



Euroopa Liidu  
Nõukogu

Brüssel, 11. oktoober 2023  
(OR. en)

14023/23

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

## SAATEMÄRKUSED

---

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	5. oktoober 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2023) 571 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE Struktuurireformi tugiprogrammi järelhindamine

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2023) 571 final.

---

Lisatud: COM(2023) 571 final



Brüssel, 5.10.2023  
COM(2023) 571 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE**

**Struktuurireformi tugiprogrammi järelhindamine**

{SWD(2023) 322 final}

# KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

## Struktuurireformi tugiprogrammi järelhindamine

### SISSEJUHATUS

Struktuurireformid on majanduse moderniseerimiseks, investeeringute soodustamiseks, töökohtade loomiseks ja elatustaseme tõstmiseks mõõdapääsmatud. Reformid on oma olemuselt keerulised protsessid.

2017. aasta mais võeti vastu määrus (EL) 2017/825 struktuurireformide tugiprogrammi loomise kohta. See programm oli mõeldud abivahendina, et pakkuda tehnilist tuge liikmesriikide ametiasutustele ja aidata liikmesriikidel kavandada ja rakendada institutsioonilisi, haldus- ja kestlikku majanduskasvu tagavaid struktuurireforme.

Struktuurireformide tugiprogrammi eelarve aastateks 2017–2020 oli 222,8 miljonit eurot. Programmi juhtis struktuurireformi tugiteenistus, millest 1. jaanuaril 2020 sai struktuurireformi toe peadirektoraat.

### METOODIKA

Sõltumatu väline töövõtja tegi struktuurireformi tugiprogrammi järelhindamiseks hindamisuuringu. Uuring tehti 11 kuu jooksul alates 11. oktoobrist 2021. Uuriti 826 struktuurireformide tugiprogrammist aastatel 2017–2020 rahastatud projekti, mis hõlmasid toetusesaajaid kõikidest liikmesriikidest.

Kooskõlas ELi parema õigusloome suunistega kasutas töövõtja usaldusväärsete tõendite kogumiseks keerukat metoodikat, mis koosnes ulatuslikust dokumendianalüüsist (sealhulgas struktuurireformi toe peadirektoraadi sisesirevahendist saadud teave, mis sisaldas andmeid kuni 2021. aasta novembrini), sidusrühmadega konsulteerimisest (vestlused peamiste sidusrühmadega, avalik konsultatsioon, peamiste sidus- ja sihtrühmade küsitlus) ning põhjalikest juhtumiuuringutest (30 projekti kaheksas liikmesriigis ja üks mitut riiki hõlmav projekt, milles osales 17 liikmesriiki).

Töövõtja täitis kõik ülesanded talitustevahelise juhtrühma kontrolli all ja struktuurireformi toe peadirektoraadi juhendamisel. Kogutud tõendusmaterjali kvaliteeti ja representatiivsust peeti usaldusväärseks ja sisukaks, mis võimaldas teha järeldusi ning anda hindamisküsimustele usaldusväärseid ja põhjendatud vastuseid.

### PEAMISED JÄRELDUSED

Kooskõlas parema õigusloome suunistega on struktuurireformi tugiprogrammi järelhindamisel lähtunud järgmisest viiest kriteeriumist:

- **asjakohasus,**
- **tõhusus,**
- **tulemuslikkus,**
- **ühatus** (järjepidevus),
- **ELi lisaväärtus** (väärtus, mis lisandub sellele, mida ELi liikmesriigid üksi tegutsedes oleksid loonud).

## **Üldeesmärk**

Struktuurireformi tugiprogrammi üldeesmärk oli anda panus institutsiooniliste, haldus- ja kestlikku majanduskasvu tagavate struktuurireformide elluviimisesse liikmesriikides, toetades liikmesriikide ametiasutusi. Toetuse eesmärk oli ka aidata euroalasse mittekuuluvatel liikmesriikidel valmistuda euroalaga ühinemiseks.

Olemasolevate tõendite kohaselt oli struktuurireformi tugiprogrammi rakendamine tõhususe, tulemuslikkuse ja ühtsuse seisukohast üldiselt edukas. Samuti leiti, et programm oli toetusesaajate ametiasutuste ja liikmesriikide vajaduste rahuldamisel väga asjakohane ning sellel oli ELi lisaväärtus.

## **Tõhusus**

Programmiga saavutati edukalt üldeesmärk ja aidati märkimisväärselt kaasa reformikava elluviimisele liikmesriikides. Eri liiki reformide tegelik elluviimine sõltus ka liikmesriikide ulatuslikumatest jõupingutustest ja mitte üksnes muude ELi programmide ja rahastamisvahendite abil saavutatud tulemustest.

Kui projektidega ei saavutatud kõiki kavandatud tulemusi ja soovitud mõju, oli see pigem tingitud reformiprotsessiga kaasnenud laiematest probleemidest, mitte projektide või tehnilise toe pakkumisega seotud puudustest. Tulevikus on siiski oodata suurema poliitikaalase mõju avaldumist, sest umbes kolmandik kõigist hinnatud projektidest oli järelhindamise ajal veel pooleli.

Lisaks lõimiti mõne struktuurireformi tugiprogrammi projekti soovitud vahe-eesmärkidena riiklikesse taaste- ja vastupidavuskavadesse, tagamaks, et vahe-eesmärkide täitmisel oleks mõju<sup>1</sup>. Seetõttu oleks oodatavate tulemuste ja mõju avaldumiseks vaja pikemat ajavahemikku, kuna tehnilise toe andmise ja oodatavate tulemuste / soovitud mõju vaheline loogiline ahel on pikk.

Toetusesaajate ametiasutuste aktiivne osalemine ja vastutuse võtmine projektide eest on tulemuste saavutamise seisukohast ülitähtis. Selline kaasamine ei ole oluline mitte ainult projekti rakendamise ja järelmeetmete võtmise ajal, vaid ka projekti rakendamise eelses etapis, kui määratakse kindlaks projekti eesmärgid ja ajakava, võetakse vastutus ja tehakse otsus pühenduda muutuste saavutamisele.

Toetusesaajatel ametiasutustel jäi mõnikord vajaka piisavast haldussuutlikkusest tehnilise toe vastuvõtmiseks ja selle soovitude rakendamiseks, mis mõjutas tehnilise toe projektide sujuvat elluviimist ja nende tulemusel antud soovitude rakendamist. Kuigi tehnilise toe andmisega ei kaasne toetusesaajatele ametiasutustele kulusid, ei olnud neil mõnikord piisavalt rahalisi vahendeid projekti soovitude ja sellega seotud reformide rakendamiseks.

Üldiselt lisati kommunikatsioonimeetmeid projektide kavanditesse harva, hoolimata sellest, et 2019. ja 2020. aasta programmivoorus on kommunikatsioonialgatuste arv suurenenud. Kui väliseid sidusrühmi siiski kaasati tehnilise toe andmisel ja suheldi selle käigus nendega, siis osutus see väga oluliseks, sest nende tegevuste tõhus rakendamine aitas kaasa reformide legitiimsuse, kvaliteedi ja jätkusuutlikkuse suurendamisele ning vähendas organisatsioonilist vastuseisu muutustele.

---

<sup>1</sup> Määrus (EL) 2021/241, millega luuakse taaste- ja vastupidavusraha, võeti vastu 2021. aasta veebruaris; selleks ajaks oldi paljude struktuurireformi tugiprogrammist rahastatud projektidega saavutatud oodatud tulemused ja nende põhjal oldi koostatud soovitusi, mis aitasid seada riiklike taastus- ja vastupidavuskavade vahe-eesmärke ja lõppeesmärke.

## **Tulemuslikkus**

Struktuurireformi tugiprogramm osutus edukaks, kuna see meelitas ligi palju kõrgel tasemel toetusetaotlusi võrreldes olemasoleva eelarvega. Lisaks suudeti programmi abil toetada üha suurema mahu ja eelarvega projekte, suurendades seega projektide potentsiaali saavutada veel suuremat mõju. Liikmesriikide üha suurenev nõudlus tehnilise toe järele ja piisav konkurents struktuurireformi tugiprogrammi taotluste vahel võimaldas ametiasutustel valida välja kõrgel tasemel toetusetaotlused.

Programmi sidusrühmad, sealhulgas toetusesaajad ametiasutused, koordineerivad asutused ja teenuseosutajad olid üldiselt nõus, et struktuurireformi tugiprogrammist eraldatud rahaline toetus oli proportsionaalne tehnilise toe vajaduste ja hinnangulise ulatusega ning pidasid tugiprogrammi projekte kasutajasõbralikuks ja kulutasuvaks rahastamisvahendiks. Struktuurireformide toe peadirektoraadi iga-aastaste maksete kontrollimise kulud olid võrreldavad muude otsese eelarve täitmise alla kuuluvate ELi programmide kuludega. Struktuurireformi toe peadirektoraat saavutas struktuurireformi tugiprogrammi eelarve täitmisel häid tulemusi.

Võrreldes muude ELi programmidega lõpetati tehnilise toe taotluste hindamine ja valik õigel ajal ja kooskõlas finantsmääruses sätestatud eesmärgiga. Kuna reformi kiireloomulisus oli üks valikukriteeriumidest, mille alusel projekte struktuurireformi tugiprogrammist rahastati, siis ootasid liikmesriigid, et kõiki projekte hakataks ellu viima võimalikult kiiresti, et tagada reformide asjakohasus ja õigeaegne rakendamine.

Programmis osalenud sidusrühmad olid struktuurireformi tugiprogrammi haldusmenetluste selguse, läbipaistvuse ja kasutusmugavuse ning halduskoormuse proportsionaalsuse suhtes üldiselt positiivsel arvamusel. Üks parandamist vajav valdkond on seotud vajadusega arendada ja täiustada projektide järelevalve- ja hindamistavasid.

Struktuurireformi toe peadirektoraat kooskõlastas tõhusalt ja tulemuslikult liikmesriikidele antava tehnilise toe üksikasju muude komisjoni talitustega. Uuringu kohaselt oleks siiski võinud aastatel 2017–2020, kui projektid olid lõppenud, teha tihedamat koostööd muude komisjoni talitustega tehnilise toe väljundite levitamisel ja kasutamisel.

## **Ühtsus**

Struktuurireformi tugiprogrammile antud hinnangu kohaselt on tegemist oma selge loogikaga ühtse poliitikavahendiga, mis on hästi kooskõlas struktuurireformi tugiprogrammi määruses sätestatud eesmärkidega ning mille projektide sisemine struktuur ei sisalda suuremaid puudusi, vastuolusid ega kattumisi. Programmi ülesehitus võimaldas märkimisväärset paindlikkust projektimeetmete valikul, mis on kõige paremini kohandatud konkreetsetele projekti eesmärkidele ja toetusesaajate vajadustele.

Struktuurireformi tugiprogrammi struktuuri ja tegevusi kohandati aja jooksul, et paremini lahendada uusi probleeme ja saavutada tõhusamalt seatud eesmäärke, võttes näiteks kasutusele spetsiaalsed projektikonkursid, mis vastasid liikmesriikide muutunud vajadustele. Projektide eripära tõttu võib siiski olla vaja teha täiendavaid jõupingutusi, et projektide tulemusi kasutada ja levitada neid laiema sihtrühma seas, saavutamaks suuremat mõju.

Tõendid näitavad ka, et struktuurireformi tugiprogramm oli täielikult kooskõlas muude ELi programmide ja meetmetega (sealhulgas ESF, ERF, Horisont 2020, COSME, Fiscalis) ning liikmesriikide programmidega. See tulenes asjaolust, et programmi raames tegeleti sarnaste eesmärkide, küsimuste ja sihtrühmade eri aspektidega. Kuna struktuurireformi tugiprogrammist rahastatud projektide teemad kattusid muude ELi programmide omadega,

siis täiendasid kõnealused projektid suures osas üksteist, pakkudes liikmesriikide ametiasutustele konkreetsete valdkondade jaoks kohandatud tehnilist tuge.

Mis puudutab kooskõlastatud eesmärke, siis tugevdas struktuurireformi tugiprogramm liikmesriikide ja ELi ulatuslikemaid reformikavasid, käsitledes muu hulgas Euroopa poolaasta protsessi raames esitatud riigipõhiseid soovitusi. Üldiselt hindasid struktuurireformi tugiprogrammi sidusrühmad programmi panust poolaasta protsessi kõrgelt. Mõnel juhul aitasid struktuurireformi tugiprogrammist rahastatud projektid riigipõhiseid soovitusi paremini visandada, täpsustada ja ellu viia ning anda liikmesriikidele konkreetseid suuniseid nende rakendamiseks. Teistel juhtudel kasutati struktuurireformi tugiprogrammist rahastatud projektide tulemusi nende soovitude sõnastamisel.

Kuigi mehhanismid seoste ja lõimumise tagamiseks struktuurireformi tugiprogrammi ja Euroopa poolaasta protsessi / riigipõhiste soovitude vahel olid üldiselt piisavad, näitas järeelhindamist toetav uuring, et struktuurireformi tugiprogrammist rahastatud projektide panust riigipõhiste soovitude täitmisel ei jälgitud piisavalt. Samuti ei viidatud Euroopa poolaasta raames esitatud riikide aruannetes struktuurireformi tugiprogrammi projektidele.

### **ELi lisaväärtus**

Struktuurireformi tugiprogramm pakkus ELi lisaväärtust, tagades liikmesriikidele parema juurdepääsu rahvusvahelistele eksperditeadmistele, kui nad oleksid saanud ilma struktuurireformi tugiprogrammita. Isegi nendel piiratud juhtudel, kui projektid oleks toonud kasu ilma ELi tehnilise toeta, oleks see olnud palju väiksem või realiseerunud hiljem. Selle tulemusel saavutati ELi lisaväärtus, mis seisneb liikmesriikide reformiprotsesside tugevdamises ja suuremas panustamises ELi poliitiliste eesmärkide, eelkõige Euroopa poolaasta eesmärkide saavutamisse.

Struktuurireformi tugiprogrammil oli märkimisväärne piiriülene, kogu ELi hõlmav mõju, mis ulatus kaugemale üksikutest liikmesriikidest. Selline mõju hõlmas liikmesriikide abistamist ELi poliitika ja prioriteetide rakendamisel riiklikul tasandil, sealhulgas Euroopa väärtuste edendamisel, ning heade tavade omavahelisel jagamisel. Üldiselt kasutasid toetusesaajad selliseid häid tavasid ja saadud kogemusi aktiivselt pärast asjaomaste struktuurireformi tugiprogrammist rahastatud projektide lõppu.

### **Asjakohasus**

Leiti, et struktuurireformi tugiprogramm on väga asjakohane vahend, mis sobib hästi liikmesriikide haldussuutlikkuse parandamiseks, et nad oskaksid kavandada ja rakendada reforme, mis on vajalikud nende enda probleemide lahendamiseks.

Toetusesaajad ametiasutused ja muud sidusrühmad suhtusid positiivselt struktuurireformi tugiprogrammi põhimõtete ja ülesehituse eri aspektidesse ning selle asjakohasusse reformieesmärkide saavutamisel. Samal ajal vastasid tehnilise toe projektide eesmärgid suures osas peamistele reformieesmärkidele ja sobisid liikmesriikide probleemide lahendamiseks.

Struktuurireformi tugiprogrammi raames pakutud tehniline tugi oli toetusesaajate ametiasutuste ja liikmesriikide vajaduste rahuldamise seisukohast väga asjakohane, seda nii rakendusmeetodi (st komisjoni valitud rahvusvahelise tehnilise toe pakkujad) kui ka pakutud toe laadi (st oli kohandatud iga toetusesaaja ametiasutuse vajadustele) poolest. Programmiga rahuldatakse ainulaadsel, tõhusal ja tulemuslikul viisil liikmesriikide vajadust kasutada reformide kavandamise või rakendamise käigus kõrgetasemelisi rahvusvahelisi eksperditeadmisi.

Ehkki struktuurireformi tugiprogrammi kasutati erakorralise vahendina, ei olnud see siiski kuigi sobiv reformide elluviimiseks ega suutlikkuse suurendamiseks kohapeal, sest seda piiras taotluste esitamise kutsetes kindlaks määratud ajakava.

Hoolimata sellest, et struktuurireformi tugiprogrammist on saadud toetust juba mitu aastat, vajasisid toetusesaajad ametiasutused endiselt programmi raames pakutavat tehnilist tuge. Tehnilise toe vajaduse suurenemist näitas ka liikmesriikide taotluste arvu ja projektide keskmise eelarve suurenemine.

## PEAMISED KOGEMUSED

Struktuurireformi tugiprogrammi rakendamise käigus saadud peamised kogemused on loetletud allpool. Neist kogemustest õppimine võib aidata edaspidi parandada tehnilise toe programmide kavandamist ja juhtimist. Kogemused on rühmitatud temade kaupa.

### Sidusrühmade kaasamine

- Tehnilise toe osutamisel oli oluline **aktiivne suhtlemine väliste sidusrühmadega ja nende kaasamine**: see suurendas reformide legitiimsust, kvaliteeti ja jätkusuutlikkust ning vähendas organisatsioonilist vastuseisu muutustele.
- **Toetusesaajate ametiasutuste kaasamine** oli tehnilise toe projektide rakendamisel ja reformiprotsessis ülioluline, et võimaldada projektide ja nende tulemuste sujuvat rakendamist.
- **Tihe koostöö liikmesriikide koordineerivate ametiasutustega** oli oluline, et jälgida tehnilise toe projektide rakendamist, vaadata läbi nende edusammud ja võtta järelemeetmeid tulemuste kasutamiseks pärast projekti lõpetamist.

### Riikideülene mõju

- Programmi põhijooneks oli juurdepääsu võimaldamine **rahvusvahelistele eksperditeadmistele** nende liikmesriikide jaoks, kes muidu ei oleks saanud neid kasutada.
- **Ametnike vahetus** pani aluse vastastikuse nõustamise suuremale kasutamisele liikmesriikide ametisutustes tulevikus. Liikmesriikide ametnike kogutud teadmised kujutasid endast tohutut kogemuste ja oskuste pagasit.
- Tehnilise toe projektide **tulemuste levitamine** liikmesriikides ja liikmesriikide vahel soodustas heade tavade jagamist ja järgimist.
- Programmi **riikidevaheline mõõde** – näiteks mitut liikmesriiki toetavate projektide ja tulemuste parema levitamise kaudu laiemale avalikkusele – aitas kaasa ELi lisaväärtuse suurendamisele.

### Euroopa Komisjoni vahendaja roll

- Tehnilise toe projektide **keerukuse vähendamine** muutis nende rakendamise lihtsamaks ja tõhusamaks.
- Suutlikkus pakkuda **kohandatud lahendusi** tagas toetusesaajate ametiasutuste jaoks väikese halduskoormuse ja pideva juhendamise ning aitas kaasa reformide hõlbustamisele ja seadustamisele.
- Komisjon andis väärtusliku panuse **koostöö hõlbustamiseks eri liikmesriikide võimalike toetusesaajate ametiasutuste vahel**, kellel olid sarnased vajadused ja prioriteedid.

### Reformide tõhus rakendamine ja koosõlla viimine muude ELi protsessidega

- Parem **järelevalve ja hindamine** aitaksid kaasa programmi tõhusamale rakendamisele ning tehnilise toe väljundite paremale levitamisele ja kasutamisele. Usaldusväärne järelevalvesüsteem võimaldab hinnata meetmete ja reformide mõju ning nende jätkusuutlikkust aja jooksul.
- **Struktuurireformi tugiprogrammi poolt Euroopa poolaasta protsessile avalduva mõju** ja konkreetsete riigipõhiste soovitude asjaomaste liikmesriikide poolse täitmise jälgimine aitaks paremini mõista, mis toimis hästi ja mida saaks parandada.
- Tehniline tugi osutus oluliseks ka valdkondades, kus toetusetaotlusi esitatakse harvemini, näiteks abi **ELi õigusaktide kohaldamisel ja rakendamisel**.

### **Tehnilise toe instrument**

2021. aastal asendati struktuurireformi tugiprogramm tehnilise toe instrumendiga kui peamise tehnilise toe andmise programmiga aastatel 2021–2027.

Tehnilise toe instrument loodi mitmete struktuurireformi tugiprogrammi vahehindamise käigus esitatud soovitude põhjal, milles on arvesse võetud mõningaid selle järelhindamise tulemusel tehtud järeldusi, näiteks sidusrühmade aktiivsem kaasamine, rangem keskendumine riikideülesele mõjule ning suurema tähelepanu pööramine järelevalvele ja hindamisele.