



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 11. listopada 2023.
(OR. en)

14023/23

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

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	5. listopada 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 571 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU <i>Ex post</i> evaluacija Programa potpore strukturnim reformama

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 571 final.

Priloženo: COM(2023) 571 final



Bruxelles, 5.10.2023.
COM(2023) 571 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

***Ex post* evaluacija Programa potpore strukturnim reformama**

{SWD(2023) 322 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Ex post evaluacija Programa potpore strukturnim reformama

UVOD

Strukturne reforme ključne su za modernizaciju gospodarstava, poticanje ulaganja, otvaranje radnih mjesta i poboljšanje životnog standarda. Reforme su po svojoj prirodi složeni procesi.

U svibnju 2017. donesena je Uredba (EU) 2017/825 o uspostavi Programa potpore strukturnim reformama („Uredba o SRSP-u”). Osmišljena je kao instrument za pružanje tehničke potpore nacionalnim tijelima i pomoći državama članicama da osmisle i provedu institucijske, administrativne i strukturne reforme kojima se održava rast.

Proračun za Program potpore strukturnim reformama („program” ili „SRSP”) za razdoblje 2017.–2020. iznosio je 222,8 milijuna EUR. Programom je upravljala Služba za potporu strukturnim reformama (SRSS), koja je 1. siječnja 2020. postala Glavna uprava za potporu strukturnim reformama (GU REFORM).

METODOLOGIJA

Neovisni vanjski ugovorni suradnik proveo je evaluacijsku studiju za potrebe *ex post* evaluacije Programa potpore strukturnim reformama. Studija je trajala 11 mjeseci, a započela je 11. listopada 2021. Uključivala je 826 projekata financiranih iz SRSP-a od 2017. do 2020. i obuhvaćala korisnike iz svih država članica.

Ugovorni suradnik primijenio je složenu metodologiju za prikupljanje čvrstih dokaza u skladu sa Smjernicama EU-a za bolju regulativu, koja se sastoji od opsežne analize dokumentacije (uključujući informacije izdvojene iz alata za unutarnje praćenje GU-a REFORM, s podacima do studenoga 2021.), savjetovanja s dionicima (razgovori s ključnim dionicima, otvoreno javno savjetovanje, anketa među ključnim dionicima i fokus-skupine) i dubinskih studija slučaja (30 projekata u osam država članica i jedan međudržavni projekt koji je obuhvaćao 17 država članica).

Ugovorni suradnik sve je zadaće obavio pod nadzorom međusektorske upravljačke skupine i vodstvom GU-a REFORM. Smatrao je da su prikupljeni dokazi solidne i smislene kvalitete i reprezentativnosti jer je na temelju njih bilo moguće donijeti zaključke i dati pouzdane i valjane odgovore na evaluacijska pitanja.

GLAVNI NALAZI

U skladu sa Smjernicama za bolju regulativu *ex post* evaluacija SRSP-a temelji se na sljedećih pet kriterija:

- **relevantnost,**
- **djelotvornost,**
- **učinkovitost,**
- **usklađenost** (dosljednost),
- **dodana vrijednost EU-a** (dodatna vrijednost u odnosu na vrijednost koju bi države članice inače ostvarile same).

Opći cilj

Opći je cilj SRSP-a bio pružiti potporu nacionalnim tijelima i time doprinijeti institucijskim, administrativnim i strukturnim reformama kojima se održava rast u državama članicama. Potpora je osmišljena i kao pomoć u pripremi država članica izvan europodručja za pridruživanje europodručju.

Prema dostupnim dokazima provedba SRSP-a općenito je bila uspješna kad je riječ o djelotvornosti, učinkovitosti i usklađenosti. Utvrđeno je da je program vrlo važan za odgovaranje na potrebe tijela korisnika i država članica te da ima „dodanu vrijednost EU-a”.

Djelotvornost

Uspješno su ostvareni opći ciljevi programa i on je znatno unaprijedio plan reformi u državama članicama. Ostvarenje različitih vrsta reformi u praksi ovisilo je i o širim nastojanjima država članica, a ne samo o rezultatima drugih programa i instrumenata EU-a.

U okviru nekih projekata nisu ostvareni svi namjeravani rezultati i učinci, ali to je većinom bio odraz širih izazova u postupku reforme, a ne inherentnih slabosti u projektima ili pružanju tehničke potpore. Međutim, očekuje se još učinaka na politike u budućnosti jer je otprilike trećina evaluiranih projekata još trajala za vrijeme *ex post* evaluacijske studije.

Osim toga, preporuke iz nekih projekata SRSP-a uvrštene su kao ključne etape u nacionalne planove za oporavak i otpornost kako bi se postigao učinak nakon provedbe ključnih etapa¹. Stoga je zbog dugog logičnog lanca između pružanja tehničke potpore i očekivanih rezultata i učinaka potrebno još vremena za njihovo ostvarenje.

Aktivno sudjelovanje tijela korisnika i njihova odgovornost za projekte ključni su za postizanje rezultata. To sudjelovanje ključno je ne samo za vrijeme provedbe projekta i daljnjih mjera, nego i u fazi prije provedbe, u smislu određivanja ciljeva i rokova projekta, stvaranja odgovornosti i predanosti promjenama.

Tijela korisnici ponekad nisu imala odgovarajuće administrativne kapacitete pri korištenju tehničke potpore i provedbi njezinih preporuka, što je utjecalo na neometano funkcioniranje projekata tehničke potpore i provedbu preporuka koje proizlaze iz njih. Iako pružanje tehničke potpore ne podrazumijeva troškove za tijela korisnike, ona ponekad nisu imala dostatna financijska sredstva za provedbu projektnih preporuka i povezanih reformi.

Komunikacijske aktivnosti općenito su rijetko bile uključene u oblikovanje projekta iako se broj komunikacijskih inicijativa povećao u krugovima programa iz 2019. i 2020. Međutim, to je bilo ključno u slučajevima kad su se angažman vanjskih dionika i komunikacija s njima odvijali za vrijeme pružanja tehničke potpore jer je djelotvorna provedba tih aktivnosti doprinijela povećanju legitimnosti, kvalitete i održivosti reformi i smanjenju otpora promjenama u organizaciji.

Učinkovitost

SRSP se pokazao uspješnim u privlačenju brojnih visokokvalitetnih zahtjeva u odnosu na raspoloživi proračun. Osim toga, u okviru tog programa pružila se potpora projektima sve veće veličine i proračuna, čime se povećao potencijal projekata da ostvare veći učinak. Povećana potražnja za tehničkom potporom među državama članicama i dostatna razina

¹ Uredba (EU) 2021/241 o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost donesena je u veljači 2021., a dotad su u brojnim projektima financiranim iz SRSP-a već ostvareni očekivani rezultati i izrađene preporuke koje su bile ključne za utvrđivanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost.

konkurentnosti među zahtjevima u okviru SRSP-a omogućila je tijelima odabir visokokvalitetnih prijedloga.

Dionici programa, uključujući tijela korisnike, koordinacijska tijela i pružatelje, općenito su se složili da je financijski doprinos SRSP-a bio razmjernan potrebama i procijenjenom opsegu tehničke potpore, a projekte SRSP-a smatrali su isplativim instrumentima koji su pristupačni korisnicima. Troškovi kontrola ukupnih godišnjih plaćanja GU-a REFORM bili su usporedivi s drugim programima EU-a u okviru izravnog upravljanja. GU REFORM postigao je dobre rezultate u izvršenju proračuna SRSP-a.

To se ponajprije odnosi na činjenicu da su u usporedbi s drugim programima EU-a ocjena i odabir zahtjeva za tehničku potporu provedeni na vrijeme i u skladu s ciljnom vrijednosti utvrđenom u Financijskoj uredbi. Budući da je jedan od kriterija za odabir projekta za financiranje u okviru SRSP-a bila hitnost reforme, države članice očekivale su da će svaki projekt početi što ranije kako bi reforme i dalje bile relevantne i kako bi se provele na vrijeme.

Dionici uključeni u program općenito su pozitivno ocijenili jasnoću, transparentnost i pristupačnost korisnicima administrativnih postupaka SRSP-a te proporcionalnost administrativnog opterećenja. Poboljšanja su moguća kad je riječ o razradi i poboljšanju praksi praćenja i evaluacije projekata.

GU REFORM učinkovito je i djelotvorno koordinirao tehničku potporu pruženu državama članicama s drugim odjelima Komisije. Međutim, prema studiji u razdoblju 2017.–2020. moglo se tješnje surađivati s drugim odjelima Komisije u području širenja i iskorištavanja rezultata tehničke potpore nakon dovršetka projekata.

Usklađenost

SRSP je ocijenjen kao usklađen instrument politike s jasnom unutarnjom logikom, dobro usklađen s ciljevima iz Uredbe o SRSP-u, bez velikih nedostataka, nedosljednosti ili preklapanja u unutarnjoj strukturi projekata. Program je oblikovan tako da omogućuje znatnu fleksibilnost pri odabiru projektnih aktivnosti najprikladnijih za konkretne ciljeve projekta i potrebe korisnika.

Struktura i aktivnosti SRSP-a s vremenom su prilagođene kako bi bolje odgovorile na nove izazove i postigle ciljeve na djelotvorniji način, npr. uvođenjem posebnih poziva za zahtjeve koji uzimaju u obzir novonastale potrebe država članica. Međutim, činjenica da su projekti zasebni znači da bi mogao biti potreban dodatan trud za širenje i iskorištavanje rezultata projekta među širom publikom kako bi se postigao veći učinak.

Dokazi ukazuju i na veliku dosljednost između SRSP-a i drugih programa i instrumenata EU-a (uključujući ESF, EFRR, Obzor 2020., COSME i Fiscalis) te programa i instrumenata samih država članica, što proizlazi iz usmjerenosti SRSP-a na različite aspekte sličnih ciljeva, pitanja i ciljnih skupina. Budući da su imali zajedničke teme s drugim programima EU-a, projekti financirani iz SRSP-a uglavnom su ih nadopunjavali pružanjem prilagođene tehničke potpore nacionalnim tijelima u određenim sektorskim područjima.

Kad je riječ o dosljednim ciljevima, SRSP je ojačao šire planove reformi u državama članicama i EU-u, među ostalim uvažavanjem preporuka za pojedine zemlje izdanih u kontekstu postupka europskog semestra. Dionici SRSP-a općenito su iznimno cijenili doprinos tog programa postupku europskog semestra. Projekti financirani iz SRSP-a u nekim su slučajevima pomogli da se preporuke za pojedine zemlje bolje definiraju, pojasne i operacionaliziraju te da se državama članicama pruže posebne smjernice za njihovu provedbu.

U drugim su slučajevima rezultati projekata financiranih iz SRSP-a upotrijebljeni za sastavljanje tih preporuka.

Iako je općenito bilo dovoljno mehanizama za povezivanje i integraciju između SRSP-a i postupka europskog semestra, odnosno preporuka za pojedine zemlje, popratna studija uz *ex post* evaluaciju pokazala je da se nije dovoljno pratilo kako projekti financirani iz SRSP-a doprinose ispunjenju preporuka za pojedine zemlje. U izvješćima za pojedine zemlje u okviru europskog semestra nije bilo dovoljno upućivanja na projekte SRSP-a.

Dodana vrijednost EU-a

Postignuta je tako da se u okviru SRSP-a državama članicama pružio bolji pristup međunarodnom stručnom znanju od onoga koji bi imale bez SRSP-a. U ograničenom broju slučajeva koristi projekta mogle su se ostvariti bez tehničke potpore EU-a, ali bile bi znatno manjeg opsega ili bi se ostvarile kasnije. Zbog toga je dodana vrijednost EU-a postignuta u smislu ojačanih postupaka reformi u državama članicama i većeg doprinosa postizanju ciljeva politike EU-a, osobito onih u okviru europskog semestra.

SRSP je imao znatne prekogranične učinke na razini EU-a koji nadilaze pojedine države članice. Ti su učinci uključivali pomoć državama članicama u provedbi politika i prioriteta EU-a na nacionalnoj razini, uključujući promicanje europskih vrijednosti, kao i pomoć u međusobnoj razmjeni uspješnih praksi. Korisnici su općenito aktivno primjenjivali uspješne prakse i izvučene pouke nakon završetka relevantnih projekata financiranih iz SRSP-a.

Relevantnost

Utvrđeno je da je SRSP vrlo važan instrument, dobro prilagođen poboljšanju administrativnih kapaciteta država članica za osmišljavanje i provedbu reformi potrebnih za savladavanje poteškoća s kojima su suočene.

Tijela korisnici i drugi dionici pozitivno su ocijenili razne aspekte oblika i strukture SRSP-a te njegovu važnost za postizanje ciljeva reforme. Isto tako, ciljevi projekata tehničke potpore uglavnom su odgovarali ključnim ciljevima i izazovima reformi u državama članicama.

Tehnička potpora pružena u okviru SRSP-a bila je vrlo važna za odgovaranje na potrebe tijela korisnika i država članica kad je riječ o načinu izvršenja (međunarodni pružatelji tehničke potpore koje je osigurala Komisija) i prirodi pružene potpore (prilagođena potrebama svakog tijela korisnika). Program na jedinstven, djelotvoran i učinkovit način ispunjava potrebe država članica za pristup vrhunskom međunarodnom stručnom znanju kad su u postupku osmišljavanja ili provedbe reformi.

Ipak, u slučajevima kad se SRSP upotrebljavao za hitne slučajeve, nije bio prikladan za reforme ili izgradnju kapaciteta na terenu jer je bio ograničen rasporedom utvrđenim u pozivima za zahtjeve.

Iako su tijela korisnici dugi niz godina primala doprinos SRSP-a, i dalje im je bila potrebna tehnička potpora koja se pruža u okviru programa. Rast potrebe za tehničkom potporom bio je vidljiv i iz sve većeg broja zahtjeva država članica, kao i sve većeg prosječnog proračuna za projekte.

GLAVNE IZVUČENE POUKE

Iz provedbe SRSP-a izvučene su sljedeće glavne pouke, čijom se primjenom može se poboljšati oblikovanje i vođenje budućih programa za pružanje tehničke potpore, a grupirane su po temi.

Angažman dionika

- **Aktivna komunikacija s vanjskim dionicima i njihova uključenost** bila je ključna za vrijeme pružanja tehničke potpore: povećala je legitimnost, kvalitetu i održivost reformi te smanjila otpor promjenama u organizaciji.
- **Angažman tijela korisnika** bio je ključan u provedbi projekata tehničke potpore i postupku reforme kako bi se omogućila nesmetana provedba projekata i njihovih rezultata.
- **Aktivna uključenost nacionalnih koordinacijskih tijela** bila je važna u praćenju provedbe projekata tehničke potpore, raspravi o njihovu napretku i poduzimanju daljnjih mjera za upotrebu rezultata nakon dovršetka projekta.

Prekogranična dimenzija

- Ključna značajka programa bilo je pružanje pristupa državama članicama **međunarodnom stručnom znanju** kojem inače možda ne bi imale pristup.
- **Razmjenom državnih službenika** stvoren je temelj za veću primjenu istorazinskih savjeta unutar nacionalnih uprava u budućnosti. Prikupljeno znanje državnih službenika u državama članicama bilo je golem izvor stručnog znanja i vještina.
- **Širenje rezultata** projekata tehničke potpore u državama članicama i među njima potaknulo je dijeljenje i ponavljanje uspješnih primjera iz prakse.
- **Transnacionalna dimenzija** programa, na primjer u okviru projekata kojima se pruža potpora većem broju država članica i u okviru boljeg dijeljenja rezultata među širom publikom, bila je iznimno važna za jačanje „dodane vrijednosti EU-a”.

Uloga Europske komisije kao posrednika

- **Smanjenjem složenosti** projekata tehničke potpore olakšala se njihova provedba i povećala njihova djelotvornost.
- Zbog sposobnosti pružanja **prilagođenih rješenja** administrativno opterećenje za tijela korisnike bilo je nisko i osigurano im je trajno vodstvo, a reforme su olakšane i pružena im je legitimnost.
- Komisija je imala važnu ulogu u **olakšavanju suradnje između potencijalnih tijela korisnika** u različitim državama članicama koja su imala slične potrebe i prioritete.

Djelotvorna provedba reformi i koordinacija s drugim procesima EU-a

- Poboljšano **praćenje i evaluacija** doprinijeli su učinkovitijoj provedbi programa te boljem širenju i iskorištavanju rezultata tehničke potpore. Pouzdan sustav za praćenje mogao bi omogućiti ocjenu učinka radnji i reformi te njihove održivosti kroz vrijeme.
- Kad se provodilo, **praćenje doprinosa SRSP-a postupku europskog semestra** i provedbe preporuka za pojedine zemlje u određenim nacionalnim kontekstima bilo je važno za razumijevanje što dobro funkcionira, a što se može popraviti.
- Tehnička potpora bila je ključna i u područjima koja su rjeđe predmet zahtjeva, kao što je pomoć u **primjeni i provedbi zakonodavstva EU-a**.

Instrument za tehničku potporu

Instrument za tehničku potporu 2021. zamijenio je SRSP kao glavni program za pružanje tehničke potpore za razdoblje 2021.–2027.

Osmišljen je na temelju nekoliko preporuka iz evaluacije u sredini programskog razdoblja SRSP-a i uzimajući u obzir neke zaključke ove *ex post* evaluacije, kao što su aktivnije uključivanje dionika, veći naglasak na prekograničnoj dimenziji i veća posvećenost praćenju i evaluaciji.