



Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2023. gada 11. oktobrī
(OR. en)

14023/23

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

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs: Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore *Martine DEPREZ*

Saņemšanas datums: 2023. gada 5. oktobris

Saņēmējs: Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretāre *Thérèse BLANCHET*

K-jas dok. Nr.: COM(2023) 571 final

Temats: KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI
Strukturālo reformu atbalsta programmas *ex post* izvērtējums

Pielikumā ir pievienots dokuments COM(2023) 571 final.

Pielikumā: COM(2023) 571 final



Briselē, 5.10.2023.
COM(2023) 571 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

Strukturālo reformu atbalsta programmas *ex post* izvērtējums

{SWD(2023) 322 final}

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

Strukturālo reformu atbalsta programmas *ex post* izvērtējums

IEVADS

Strukturālās reformas ir būtiskas ekonomikas modernizēšanas, investīciju veicināšanas, darbvietu radīšanas un dzīves līmeņa paaugstināšanas kontekstā. Reformas pēc būtības ir sarežģīti procesi.

2017. gada maijā tika pieņemta Regula (ES) 2017/825, ar ko izveido Strukturālo reformu atbalsta programmu ("SRAP regula"). Tā bija paredzēta kā instruments nolūkā sniegt tehnisku atbalstu valstu iestādēm un palīdzēt dalībvalstīm izstrādāt un īstenot institucionālas, administratīvas un izaugsmi veicinošas strukturālās reformas.

Strukturālo reformu atbalsta programmas (turpmāk tekstā "programma" vai "SRAP") budžets 2017.–2020. gadā bija 222,8 miljoni EUR. Programmu vadīja Strukturālo reformu atbalsta dienests (SRAD), kas 2020. gada 1. janvārī kļuva par Strukturālo reformu atbalsta ģenerāldirektorātu (Strukturālo reformu atbalsta ĢD).

METODIKA

Neatkarīgs ārējs līgumslēdzējs veica izvērtējuma pētījumu, kas tika izmantots Strukturālo reformu atbalsta programmas *ex post* izvērtējumā. Pētījums tika veikts 11 mēnešus, sākot no 2021. gada 11. oktobra. Tajā tika iekļauti 826 projekti, kas laikposmā no 2017. līdz 2020. gadam finansēti SRAP ietvaros un kas aptvēra atbalsta saņēmējus visās dalībvalstīs.

Līgumslēdzējs apkopoja pārlicinošus pierādījumus, izmantojot kompleksu metodiku saskaņā ar ES labāka regulējuma pamatnostādņem, citstarp veicot plaša dokumentu klāsta izpēti (izmantojot arī informāciju, kas iegūta no Strukturālo reformu atbalsta ĢD iekšējā uzraudzības instrumenta un ietver datus līdz 2021. gada novembrim), apspriežoties ar ieinteresētajām personām (aptaujājot galvenās ieinteresētās personas, veicot atklātu sabiedrisko apspriešanu, kā arī galveno ieinteresēto personu un mērķa grupu apsekojumus) un veicot padziļinātas gadījumu analīzes (30 projekti 8 dalībvalstīs un 1 daudzvalstu projekts 17 dalībvalstīs).

Līgumslēdzējs visus uzdevumus veica starpdienestu koordinācijas grupas uzraudzībā un Strukturālo reformu atbalsta ĢD vadībā. Tika uzskatīts, ka savākto pierādījumu kvalitāte un reprezentativitāte ir pārlicinoša un jēgpilna un ka tos var izmantot, lai izdarītu secinājumus un sniegtu ticamas un lietderīgas atbildes uz izvērtējuma jautājumiem.

GALVENIE KONSTATĒJUMI

Saskaņā ar ES labāka regulējuma pamatnostādņem SRAP *ex post* izvērtējumā tika formulēti šādi pieci kritēriji:

- **būtiskums,**
- **lietderība,**
- **efektivitāte,**
- **saskaņotība** (konsekvence),

- **ES pievienotā vērtība** (vērtība, kas papildina vērtību, kura veidotos, ja ES dalībvalstis rīkotos atsevišķi).

Vispārīgais mērķis

SRAP vispārīgais mērķis bija sekmēt institucionālas, administratīvas un izaugsmi veicinošas strukturālās reformas dalībvalstīs, sniedzot atbalstu valsts iestādēm. Atbalsts bija paredzēts arī tam, lai palīdzētu ārpus eurozonas esošām dalībvalstīm sagatavoties dalībai eurozonā.

Spriežot pēc pieejamajiem pierādījumiem, kopumā SRAP īstenošana ir bijusi sekmīga lietderības, efektivitātes un saskaņotības ziņā. Tika konstatēts arī tas, ka programma ir bijusi ļoti būtiska saņēmējnostāžu un dalībvalstu vajadzību apmierināšanas kontekstā un ka tai ir bijusi ES mēroga pievienotā vērtība.

Lietderība

Programmas vispārīgais mērķis tika sekmīgi sasniegts, un ar šo programmu tika būtiski uzlabota reformu programma dalībvalstīs. Dažādu reformu veidu faktiskie sasniegumi bija atkarīgi arī no plašākiem dalībvalstu centieniem, ne tikai no citu ES programmu un instrumentu rezultātiem.

Gadījumi, kad projektu ietvaros nebija izdevies īstenot visus paredzētos rezultātus un panākt paredzēto ietekmi, drīzāk atspoguļoja plašākas problēmas reformu procesā, nevis nepilnības, kas raksturīgas projektiem vai tehniskā atbalsta sniegšanas gaitā. Tomēr sagaidāms, ka nākotnē būs lielāka ietekme uz politiku, jo aptuveni viena trešā daļa no visiem izvērtētajiem projektiem *ex post* izvērtējuma pētījuma laikā joprojām tika īstenoti.

Turklāt dažos SRAP projektos iekļautie ieteikumi tika ietverti valstu atvēršanas un noturības plānos kā atskaites punkti, nodrošinot, ka to ietekme būtu jūtama pēc atskaites punktu īstenošanas¹. Tā kā pastāv gara loģiskā ķēde starp tehniskā atbalsta sniegšanu un gaidāmajiem rezultātiem/ietekmi, gaidāmie rezultāti un ietekme parādītos pēc ilgāka laika.

Lai sasniegtu rezultātus, svarīga ir saņēmējnostāžu aktīva iesaiste minētajos projektos un līdzatbildība attiecībā uz tiem. Šī iesaiste ir būtiska ne tikai projekta īstenošanas un pēcpārbaudes laikā, bet arī pirmsīstenošanas posmā, definējot projekta mērķus un termiņus, veidojot līdzatbildību un apņemšanos mainīties.

Saņemot tehnisko atbalstu un īstenojot tā ietvaros sniegtos ieteikumus, saņēmējnostādēm dažkārt trūka pienācīgu administratīvo spēju, un tas ietekmēja tehniskā atbalsta projektu raitu norisi un izrietošo ieteikumu īstenošanu. Lai gan tehniskā atbalsta saņemšana saņēmējnostādēm izmaksas neradīja, dažkārt tām nebija pietiekamu finanšu līdzekļu, lai īstenotu projektu ietvaros sniegtos ieteikumus un ar tiem saistītās reformas.

Lai gan programmas 2019. un 2020. gada kārtā komunikācijas iniciatīvu skaits palielinājās, kopumā komunikācijas pasākumi projektu izstrādē tika iekļauti reti. Tomēr gadījumiem, kad tehniskā atbalsta sniegšanas laikā notika ārējo ieinteresēto personu iesaiste un saziņa ar tām, bija būtiska loma, jo šo pasākumu rezultatīva īstenošana veicināja reformu leģitimitātes sekmēšanu, kvalitātes uzlabošanu un ilgtspējas palielināšanu un mazināja organizāciju pretestību pārmaiņām.

Efektivitāte

¹ 2021. gada februārī tika pieņemta Regula (ES) 2021/241, ar ko izveido Atvēršanas un noturības mehānismu; līdz tam daudzu SRAP finansēto projektu ietvaros tika sasniegti gaidītie rezultāti un sagatavoti ieteikumi, kas bija noderīgi atskaites punktu un mērķrādītāju definēšanā valstu atvēršanas un noturības plānos.

SRAP sekmīgi piesaistīja daudz kvalitatīvu pieprasījumu attiecībā uz pieejamo budžetu. Turklāt programmas ietvaros varēja atbalstīt arvien lielāka apjoma un budžeta projektus, tādējādi palielinot projektu iespējas panākt lielāku ietekmi. Tā kā pieauga dalībvalstu pieprasījums pēc tehniskā atbalsta un SRAP ietvaros iesniegto pieprasījumu konkurences līmenis bija pietiekams, iestādes varēja izvēlēties kvalitatīvus priekšlikumus.

Programmas ieinteresētās personas, citstarp saņēmējierīcības, koordinējošās iestādes un pakalpojumu sniedzēji, kopumā piekrita, ka SRAP finansiālais ieguldījums ir proporcionāls tehniskā atbalsta vajadzībām un aplēstajai darbības jomai, un SRAP projektus uzskatīja par lietotājdraudzīgu un izmaksefektīvu instrumentu. Strukturālo reformu atbalsta ĢD kopējo gada maksājumu kontroles izmaksas bija pielīdzināmas citām ES programmām tiešās pārvaldības režīmā. Strukturālo reformu atbalsta ĢD sasniedza labus rezultātus SRAP budžeta izpildē.

Būtiskākais sasniegums ir tas, ka tehniskā atbalsta pieprasījumu novērtēšana un atlase šīs programmas ietvaros salīdzinājumā ar citām ES programmām tika pabeigta savlaicīgāk un vairāk atbilda Finanšu regulā noteiktajam mērķrādītājam. Tā kā viens no atlases kritērijiem projekta finansēšanai SRAP ietvaros bija reformas steidzamība, dalībvalstis gaidīja, ka katrs projekts tiks uzsākts pēc iespējas ātrāk, lai nodrošinātu, ka reformas joprojām ir būtiskas un tiek veiktas laikus.

Programmā iesaistītās ieinteresētās personas kopumā pozitīvi novērtēja SRAP administratīvo procedūru skaidrību, pārredzamību un lietotājdraudzīgumu, kā arī administratīvā sloga samērīgumu. Viena joma, kurā ir jāveic uzlabojumi, ir saistīta ar nepieciešamību turpināt attīstīt un pilnveidot projektu uzraudzības un izvērtēšanas praksi.

Strukturālo reformu atbalsta ĢD efektīvi un rezultatīvi koordinēja dalībvalstīm sniegto tehnisko atbalstu sadarbībā ar citiem Komisijas dienestiem. Tomēr, kā liecina pētījums, 2017.–2020. gadā sadarbība ar citām Komisijas struktūrvienībām tehniskā atbalsta iznākumu izplatīšanā un izmantošanā pēc projektu pabeigšanas varēja būt ciešāka.

Saskaņotība

SRAP tiek novērtēta kā saskaņots politikas instruments, kuram ir skaidra iekšējā loģika un kurš ir labi salāgots ar SRAP regulā noteiktajiem mērķiem, un kura projektu iekšējā struktūrā nav būtisku trūkumu, neatbilstību vai pārklāšanās. Programmas koncepcija sniedza ievērojamu elastību to projekta darbību izvēlē, kuras vislabāk atbilst konkrētiem projekta mērķiem un saņēmēju vajadzībām.

SRAP struktūra un darbības laika gaitā tika pielāgotas tā, lai varētu labāk reaģēt uz jaunākajām problēmām un rezultatīvāk sasniegtu programmas mērķus, piemēram, ieviešot īpašus uzaicinājumus iesniegt pieprasījumus, kas atbilstu dalībvalstu jaunajām vajadzībām. Tomēr, tā kā projekti ir nošķirti, varētu būt vajadzīgi papildu centieni izplatīt un izmantot projektu iznākumus tā, lai tie sasniegtu plašāku sabiedrību, tādējādi radot lielāku ietekmi.

Pierādījumi arī liecina, ka SRAP lielā mērā atbilda citām ES programmām un instrumentiem (citstarp ESF, ERAF, "Apvārsnis 2020", *COSME*, *Fiscalis*), kā arī dalībvalstu programmām un instrumentiem. Tas tā bija tāpēc, ka programmā tika aplūkoti dažādi līdzīgu mērķu, jautājumu un mērķgrupu aspekti. Ņemot vērā to, ka pastāv kopīgas tēmas ar citām ES programmām, SRAP ietvaros finansētie projekti lielā mērā papildināja šos projektus, valstu iestādēm sniedzot pielāgotu tehnisko atbalstu konkrētās nozaru jomās.

Attiecībā uz mērķu konsekvenci var minēt, ka ar SRAP tika pastiprinātas plašākas dalībvalstu un ES reformu programmas, pievēršoties arī konkrētām valstīm adresētiem ieteikumiem (KVAI), kas sniegti Eiropas pusgada procesa ietvaros. Kopumā SRAP iesaistītās ieinteresētās

personas augstu vērtēja šīs programmas ieguldījumu Eiropas pusgada procesā. Dažos gadījumos ar SRAP ietvaros finansētajiem projektiem tika sekmēta KVAI skaidrāka definēšana, precizēšana un īstenošana un dalībvalstīm tika sniegtas īpašas vadlīnijas par to īstenošanu. Citos gadījumos SRAP ietvaros finansēto projektu rezultāti tika izmantoti, lai formulētu šos ieteikumus.

Lai gan pastāvēja mehānismi, kas kopumā bija pietiekami SRAP un Eiropas pusgada procesa / KVAI saiknes un integrācijas nodrošināšanai, pētījums, kurā tika balstīts *ex post* izvērtējums, liecināja, ka netika pietiekami uzraudzīts, kā SRAP ietvaros finansētie projekti veicināja KVAI izpildi. Arī valstu Eiropas pusgada ziņojumos nebija atsauču uz SRAP projektiem.

ES pievienotā vērtība

SRAP ietvaros ES pievienotā vērtība tika panākta, jo ar šo programmu dalībvalstīm tika nodrošināta labāka piekļuve starptautiskām zināšanām, kas citādi nebūtu iespējama. Pat atsevišķajos gadījumos, kad projekta ieguvumus būtu iespējams īstenot bez ES tehniskā atbalsta, to tvērums nebūtu bijis tik plašs vai tie tiktu īstenoti vēlāk. Tādējādi ES pievienotā vērtība tika sasniegta saistībā ar pastiprinātiem reformu procesiem dalībvalstīs un palielinātu ieguldījumu ES politikas mērķu, arī Eiropas pusgada mērķu, sasniegšanā.

SRAP radīja ievērojamu ES mēroga pārrobežu ietekmi, kuras tvērums pārsniedza atsevišķas dalībvalstis. Šāda ietekme ietvēra dalībvalstīm sniegtu palīdzību saistībā ar ES politikas un prioritāšu īstenošanu valsts līmenī, citstarp Eiropas vērtību veicināšanu, kā arī palīdzību attiecībā uz savstarpēju dalīšanos ar labu praksi. Kopumā šo labo praksi un gūto pieredzi atbalsta saņēmēji aktīvi izmantoja arī pēc attiecīgo SRAP ietvaros finansēto projektu beigām.

Būtiskums

SRAP tika atzīta par ļoti nozīmīgu instrumentu, kas ir piemērots tam, lai uzlabotu dalībvalstu administratīvās spējas izstrādāt un īstenot reformas, kas vajadzīgas, lai risinātu problēmas, ar ko dalībvalstis saskaras.

Saņēmējietādes un citas ieinteresētās personas pozitīvi vērtēja SRAP koncepcijas un struktūras dažādos aspektus un tās nozīmi reformas mērķu sasniegšanā. Vienlaikus tehniskā atbalsta projektu mērķi lielā mērā atbilda galvenajiem reformas mērķiem un problēmām, ar ko saskaras dalībvalstis.

SRAP sniegtais tehniskais atbalsts bija ļoti būtisks, lai apmierinātu saņēmējietāžu un dalībvalstu vajadzības gan attiecībā uz īstenošanas metodi (t. i., starptautiskā tehniskā atbalsta sniedzējiem, ko nodrošināja Komisija), gan sniegtā atbalsta veidu (t. i., katras saņēmējietādes vajadzībām pielāgotu atbalstu). Programmas ietvaros unikāli, rezultatīvi un efektīvi tiek apmierināta dalībvalstu vajadzība, izstrādājot un īstenojot reformas, piekļūst augsta līmeņa starptautiskām speciālajām zināšanām.

Tajā pašā laikā gadījumos, kad SRAP tika izmantota ārkārtas apstākļos, tā nebija sevišķi piemērota reformai vai kapacitātes palielināšanai uz vietas, jo to ierobežoja uzaicinājumos iesniegt pieprasījumus noteiktais grafiks.

Neraugoties uz SRAP ieguldījuma saņemšanu daudzu gadu garumā, saņēmējietādēm joprojām bija vajadzīgs šīs programmas sniegtais tehniskais atbalsts. Arvien lielāko vajadzību pēc tehniskā atbalsta apliecināja arī pieaugošais dalībvalstu pieprasījumu skaits, kā arī pieaugošais projektu vidējais budžets.

GALVENĀS GŪTĀS ATZIŅAS

Īstenojot SRAP, gūtas tālāk minētās galvenās atziņas. Praktiski izmantojot šīs atziņas, var uzlabot turpmāku tehniskā atbalsta programmu izstrādi un pārvaldību. Atziņas grupētas pēc priekšmeta. **Ieinteresēto personu iesaiste**

- Sniedzot tehnisko atbalstu, būtiska nozīme bija **aktīvai saziņai ar ārējām ieinteresētajām personām un to iesaistei**, jo tādējādi tika palielināta reformu leģitimitāte, uzlabota to kvalitāte un vairota to ilgtspēja, kā arī samazināta organizāciju pretestība pārmaiņām.
- **Saņēmējietāžu iesaiste** tehniskā atbalsta projektu īstenošanā un reformu veikšanā bija ļoti svarīga, lai nodrošinātu projektu un to rezultātu vienmērīgāku īstenošanu.
- **Valstu koordinējošo iestāžu cieša iesaiste** tehniskā atbalsta projektu īstenošanas uzraudzībā, panāktā progresa apspriešanā un turpmāko pasākumu veikšanā bija svarīga, lai izmantotu iznākumus pēc projekta pabeigšanas.

Starpvalstu dimensija

- Programmas svarīga iezīme paredzēja nodrošināt dalībvalstu piekļuvi **starpvalstiskām speciālajām zināšanām**, kuras citādi tām nebūtu pieejamas.
- **Ierēdņu apmaiņa** bija pamats plašākai turpmākai vienādranga konsultāciju izmantošanai valstu pārvaldes iestādēs. Dalībvalstu ierēdņu uzkrātās zināšanas veidoja milzīgu zināšanu un prasmju kopumu.
- Tehniskā atbalsta projektu **rezultātu izplatīšana** dalībvalstīs un starp tām veicināja labas prakses apmaiņu un atkārtošanu.
- Programmas **transnacionālajai dimensijai**, piemēram, tādu projektu īstenošanai, ar kuriem tiek atbalstītas vairākas dalībvalstis, un rezultātu sekmīgākai izplatīšanai plašākai auditorijai, bija būtiska loma ES pievienotās vērtības stiprināšanā.

Eiropas Komisijas kā koordinatora loma

- Tehniskā atbalsta projektus **padarot mazāk sarežģītus**, to īstenošana kļuva vieglāka un efektīvāka.
- Pateicoties spējai nodrošināt **pielāgotus risinājumus**, saņēmējietāžu administratīvais slogs bija zems un varēja nodrošināt to pastāvīgu vadību, un tas sekmēja reformu veicināšanu un leģitimizēšanu.
- Komisijai bija nozīmīga loma **sadarbības veicināšanā starp potenciālajām** dažādu dalībvalstu **saņēmējietādēm**, kurām bija līdzīgas vajadzības un prioritātes.

Reformu rezultatīva īstenošana un koordinēšana ar citiem ES procesiem

- Uzlabota **uzraudzība un izvērtēšana** veicināja efektīvāku programmas īstenošanu un tehniskā atbalsta iznākumu sekmīgāku izplatīšanu un izmantošanu. Ar stabilu uzraudzības sistēmu būtu iespējams novērtēt darbību un reformu ietekmi, kā arī to ilgtspēju laika gaitā.
- Ieviešot **SRAP ieguldījuma Eiropas pusgada procesā uzraudzību** un konkrētu KVAI izpildi konkrētos valstu apstākļos, tika labāk izprasts, kas darbojas labi un ko var uzlabot.
- Tehniskajam atbalstam bija izšķiroša nozīme arī jomās, kurās iesniegti pieprasījumi ar salīdzinoši retāku priekšmetu, piemēram, palīdzībā **piemērot un īstenot ES tiesību aktus**.

Tehniskā atbalsta instruments

2021. gadā tehniskā atbalsta instruments (*TSI*) aizstāja SRAP kā galvenā programma tehniskā atbalsta sniegšanai 2021.–2027. gadā.

TSI tika izstrādāts, pamatojoties uz vairākiem ieteikumiem, kas ierosināti SRAP starpposma izvērtējumā, un iekļaujot dažus šā *ex post* izvērtējuma secinājumus kā, piemēram, ieinteresēto personu aktīvāka iesaiste, lielāka pievēršanās starpvalstu dimensijai un vairāk uzmanības uzraudzībai un izvērtēšanai.