgrupp för strukturåtgärder den 20 februari eller 6 mars 2018. Ansvarsutskottet som till parlamentet lämnar ett betänkande om vartdera förslaget är utskottet för regional utveckling REGI, som inte ännu har tillsatt någon rapportör. Jordbruksutskottet AGRI och fiskeriutskottet PECH har beslutat att inte ge något utlåtande.

Förslagen anknyter till kommissionens omfattande EMU-paket (förslag till utvecklandet av ekonomiska och monetära unionen), om vilket getts en E-utredning E 115/2017 rd 13.12.2017. U-skrivelserna har behandlats i EU-ministerutskottet 9.2.2018.

Om EU:s kommande fleråriga budgetram har utfärdats utredning E 34/2017 rd med tillägg.

## **8 Statsrådets ståndpunkt**

Statsrådet anser att kohesionspolitiken ska stödja strukturella reformer inom EU:s medlemsstater. Statsrådet stödjer att en sådan villkorlighet stärks som främjar effektiviteten av program som delvis finansieras ur de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Likaså stödjer statsrådet att programmedel allokeras på ett sätt som främjar en sund anpassning av ekonomiska strukturer. Även i fortsättningen bör målet vara att förhindra att investeringar blir till intet på grund av svaga strukturer. Man borde även sträva efter att förenkla EU:s nuvarande omfattande och splittrade instrumentering och sammanfatta den till helheter av större omfattning och effekt.

### **Ändring av stödprogrammet för strukturreformer**

Stödprogrammet för strukturreformer infördes som ett interimistiskt arrangemang för att stödja medlemsstaternas förvaltningsmässiga kapacitet att planera och genomföra strukturreformer. Förordningen om detta trädde i kraft i maj 2017. Eftersom det än så länge inte finns några bedömningar att tillgå avseende åtgärdernas resultat och verkningar är det principiellt för tidigt att avsevärt öka programmets resurser innan det finns mer erfarenhet av dess funktionsduglighet.

Vid beslut om att utvidga programmets tillämpningsområde och eventuellt fortsätta med det bör man beakta det underskott i EU:s kommande fleråriga finansieringsram som uppstår när UK träder ut ur EU. Nya resursfördelningar borde således så långt som möjligt främst skötas genom omfördelning av redan befintliga medel. Att öka andelen program som till fullt belopp ska finansieras ur EU:s budget utan nationell delfinansiering stödjer inte medlemsstaternas ägarskap vid genomförande av nödvändiga reformer.

Genom att eventuellt stärka stödprogrammet för strukturreformer bör man inte räkna med reformredskap i EU:s kommande fleråriga finansieringsram eller finansieringen av dem. Utvecklandet av den ekonomiska och finanspolitiska unionen genom att etablera särskilda konvergensverktyg borde behandlas åtskilt från nuvarande verktyg för att utveckla kapaciteten av medlemsstaternas förvaltning.

### **Ändring av förordningen om de europeiska struktur- och investeringsfonderna**

Allokeringen av EU:s budgetmedel till medlemsstaternas strukturreformer borde uppfylla kriterierna för administrativt effektiva, legitima och transparenta processer. I det avseendet är kommissionens förslag inte oproblematisk, eftersom den skulle besluta om såväl nödvändiga strukturreformåtgärder att stödjas ur EU:s budget, den relevanta finansieringsnivån som kontroll och övervakning. Statsrådet anser att den föreslagna mekanismen skulle flytta tyngdpunkten av beslutsfattandet från användarna av budgetmedel till kommissionen på ett sätt som kan äventyra det demokratiska ansvarssystemet.

Statsrådet stödjer att administrationen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna sker under samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen och anser det vara motiverat att stärka åtgärdsprinciperna som tillämpas på programmen, till exempel ett krav på nationell delfinansiering som ökar medlemsstaternas ägarskap och kvaliteten på investeringar inom programmen. Statsrådet förhåller sig därför med reservation till kommissionens förslag att möjliggöra överföring av programbundna resultatreserver till strukturreformåtaganden som etableras. Enligt kommissionen skulle överförda stöd inte underordnas delad administration utan kommissionen skulle administrera dem direkt genom att bevilja stöden till 100 procent.

Statsrådet anser att prestationsreservförfarandet som införts för att förbättra resultatet för de europeiska struktur- och investeringsfonderna borde fortsätta i sin nuvarande form till slutet av programperioden 2014–2020. Statsrådet anser inte heller att det är ändamålsenligt att ändra de redan utarbetade planerna om användning av Finlands nationella resultatreserv, enligt vilka prestationsreserven allokeras till nationella strukturfondsprogram.