

Brusel 11. října 2023
(OR. en)

14023/23

ECOFIN 1011
UEM 293
AGRISTR 53
PECHE 429
CADREFIN 137
SOC 671

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	5. října 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2023) 571 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Hodnocení <i>ex post</i> programu na podporu strukturálních reforem

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2023) 571 final.

Příloha: COM(2023) 571 final



V Bruselu dne 5.10.2023
COM(2023) 571 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ
Hodnocení *ex post* programu na podporu strukturálních reforem

{SWD(2023) 322 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Hodnocení *ex post* programu na podporu strukturálních reforem

ÚVOD

Strukturální reformy jsou nezbytné pro modernizaci ekonomik, podporu investic, vytváření pracovních míst a zvyšování životní úrovně. Ze své podstaty jsou reformy složitými procesy.

V květnu 2017 bylo přijato nařízení (EU) 2017/825 o zavedení programu na podporu strukturálních reforem (dále jen „nařízení o zavedení programu na podporu strukturálních reforem“). Mělo sloužit jako nástroj pro poskytování technické podpory vnitrostátním orgánům a pomáhat členským státům při navrhování a provádění institucionálních, správních a strukturálních reforem podporujících růst.

Rozpočet programu na podporu strukturálních reforem (dále jen „program“) na období 2017–2020 činil 222,8 milionu EUR. Program byl řízen Útvarem na podporu strukturálních reforem (SRSS), který se dne 1. ledna 2020 změnil na Generální ředitelství pro podporu strukturálních reforem (GŘ REFORM).

METODIKA

Nezávislý externí dodavatel vypracoval hodnotící studii, která posloužila jako podklad pro provedení hodnocení *ex post* programu na podporu strukturálních reforem. Studie byla prováděna po dobu jedenácti měsíců, počínaje 11. říjnem 2021. Zahrnovala 826 projektů financovaných v rámci programu v letech 2017–2020, které se týkaly příjemců ve všech členských státech.

V souladu s pokyny EU pro zlepšování právní úpravy použil dodavatel komplexní metodiku, jejímž cílem bylo shromáždit spolehlivé důkazy a jež spočívala v rozsáhlém sekundárním výzkumu (který zahrnoval informace získané z interního monitorovacího nástroje GŘ REFORM obsahujícího údaje do listopadu 2021), konzultacích se zúčastněnými stranami (rozhovory s klíčovými zúčastněnými stranami, otevřená veřejná konzultace, průzkum provedený za účasti klíčových zúčastněných stran a cílových skupin) a hloubkových případových studiích (třicet projektů v osmi členských státech a jeden nadnárodní projekt zahrnující sedmáct členských států).

Dodavatel plnil všechny úkoly pod dohledem meziútvarové řídicí skupiny a podle pokynů GŘ REFORM. Shromážděné důkazy byly z hlediska kvality a reprezentativnosti považovány za spolehlivé a účelné, což nám umožnilo vyvodit závěry a spolehlivým a platným způsobem odpovědět na otázky týkající se hodnocení.

HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

V souladu s pokyny pro zlepšování právní úpravy se hodnocení *ex post* programu opírá o následujících pět kritérií:

- **relevantnost,**
- **účinnost,**
- **účelnost,**
- **soudržnost (konzistentnost),**

- **přidanou hodnotu EU** (hodnotu, která je dodatečná k tomu, co by jinak vytvořily země EU jednající samostatně).

Obecný cíl

Obecným cílem programu bylo přispět k institucionálním, správním a strukturálním reformám podporujícím růst v členských státech poskytováním podpory vnitrostátním orgánům. Cílem podpory bylo rovněž pomoci členským státům mimo eurozónu připravit se na vstup do eurozóny.

Podle dostupných údajů bylo provádění programu z hlediska účinnosti, účelnosti a soudržnosti celkově úspěšné. Bylo rovněž zjištěno, že program je při řešení potřeb přijímajících orgánů a členských států vysoce relevantní a má „přidanou hodnotu EU“.

Účinnost

Program úspěšně dosáhl svého obecného cíle a významným způsobem pomohl prosadit program reforem v členských státech. Samotné prosazení různých typů reforem záviselo nejen na výsledcích jiných programů a nástrojů EU, ale také na větším úsilí členských států.

Případy, ve kterých projekty nepřinesly všechny zamýšlené výsledky a dopady, se spíše potýkaly s širšími problémy v procesu reforem než s nedostatky v projektech nebo v poskytování technické podpory. V budoucnu však budou mít projekty dle očekávání větší politický dopad, neboť přibližně jedna třetina všech hodnocených projektů nebyla v době provádění studie pro hodnocení *ex post* ještě dokončena.

Doporučení vzešlá z některých projektů financovaných v rámci programu byla navíc začleněna do národních plánů pro oživení a odolnost jako milníky, čímž bude po dosažení milníků zajištěn jejich dopad¹. Vzhledem k dlouhému logickému řetězci mezi poskytnutím technické podpory a očekávanými výsledky/dopady bude k dosažení očekávaných výsledků a dopadů proto zapotřebí více času.

Klíčem k dosažení výsledků je aktivní zapojení přijímajících orgánů a jejich odpovědnost za projekty. Jejich zapojení je zásadní nejen během realizace projektů a následných opatření, ale také ve fázi před realizací projektů, a to jak z hlediska stanovení cílů a časového harmonogramu projektů, tak i z hlediska převzetí odpovědnosti a závazku k provedení změny.

V některých případech neměly přijímající orgány při přijímání technické podpory a provádění doporučení dostatečnou správní kapacitu, což narušilo bezproblémový průběh projektů technické podpory a provádění výsledných doporučení. Ačkoli přijímajícím orgánům nevznikají v souvislosti s poskytováním technické podpory žádné náklady, v některých případech neměly dostatečné finanční zdroje na provádění doporučení vzešlých z projektů a souvisejících reforem.

Komunikační činnosti byly celkově do návrhu projektů zahrnuty jen v ojedinělých případech, a to i přes to, že se zvýšil počet komunikačních iniciativ v kolech programu v letech 2019 a 2020. Zásadní význam během poskytování technické podpory však mělo zapojení externích zúčastněných stran a komunikace s nimi, jelikož účinné provádění těchto činností přispělo ke zvýšení legitimacy, kvality a udržitelnosti reforem a ke snížení organizačního odporu vůči změnám.

¹ V únoru 2021 bylo přijato nařízení (EU) 2021/241, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost; tou dobou již řada projektů financovaných v rámci programu dosáhla očekávaných výsledků a formulovala doporučení, která byla klíčová při stanovování milníků a cílů v národních plánech pro oživení a odolnost.

Účelnost

Bylo zjištěno, že v poměru k dostupnému rozpočtu program úspěšně přilákal mnoho vysoce kvalitních žádostí. Kromě toho byl program schopen podporovat projekty s rostoucí velikostí a rozpočtem, čímž se zvýšil potenciál projektů dosáhnout většího dopadu. Rostoucí poptávka členských států po technické podpoře a dostatečná úroveň konkurence mezi žádostmi o podporu z programu umožnily orgánům vybrat vysoce kvalitní návrhy.

Zúčastněné strany programu – včetně přijímajících orgánů, koordinačních orgánů a poskytovatelů – se obecně shodly na tom, že finanční příspěvek z programu byl přiměřený potřebám a odhadovanému rozsahu technické podpory, a považovaly projekty financované v rámci programu za uživatelsky přívětivý a nákladově efektivní nástroj. Náklady na kontroly celkových ročních plateb, které vznikly GŘ REFORM, byly srovnatelné s ostatními programy EU v režimu přímého řízení. GŘ REFORM dosáhlo při plnění rozpočtu programu dobrých výsledků.

Hodnocení a výběr žádostí o technickou podporu byl v porovnání s ostatními programy EU dokončen včas a v souladu s cílem stanoveným ve finančním nařízení. Vzhledem k tomu, že jedním z kritérií pro výběr a financování projektu v rámci programu byla naléhavost reformy, členské státy očekávaly, že každý projekt bude zahájen co nejdříve, aby se zajistilo, že reformy bude i nadále zapotřebí provést a že budou provedeny včas.

Zúčastněné strany zapojené do programu se o srozumitelnosti, transparentnosti a uživatelské přívětivosti administrativních postupů programu a přiměřenosti administrativní zátěže většinou vyjadřovaly kladně. Jedna z oblastí, ve které by bylo zapotřebí dosáhnout zlepšení, se týká potřeby dále rozvíjet a zdokonalovat postupy v oblasti sledování a hodnocení projektů.

GŘ REFORM účinným a účelným způsobem koordinovalo technickou podporu poskytovanou členským státům s ostatními útvary Komise. Podle studie však mohla být v letech 2017–2020 navázána užší spolupráce s ostatními útvary Komise, pokud jde o poskytování informací o výsledcích technické podpory po dokončení projektů a využívání těchto výsledků.

Soudržnost

Program je hodnocen jako soudržný politický nástroj, který má jasnou vnitřní logiku a je plně v souladu s cíli stanovenými v nařízení o zavedení programu na podporu strukturálních reforem, přičemž vnitřní struktura projektů nevykazuje žádné vážnější nedostatky, nesrovnalosti nebo překrývání. Koncepce programu poskytovala při výběru projektových aktivit značnou flexibilitu a umožňovala jejich maximální přizpůsobení konkrétním cílům projektů a potřebám příjemců.

Struktura a činnosti programu byly postupem času upraveny tak, aby lépe reagovaly na nově vznikající výzvy a aby bylo možné efektivněji dosahovat cílů programu, např. zavedením specializovaných výzev k podávání žádostí, které odpovídaly nově vznikajícím potřebám členských států. Vzhledem k diskrétní povaze projektů by však mohlo být vyvinuto větší úsilí při poskytování informací o výsledcích projektů širší veřejnosti a využívání těchto výsledků, díky čemuž by mohly mít projekty větší dopad.

Z důkazů vyplývá, že program byl do velké míry v souladu s ostatními programy a nástroji EU (včetně ESF, EFRR, Horizontu 2020, COSME, Fiscalis), jakož i s programy a nástroji samotných členských států. Bylo tomu tak proto, že řešil různé aspekty podobných cílů, problémů a cílových skupin. Vzhledem k tomu, že projekty financované v rámci programu měly stejná témata jako ostatní programy EU, doplňovaly je do značné míry tím, že

vnitrostátním orgánům poskytovaly technickou podporu, která byla uzpůsobena jejich potřebám v konkrétních odvětvových oblastech.

Z hlediska konzistentnosti cílů program posílil širší programy reforem členských států a EU, mimo jiné tím, že se zabýval doporučeními pro jednotlivé země vydanými v rámci procesu evropského semestru. Zúčastněné strany programu obecně přínos programu k procesu semestru vysoce oceňovaly. V některých případech projekty financované v rámci programu pomohly doporučení pro jednotlivé země přesněji definovat, objasnit a realizovat a poskytly členským státům konkrétní pokyny k jejich provádění. V jiných případech byly výsledky projektů financovaných v rámci programu použity k formulaci těchto doporučení.

Ačkoli obecně existovaly dostatečné mechanismy k zajištění vazeb a integrace mezi programem a procesem evropského semestru / doporučeními pro jednotlivé země, podpůrná studie pro hodnocení *ex post* ukázala, že nebylo dostatečně sledováno, jak projekty financované v rámci programu přispěly k provádění doporučení pro jednotlivé země. Ve zprávách o jednotlivých zemích v rámci evropského semestru rovněž chyběly odkazy na projekty financované v rámci programu.

Přidaná hodnota EU

Program dosáhl přidané hodnoty EU tím, že členským státům poskytl lepší přístup k mezinárodním odborným znalostem, než jaký by měly v případě neexistence programu. Dokonce i v několika málo případech, kdy bylo možné dosáhnout přínosů projektu bez technické podpory EU, by bylo těchto přínosů dosaženo v mnohem menším rozsahu nebo by jich bylo dosaženo později. Přidané hodnoty EU proto bylo dosaženo jak z hlediska zkvalitnění procesů reforem v členských státech, tak i z hlediska zlepšení příspěvku k dosažení cílů politik EU, mimo jiné také cílů evropského semestru.

Program měl významné přeshraniční dopady v rámci celé EU, které přesahovaly rámec jednotlivých členských států. Přeshraniční dopady měla například pomoc členským státům při provádění politik a priorit EU na vnitrostátní úrovni, včetně prosazování evropských hodnot, a také pomoc při výměně osvědčených postupů mezi členskými státy. Příjemci tyto osvědčené postupy a získané poznatky obecně aktivně využívali i po skončení příslušných projektů financovaných v rámci programu.

Relevantnost

Program byl vyhodnocen jako vysoce relevantní nástroj, který je dobře uzpůsoben k tomu, aby zlepšil správní kapacity členských států při navrhování a provádění reforem potřebných k řešení problémů, se kterými se potýkají.

Přijímající orgány a další zúčastněné strany kladně hodnotily různé aspekty koncepce a struktury programu a jeho relevantnost pro dosažení cílů reformy. Cíle projektů technické podpory zároveň do značné míry odpovídaly klíčovým reformním cílům a výzvám, kterým členské státy čelily.

Technická podpora poskytovaná v rámci programu byla k řešení potřeb přijímajících orgánů a členských států velmi důležitá, a to jak z hlediska způsobu provádění (tj. mezinárodní poskytovatelé technické podpory, které zajistila Komise), tak z hlediska povahy poskytované podpory (tj. přizpůsobené potřebám jednotlivých přijímajících orgánů). Program jedinečným, účinným a účelným způsobem řeší potřebu členských států, které aktuálně připravují nebo provádějí reformy, získat přístup k mezinárodním odborným znalostem na vysoké úrovni.

V případě, že byl program SRSP využit v naléhavé situaci, však nebyl příliš vhodný pro praktické řešení reforem nebo budování kapacit, protože byl omezen časovým harmonogramem stanoveným ve výzvách k podávání žádostí.

Přestože přijímající orgány těžily z programu řadu let, nadále potřebovaly technickou podporu poskytovanou programem. Rostoucí potřeba technické podpory se projevila také ve zvyšujícím se počtu žádostí od členských států a v rostoucím průměrném rozpočtu projektů.

HLAVNÍ ZÍSKANÉ POZNATKY

Z provádění programu vyplynuly níže uvedené hlavní poznatky. Využitím těchto poznatků by se mohla zlepšit koncepce a řízení budoucích programů pro poskytování technické podpory.

Poznatky jsou seskupeny podle témat. **Zapojení zúčastněných stran**

- při poskytování technické podpory byla klíčová **aktivní komunikace s externími zúčastněnými stranami a jejich zapojení**: zvýšila se legitimita, kvalita a udržitelnost reforem a snížil se odpor organizací vůči změnám,
- klíčové bylo **zapojení přijímajících orgánů** do realizace projektů technické podpory a do procesu reforem, což umožnilo snazší realizaci projektů a dosažení jejich výsledků,
- důležité bylo **úzké zapojení vnitrostátních koordinačních orgánů** při sledování provádění projektů technické podpory, projednávání jejich pokroku a přijímání následných opatření za účelem využití výsledků po skončení projektu.

Nadnárodní rozměr

- klíčovým prvkem programu bylo zajištění přístupu členských států k **mezinárodním odborným znalostem**, k nimž by jinak neměly přístup,
- základ pro větší využívání vzájemného poradenství v rámci vnitrostátních správních orgánů v budoucnu poskytly **výměny úředníků**, shromážděné znalosti úředníků v členských státech představují obrovskou zásobárnu odborných znalostí a dovedností,
- sdílení a kopírování osvědčených postupů podpořilo **šíření výsledků** projektů technické podpory v rámci jednotlivých členských států i mezi nimi,
- **nadnárodní rozměr** programu – například prostřednictvím projektů, které podporují několik členských států, a lepším poskytováním výsledků širší veřejnosti – přispěl k posílení „přidané hodnoty EU“.

Evropská komise v roli zprostředkovatele

- **zjednodušení** projektů technické podpory usnadnilo jejich realizaci a zefektivnilo ji,
- schopnost poskytovat **řešení na míru** vedla k tomu, že se snížilo administrativní zatížení přijímajících orgánů a že jim je poskytováno průběžné poradenství, a pomohla usnadnit a legitimizovat reformy,
- Komise hrála významnou roli při **usnadňování spolupráce mezi potenciálními přijímajícími orgány** v různých členských státech, které měly podobné potřeby a priority.

Účinné provádění reforem a koordinace s dalšími procesy v EU

- pečlivější **sledování a hodnocení** přispělo k účinnějšímu provádění programu a lepšímu šíření výsledků technické podpory a jejich využívání. Spolehlivý systém sledování může umožnit posoudit dopad opatření a reforem i jejich udržitelnost v čase,
- **sledování příspěvku programu k procesu evropského semestru** a plnění příslušných doporučení pro jednotlivé země v konkrétních vnitrostátních

souvislostech se od svého zavedení stalo důležitým pro pochopení toho, co funguje dobře a co by se dalo zlepšit,

- zásadní byla také technická podpora v oblastech, ve kterých je předmět žádosti méně častý, jako je pomoc při **uplatňování a provádění právních předpisů EU**.

Nástroj pro technickou podporu

V roce 2021 byl program nahrazen Nástrojem pro technickou podporu (TSI), který se stal hlavním programem pro poskytování technické podpory v období 2021–2027.

Nástroj pro technickou podporu byl koncipován na základě několika doporučení navržených v hodnocení programu v polovině období a s přihlédnutím k některým závěrům tohoto hodnocení *ex post*, jako je aktivnější zapojení zúčastněných stran, větší zaměření na nadnárodní rozměr a větší pozornost věnovaná sledování a hodnocení.