



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. október 11.
(OR. en)

14023/23

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

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2023. október 5.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2023) 571 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A strukturálisreform-támogató program utólagos értékelése

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2023) 571 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2023) 571 final



Brüsszel, 2023.10.5.
COM(2023) 571 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A strukturálisreform-támogató program utólagos értékelése

{SWD(2023) 322 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A strukturálisreform-támogató program utólagos értékelése

BEVEZETÉS

A strukturális reform nélkülözhetetlen a gazdaság modernizálásához, a beruházások ösztönzéséhez, a munkahelyteremtéshez és az életszínvonal emeléséhez. A reform jellegénél fogva összetett folyamat.

2017 májusában elfogadásra került a strukturálisreform-támogató program létrehozásáról szóló (EU) 2017/825 rendeletet (a továbbiakban: a strukturálisreform-támogató programról szóló rendelet), amelynek az volt a célja, hogy technikai támogatást nyújtson a nemzeti hatóságoknak, és segítse a tagállamokat az intézményi, igazgatási és növekedésösztönző strukturális reformok kidolgozásában és végrehajtásában.

A strukturálisreform-támogató program (a továbbiakban: a program vagy a strukturálisreform-támogató program) költségvetése a 2017–2020-as időszakban 222,8 millió EUR-t tett ki. A programot a Strukturálisreform-támogató Szolgálat irányította, amely 2020. január 1-jén Strukturálisreform-támogató Főigazgatósággá (DG REFORM) alakult.

MÓDSZERTAN

Egy független külső vállalkozó értékelő tanulmányt készített, hogy adatokat szolgáltatson a strukturálisreform-támogató program utólagos értékeléséhez. A tanulmány elkészítésére a 2021. október 11-től kezdődő 11 hónapos időszakban került sor. A tanulmány a strukturálisreform-támogató program által 2017 és 2020 között finanszírozott 826 projektet tárgyal, amelyek kedvezményezettjei az összes tagállamot lefedik.

A vállalkozó a minőségi jogalkotásra vonatkozó uniós iránymutatásokkal összhangban összetett módszertant alkalmazott annak érdekében, hogy megbízható bizonyítékokat gyűjtsön, amely kiterjedt másodelemzésből (beleértve a DG REFORM belső nyomkövetési eszközéből származó információkat, amelyek a 2021 novemberéig rendelkezésre álló adatokra terjednek ki), az érdekelt felekkel folytatott konzultációs tevékenységekből (interjúk a legfontosabb érdekelt felekkel, nyilvános konzultáció, a legfontosabb érdekelt felek és fókuszcsoportok körében végzett felmérés), valamint részletes esettanulmányokból (30 projekt 8 tagállamban és egy több országra kiterjedő, 17 tagállamot érintő projekt) állt.

A vállalkozó az összes feladatot egy szolgálatközi irányítócsoport ellenőrzése és a DG REFORM útmutatása mellett végezte el. Az összegyűjtött bizonyítékok jó minőségűnek és reprezentatívnak bizonyultak, és lehetővé tették, hogy megalapozott és érvényes válaszokat adjunk az értékelési kérdésekre és következtetéseket vonjunk le

FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSOK

A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásokkal összhangban a strukturálisreform-támogató program utólagos értékelése a következő öt kritérium köré szerveződik:

- **Relevancia**
- **Eredményesség**
- **Hatékonyság**

- **Koherencia** (konzisztencia)
- **Unió hozzáadott érték** (amely többletértéket jelent ahhoz képest, amit egyébként az uniós országok önállóan elértek volna)

Általános célkitűzés

A strukturálisreform-támogató program általános célkitűzése az volt, hogy a nemzeti hatóságok támogatása révén hozzájáruljon a tagállamok intézményi, igazgatási és növekedésösztönző strukturális reformjaihoz. A támogatás emellett arra irányult, hogy segítse az euróövezeten kívüli tagállamokat az euróövezethez való csatlakozásra való felkészülésben.

A rendelkezésre álló bizonyítékok szerint a strukturálisreform-támogató program végrehajtása összességében sikeres volt az eredményesség, a hatékonyság és a koherencia szempontjából. Megállapítást nyert továbbá, hogy a program nagy mértékben releváns a kedvezményezett hatóságok és a tagállamok igényeinek kielégítése tekintetében, és uniós hozzáadott értéket képvisel.

Eredményesség

A program sikeresen teljesítette általános célkitűzését, és jelentős előrelépést ért el a tagállami reformprogramokban. A különböző típusú reformok tényleges megvalósítása a tagállamok szélesebb körű erőfeszítéseitől is függött, nem csupán más uniós programok és eszközök eredményeitől.

Amennyiben a projektek nem teljes mértékben érték el a kívánt eredményeket és hatásokat, ez inkább a reformfolyamatot övező tágabb kihívásokat tükrözte, mintsem a projektek vagy a technikai segítségnyújtás eredendő gyengeségeit. A szakpolitikai hatások többsége azonban várhatóan a későbbiekben fog jelentkezni, mivel az utólagos értékelő tanulmány elkészítésének idején az összes értékelt projekt mintegy egyharmada még folyamatban volt.

Emellett a strukturálisreform-támogató program egyes projektjeinek ajánlásait mérföldkőként beépítették a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe, biztosítva, hogy a mérföldkövek teljesítésekor kifejtsek hatásukat¹. A technikai támogatás nyújtása és a várt eredmények/hatások közötti logikai lánc hossza miatt tehát több időre lenne szükség a várt eredmények és hatások bekövetkezéséhez.

Az eredmények elérése szempontjából kulcsfontosságú a kedvezményezett hatóságok aktív közreműködése és projektek iránti elkötelezettsége. Az említett közreműködés nemcsak a projekt végrehajtása és nyomon követése során alapvető fontosságú, hanem a végrehajtást megelőző szakaszban is, a projekt célkitűzéseinek és ütemezésének meghatározása, a felelősségvállalás és a változás iránti elkötelezettség megteremtése tekintetében.

A technikai támogatás igénybevétele és az ajánlások végrehajtása során a kedvezményezett hatóságok egyes esetekben nem rendelkeztek megfelelő adminisztratív kapacitással, ami befolyásolta a technikai támogatási projektek zökkenőmentes lebonyolítását és az azokból eredő ajánlások végrehajtását. Bár a technikai támogatás nyújtása nem jár költségekkel a kedvezményezett hatóságok számára, előfordult, hogy nem rendelkeztek elegendő pénzügyi forrással a projektajánlások és a kapcsolódó reformok végrehajtásához.

¹ A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló (EU) 2021/241 rendeletet 2021 februárjában fogadták el; addigra számos, a strukturálisreform-támogató program által finanszírozott projekt elérte a várt eredményeket, és ezek során olyan ajánlásokat fogalmaztak meg, amelyek alapvető szerepet játszottak a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben szereplő mérföldkövek és célok meghatározásában.

Összességében véve a projekttervekben ritkán szerepeltek kommunikációs tevékenységek, annak ellenére, hogy a program 2019-es és 2020-as fordulója során nőtt a kommunikációs kezdeményezések száma. Ezek azonban alapvetően fontosak voltak, amikor a technikai támogatás nyújtása során külső érdekelt felekkel való együttműködésre és kommunikációra került sor, mivel az említett tevékenységek hatékony végrehajtása elősegítette a reformok legitimitásának, minőségének és fenntarthatóságának növelését, valamint a változással szembeni szervezeti ellenállás csökkentését.

Hatékonyág

A strukturálisreform-támogató program sikeresnek bizonyult a tekintetben, hogy a rendelkezésre álló költségvetéshez képest számos kiváló minőségű kérelmet vonzott. Emellett a program képes volt támogatni az egyre nagyobb méretű és költségvetésű projekteket, ezáltal növelve annak esélyét, hogy a projektek nagyobb hatást érjenek el. A tagállamok technikai támogatás iránti növekvő igénye, valamint a strukturálisreform-támogató program iránti kérelmek közötti megfelelő szintű verseny lehetővé tette, hogy a hatóságok magas színvonalú pályázatokat válasszanak ki.

A program érdekelt felei – köztük a kedvezményezett hatóságok, a koordináló hatóságok és a szolgáltatók – általánosságban egyetértettek abban, hogy a strukturálisreform-támogató programból származó pénzügyi hozzájárulás arányos a technikai támogatás iránti igénnyel és annak becsült mértékével, és a strukturálisreform-támogató program projektjeit felhasználóbarát és költséghatékony eszköznek tekintették. Az éves kifizetések teljes összegének ellenőrzése során a DG REFORM-nál jelentkező költségek hasonlóak voltak ahhoz, mint a közvetlen irányítás alá tartozó más uniós programok esetében. A DG REFORM jó eredményeket ért el a strukturálisreform-támogató program költségvetésének végrehajtása terén.

Mindenekelőtt kiemelendő, hogy más uniós programokkal összehasonlítva a technikai támogatási kérelmek értékelése és kiválasztása kellő időben és a költségvetési rendeletben meghatározott céllal összhangban történt. Mivel a strukturálisreform-támogató program keretében történő projektfinanszírozás egyik kiválasztási kritériuma a reform sürgőssége volt, a tagállamok elvárták, hogy mindegyik projekt a lehető leghamarabb elinduljon annak érdekében, hogy a reformok relevánsak maradjanak és kellő időben végrehajtásra kerüljenek.

A programban részt vevő érdekelt felek általában kedvezően ítélték meg a strukturálisreform-támogató program adminisztratív eljárásainak egyértelműségét, átláthatóságát és felhasználóbarát jellegét, valamint az adminisztratív terhek arányosságát. Az egyik javítandó terület azzal az igénnyel függ össze, hogy továbbfejlesszék és finomítsák a projektek nyomon követésére és értékelésére vonatkozó módszereket.

A DG REFORM hatékonyan és eredményesen koordinálta a tagállamoknak nyújtott technikai támogatást a Bizottság más szervezeti egységeivel. A tanulmány szerint azonban a projektek lezárása után, a 2017 és 2020 közötti időszakban szorosabb együttműködésre kerülhetett volna sor a Bizottság más szervezeti egységeivel a technikai támogatás eredményeinek terjesztése és kiaknázása terén.

Koherencia

Az értékelés szerint a strukturálisreform-támogató program egyértelmű belső logikával rendelkező, koherens szakpolitikai eszköz, amely jól illeszkedik a strukturálisreform-támogató programról szóló rendeletben meghatározott célkitűzésekhez, és a projektek belső struktúrájában nincsenek jelentős hiányosságok, következetlenségek vagy átfedések. A

program kialakítása jelentős rugalmasságot tett lehetővé a konkrét projekt-célkitűzésekhez és a kedvezményezettek igényeihez legmegfelelőbben igazodó projekttevékenységek kiválasztásakor.

A strukturálisreform-támogató program struktúrája és tevékenységei idővel kiigazításra kerültek annak érdekében, hogy jobban reagáljanak az újonnan felmerülő kihívásokra, és hatékonyabban éri el annak célkitűzéseit, például a tagállamok újonnan felmerülő igényeinek megfelelő, célzott pályázati felhívások bevezetésével. A projektek különbözősége miatt további erőfeszítésekre lehet szükség ahhoz, hogy a projekteredmények a szélesebb közönség körében is megismertethetők és hasznosíthatók legyenek, és így nagyobb hatást lehessen elérni.

A bizonyítékok azt is igazolják, hogy a strukturálisreform-támogató program nagymértékben összhangban volt más uniós programokkal és eszközökkel (többek között az ESZA-val, az ERFA-val, a „Horizont 2020” keretprogrammal, a COSME és a Fiscalis programmal), valamint a tagállamok saját programjaival és eszközeivel. Ez arra vezethető vissza, hogy a strukturálisreform-támogató program hasonló célkitűzések, kérdések és célcsoportok eltérő vetületeivel foglalkozott. Mivel a strukturálisreform-támogató program által finanszírozott projektek tematikája megegyezett más uniós programokéval, ezek nagymértékben kiegészítették az utóbbiakat azáltal, hogy konkrét ágazati területeken testre szabott technikai támogatást nyújtottak a nemzeti hatóságoknak.

Ami a célkitűzések következetességét illeti, a strukturálisreform-támogató program megerősítette a szélesebb körű tagállami és uniós reformprogramokat, többek között az európai szemeszter folyamatának keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlások végrehajtásával. A strukturálisreform-támogató program érdekelt felei általában nagyra értékelték a programnak a szemeszter folyamatához való hozzájárulását. Egyes esetekben a strukturálisreform-támogató program által finanszírozott projektek segítettek az országspecifikus ajánlások jobb meghatározásában, pontosításában és gyakorlati megvalósításában, valamint konkrét iránymutatást nyújtottak a tagállamok számára azok végrehajtásához. Más esetekben a strukturálisreform-támogató program által finanszírozott projektek eredményeit használták fel ezen ajánlások megfogalmazásához.

Bár összességében elégséges mechanizmus állt rendelkezésre a strukturálisreform-támogató program és az európai szemeszter folyamata/az országspecifikus ajánlások közötti kapcsolatok és integráció megteremtéséhez, az utólagos értékelést alátámasztó tanulmány azt mutatta, hogy nem követték kellően nyomon azt, hogy a strukturálisreform-támogató program által finanszírozott projektek hogyan járultak hozzá az országspecifikus ajánlások teljesítéséhez. Az európai szemeszter országjelentéseiben sem szerepeltek hivatkozások a strukturálisreform-támogató programok projektjeire.

Uniós hozzáadott érték

A strukturálisreform-támogató program ezt úgy valósította meg, hogy jobb hozzáférést biztosított a nemzetközi szakértelemhez a tagállamok számára annál, mint amihez a strukturálisreform-támogató program hiányában jutottak volna hozzá. Még abban a néhány esetben is, amikor a projekt előnyei uniós technikai támogatás nélkül is megvalósulhattak volna, erre csak sokkal szűkebb körben vagy későbbi időpontban került volna sor. Tehát a program abban a tekintetben ért el uniós hozzáadott értéket, hogy megerősítette a tagállami reformfolyamatokat, valamint fokozott hozzájárulást nyújtott az uniós szakpolitikai célkitűzések, nem utolsósorban az európai szemeszter célkitűzéseinek eléréséhez.

A strukturálisreform-támogató program jelentős határokon átnyúló, uniós szintű hatásokkal járt, amelyek túlmutatnak az egyes tagállamokon. E hatások közé tartozott, hogy a program

segítséget nyújtott a tagállamoknak az uniós szakpolitikákat és prioritásokat nemzeti szintű végrehajtásához, beleértve az európai értékek előmozdítását is, valamint elősegítette, hogy megosszák egymás között a bevált módszereket. A strukturálisreform-támogató program keretében finanszírozott releváns projektek befejezését követően a kedvezményezettek általában aktívan alkalmazták ezeket a bevált módszereket és levont tanulságokat.

Relevancia

A strukturálisreform-támogató program rendkívül releváns eszköznek bizonyult, a kialakítása pedig megfelelő volt ahhoz, hogy javítsa a tagállamok közigazgatási kapacitását az őket érő kihívások kezeléséhez szükséges reformok megtervezése és végrehajtása érdekében.

A kedvezményezett hatóságok és más érdekelt felek kedvezően vélekedtek a strukturálisreform-támogató program kialakításának és szerkezetének különböző elemeiről, valamint a programnak a reformcélok elérése szempontjából képviselt jelentőségéről. A technikai támogatási projektek célkitűzései ugyanakkor nagyrészt megfeleltek a tagállamok kulcsfontosságú reformcéljainak és az előttük álló kihívásoknak.

A strukturálisreform-támogató program által nyújtott technikai támogatás mind a végrehajtási módszer (azaz a Bizottság által megbízott, nemzetközi technikai támogatást nyújtó szolgáltatók), mind a nyújtott támogatás jellege (azaz az egyes kedvezményezett hatóságok igényeihez idomuló támogatás) tekintetében rendkívül fontos szerepet játszott a kedvezményezett hatóságok és a tagállamok igényeinek kielégítésében. A program – egyedülálló, hatékony és eredményes módon – eleget tesz annak az igénynek, hogy a tagállamok a reformok tervezése, illetve végrehajtása során magas szintű nemzetközi szakértelemhez férjenek hozzá.

Ugyanakkor amennyiben a strukturálisreform-támogató programot szükséghelyzeti eszközként vették igénybe, az nem bizonyult különösen alkalmasnak a reform vagy a helyszíni kapacitásépítés megvalósítására, mivel a pályázati felhívásokban meghatározott ütemterv korlátozta a program alkalmazását.

Annak ellenére, hogy már évek óta részesültek a strukturálisreform-támogató program támogatásából, a kedvezményezett hatóságok továbbra is rászorultak a program által nyújtott technikai támogatásra. A technikai támogatás iránti növekvő igényt a tagállamoktól érkező kérelmek növekvő száma, valamint a projektek átlagos költségvetésének emelkedése is igazolja.

FŐBB TANULSÁGOK

A strukturálisreform-támogató program végrehajtásából az alábbi főbb tanulságok vonhatók le. E tanulságok alkalmazása elősegítheti a technikai támogatást nyújtó jövőbeli programok tervezésének és irányításának javítását. A tanulságokat téma szerint csoportosítottuk. **Az érdekelt felek bevonása**

- A technikai támogatás nyújtása során döntő volt a külső érdekelt felekkel folytatott **aktív kommunikáció és az érdekelt felek bevonása**, ami fokozta a reformok legitimitását, minőségét és fenntarthatóságát, és csökkentette a változással szembeni szervezeti ellenállást.
- A **kedvezményezett hatóságok bevonása** kulcsfontosságú volt a technikai támogatási projektek végrehajtásában és a reformfolyamatban, lehetővé téve a projektek és eredményeik gördülékenyebb végrehajtását.
- Fontos volt a **nemzeti koordináló hatóságok szoros bevonása** a technikai támogatási projektek végrehajtásának nyomon követésébe, a projektek

előrehaladásának megvitatásába és azoknak a követő intézkedéseknek a meghozatalába, amelyek az outputoknak a projekt befejezését követő felhasználására irányultak.

Több országra kiterjedő dimenzió

- A program kulcseleme volt, hogy hozzáférést biztosított a **nemzetközi szakértelemhez** azon tagállamok számára, amelyek egyébként esetleg nem fértek volna hozzá ahhoz.
- A **köztisztviselői csereprogramok** alapul szolgáltak ahhoz, hogy a későbbiekben nagyobb mértékben lehessen igénybe venni a konzultatív szakértői tanácsadást a nemzeti közigazgatásokban. A tagállamok köztisztviselőinek felhalmozott tudása hatalmas szaktudás- és készség alapot képez.
- A technikai támogatási projektek **eredményeinek** a tagállamokon belüli és a tagállamok közötti **terjesztése** ösztönözte a bevált módszerek megosztását és átvételét.
- A program **transznacionális dimenziója** – például a több tagállamot támogató projektek és az eredmények nagyobb célcsoportok körében való jobb terjesztése révén – alapvető szerepet játszott az „uniós hozzáadott érték” megerősítésében.

Az Európai Bizottság segítő szerepe

- A technikai támogatási projektek **összetettségének csökkentése** megkönnyítette és hatékonyabbá tette végrehajtásukat.
- A **személyre szabott megoldások** nyújtására való képesség alacsony adminisztratív terheket eredményezett és folyamatos útmutatást biztosított a kedvezményezett hatóságok számára, és hozzájárult a reformok megkönnyítéséhez és legitimitásuk megteremtéséhez.
- A Bizottság értékes szerepet játszott a különböző tagállamok hasonló szükségletekkel és prioritásokkal rendelkező **potenciális kedvezményezett hatóságai közötti együttműködés elősegítésében.**

A reformok hatékony végrehajtása és koordináció más uniós folyamatokkal

- A jobb **nyomon követés és értékelés** hozzájárult a program hatékonyabb végrehajtásához, valamint a technikai támogatás eredményeinek megfelelőbb terjesztéséhez és kiaknázásához. A megalapozott nyomonkövetési rendszer lehetőséget nyújthat az intézkedések és reformok hatásának, valamint azok hosszú távú fenntarthatóságának értékelésére.
- A **strukturálisreform-támogató program európai szemeszter folyamatához való hozzájárulásának** és a konkrét országspecifikus ajánlások konkrét nemzeti keretben való teljesítésének **nyomon követése** jelentős szerepet játszott annak megértésében, hogy mi működött jól, és mit lehetne javítani.
- A technikai segítségnyújtás alapvetően fontos volt azokon a területeken is, ahol ritkábban terjesztenek elő kérelmet, mint például **az uniós jogszabályok alkalmazásához és végrehajtásához** nyújtott segítség terén.

Technikai Támogatási Eszköz

A Technikai Támogatási Eszköz 2021-ben felváltotta a strukturálisreform-támogató programot, amely a 2021–27-es időszakban nyújtott technikai támogatás fő programja volt.

A Technikai Támogatási Eszköz kidolgozása a strukturálisreform-támogató program féldős értékelésében javasolt ajánlások alapján, az utólagos értékelés egyes következtetéseinek (például az érdekelt felek aktívabb bevonása, a több országra kiterjedő dimenzióra való nagyobb összpontosítás, valamint a nyomon követésre és az értékelésre fordított fokozott figyelem) figyelembevételével történt.