

V Bruseli 11. októbra 2023
(OR. en)

14023/23

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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od: Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie

Dátum doručenia: 5. októbra 2023

Komu: Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie

Č. dok. Kom.: COM(2023) 571 final

Predmet: SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE
Hodnotenie *ex post* programu na podporu štrukturálnych reforiem

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2023) 571 final.

Príloha: COM(2023) 571 final



V Bruseli 5. 10. 2023
COM(2023) 571 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Hodnotenie *ex post* programu na podporu štrukturálnych reforiem

{SWD(2023) 322 final}

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Hodnotenie *ex post* programu na podporu štrukturálnych reforiem

ÚVOD

Štrukturálne reformy sú nevyhnutné na modernizáciu hospodárstiev, podporu investícií, vytváranie pracovných miest a zvyšovanie životnej úrovne. Reformy sú svojou povahou zložitými procesmi.

V máji 2017 bolo prijaté nariadenie (EÚ) 2017/825, ktorým sa ustanovuje program na podporu štrukturálnych reforiem (ďalej len „nariadenie o SRSP“). Bolo prijaté ako nástroj na poskytovanie technickej podpory vnútroštátnym orgánom a pomoc členským štátom pri navrhovaní a vykonávaní inštitucionálnych, administratívnych a rast udržujúcich štrukturálnych reforiem.

Rozpočet programu na podporu štrukturálnych reforiem na obdobie 2017 – 2020 (ďalej len „program“ alebo „SRSP“) bol 222,8 milióna EUR. Program riadila služba na podporu štrukturálnych reforiem, ktorá sa 1. januára 2020 stala Generálnym riaditeľstvom pre podporu štrukturálnych reforiem (GR REFORM).

METODIKA

Nezávislý externý dodávateľ vykonal hodnotiacu štúdiu, ktorá poslúžila ako podklad pre hodnotenie *ex post* programu na podporu štrukturálnych reforiem. Štúdia prebiehala 11 mesiacov od 11. októbra 2021. Zahŕňala 826 projektov financovaných zo SRSP v období 2017 až 2020, pričom pokrývala prijemcov vo všetkých členských štátoch.

V súlade s usmerneniami EÚ o lepšej právnej regulácii použil dodávateľ na získanie spoľahlivých dôkazov komplexnú metodiku, ktorá pozostávala z rozsiahleho sekundárneho výskumu (vrátane informácií GR REFORM získaných z jeho interného monitorovacieho nástroja s údajmi až do novembra 2021), z konzultácií so zainteresovanými stranami (rozhovory s kľúčovými zainteresovanými stranami, otvorená verejná konzultácia, prieskum medzi kľúčovými zainteresovanými stranami a osobitnými skupinami) a z hĺbkových prípadových štúdií (30 projektov v ôsmich členských štátoch a jeden viacnárodný projekt zahŕňajúci 17 členských štátov).

Dodávateľ vykonal všetky úlohy pod dohľadom medziúvarovej riadiacej skupiny a podľa usmernenia GR REFORM. Kvalita a reprezentatívnosť získaných dôkazov sa považovali za solídne a zmysluplné, vďaka čomu sme mohli dospieť k záverom a poskytnúť spoľahlivé a opodstatnené odpovede na otázky týkajúce sa hodnotenia.

HLAVNÉ ZISTENIA

V súlade s usmerneniami o lepšej právnej regulácii sa hodnotenie *ex post* SRSP opiera o týchto päť kritérií:

- **relevantnosť**,
- **účinnosť**,
- **efektívnosť**,
- **koherentnosť** (konzistentnosť),

- **pridaná hodnota EÚ** (doplňa hodnotu, ktorú by inak vytvorili krajiny EÚ, ak by konali samostatne).

Všeobecný cieľ

Všeobecným cieľom SRSP bolo prispieť k inštitucionálnym, administratívnym a rast udržujúcim štrukturálnym reformám v členských štátoch formou poskytovania podpory vnútroštátnym orgánom. Podpora bola navrhnutá aj na pomoc členským štátom, ktoré nie sú členmi eurozóny, pri príprave na vstup do eurozóny.

Podľa dostupných dôkazov bolo vykonávanie SRSP z hľadiska účinnosti, efektívnosti a koherentnosti celkovo úspešné. Program sa okrem toho považoval za vysoko relevantný pri riešení potrieb prijímajúcich orgánov a členských štátov a mal „pridanú hodnotu EÚ“.

Účinnosť

Program úspešne dosiahol svoj všeobecný cieľ a prispel k významnému pokroku v programe reforiem v členských štátoch. Skutočné dokončenie rôznych druhov reforiem záviselo nielen od výsledkov iných programov a nástrojov EÚ, ale aj od širšieho úsilia členských štátov.

Ak projekty neprinesli celkové zamýšľané výsledky a vplyvy, zvyčajne to odrážalo skôr širšie výzvy v reformnom procese než vnútorné nedostatky v projektoch alebo v poskytovaní technickej podpory. V budúcnosti by sa však malo dosiahnuť viac politických vplyvov, keďže počas štúdie o hodnotení *ex post* stále prebiehala približne jedna tretina všetkých hodnotených projektov.

Navyše odporúčania vyplývajúce z niektorých projektov v rámci SRSP sa zahrnuli do národných plánov obnovy a odolnosti ako míľniky, čím sa zabezpečilo, že dosiahnutie týchto míľnikov bude mať istý vplyv¹. Dosiahnutie očakávaných výsledkov a vplyvov by si preto vyžadovalo viac času vzhľadom na dlhý logický reťazec medzi poskytovaním technickej podpory a očakávanými výsledkami/vplyvmi.

Pre dosiahnutie výsledkov je kľúčové aktívne zapojenie prijímajúcich orgánov a ich zodpovednosť za projekty. Toto zapojenie je nevyhnutné nielen počas vykonávania projektov a následných opatrení, ale aj vo fáze pred vykonávaním, a to z hľadiska vymedzenia cieľov a harmonogramov projektov, vďaka čomu sa vytvorí zodpovednosť a záväzok k zmene.

Prijímajúce orgány pri využívaní technickej podpory a vykonávaní súvisiacich odporúčaní niekedy nemali primeranú administratívnu kapacitu, čo ovplyvnilo bezproblémový priebeh projektov technickej podpory a vykonávanie výsledných odporúčaní. Hoci prijímajúcim orgánom nevznikajú náklady na poskytovanie technickej pomoci, občas nemali dostatočné finančné zdroje na vykonávanie odporúčaní vyplývajúcich z projektov a súvisiacich reforiem.

Celkovo sa komunikačné činnosti zahŕňali do návrhu projektov len zriedka, a to aj napriek zvýšenému počtu komunikačných iniciatív v rámci kôl programu v rokoch 2019 a 2020. Ak počas poskytovania technickej podpory došlo k zapojeniu externých zainteresovaných strán a komunikácii s nimi, malo to zásadný význam, pretože účinné vykonávanie týchto činností prispelo k zvýšeniu legitimity, kvality a udržateľnosti reforiem a k zníženiu odmietania zmien v organizácii.

¹ Nariadenie (EÚ) 2021/241, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, bolo prijaté vo februári 2021. Dovtedy mnohé projekty financované zo SRSP dosiahli svoje očakávané výsledky a viedli k odporúčaniam, ktoré boli zásadné pri vymedzovaní míľnikov a cieľov v národných plánoch obnovy a odolnosti.

Efektívnosť

Ukázalo sa, že vzhľadom na dostupný rozpočet SRSP úspešne prilákal mnoho vysokokvalitných žiadostí. Program okrem toho dokázal podporiť projekty s rastúcou veľkosťou a rozpočtom, a tým zvýšiť potenciál projektov dosiahnuť výraznejší vplyv. Rastúci dopyt po technickej podpore medzi členskými štátmi a dostatočná úroveň hospodárskej súťaže medzi žiadosťami v rámci SRSP umožnili orgánom vybrať vysokokvalitné návrhy.

Zainteresované strany programu – vrátane prijímajúcich orgánov, koordinačných orgánov a poskytovateľov – sa vo všeobecnosti zhodli, že finančný príspevok zo SRSP bol úmerný potrebám a odhadovanému rozsahu technickej podpory, a projekty v rámci SRSP považovali za používateľsky ústretový a nákladovo efektívny nástroj. Náklady na kontroly celkových ročných platieb v GR REFORM boli porovnateľné s inými programami EÚ v rámci priameho riadenia. GR REFORM dosiahlo pri plnení rozpočtu SRSP dobré výsledky.

Najmä posúdenie a výber žiadostí o technickú podporu boli v porovnaní s inými programami EÚ dokončené včas a boli v súlade s cieľom stanoveným v nariadení o rozpočtových pravidlách. Keďže jedným z kritérií výberu na financovanie projektu v rámci SRSP bola naliehavosť reformy, členské štáty očakávali čo najskoršiu realizáciu každého projektu, aby sa zabezpečila relevantnosť reforiem a ich včasné vykonanie.

Zainteresované strany zapojené do programu sa vo všeobecnosti vyjadrovali pozitívne, pokiaľ ide o zrozumiteľnosť, transparentnosť a používateľskú ústretovosť administratívnych postupov v rámci SRSP a primeranosť administratívneho zaťaženia. Jedna oblasť, ktorú možno zlepšiť, súvisí s potrebou ďalšieho rozvoja a zdokonalenia postupov monitorovania a hodnotenia projektov.

GR REFORM efektívne a účinne koordinovalo technickú podporu poskytovanú členskými štátom s inými útvarmi Komisie. Podľa štúdie však mohla byť v období 2017 – 2020 nadviazaná užšia spolupráca s inými útvarmi Komisie pri šírení a využívaní výstupov z technickej podpory po dokončení projektov.

Koherentnosť

Podľa hodnotenia je SRSP koherentný nástroj politiky s jasnou vnútornou logikou, dobre zosúladenými cieľmi stanovenými v nariadení o SRSP, bez výrazných medzier, nezrovnalostí alebo prekrývania vo vnútornej štruktúre projektov. Návrh programu umožnil značnú flexibilitu pri výbere projektových činností, ktoré sú najlepšie prispôsobené špecifickým cieľom projektu a potrebám príjemcov.

Štruktúra a činnosti SRSP boli časom prispôsobené tak, aby lepšie reagovali na novovznikajúce výzvy a aby účinnejšie dosahovali ciele programu, napr. zavedením osobitných výziev na predkladanie žiadostí, ktoré zodpovedali novovznikajúcim potrebám členských štátov. Osobitná povaha projektov však znamená, že na šírenie a využívanie výstupov z projektov medzi širšou verejnosťou by sa mohlo vyžadovať dodatočné úsilie, aby mohli mať projekty väčší vplyv.

Z dôkazov vyplýva aj to, že SRSP bol vysoko konzistentný s inými programami a nástrojmi EÚ (vrátane ESF, EFRR, Horizont 2020, COSME, Fiscalis), ako aj s programami a nástrojmi samotných členských štátov. Dôvodom bolo, že riešil rozličné aspekty podobných cieľov, otázok a cieľových skupín. Vzhľadom na spoločné témy s inými programami EÚ projekty financované zo SRSP do veľkej miery dopĺňali uvedené projekty tým, že poskytovali prispôsobenú technickú podporu pre vnútroštátne orgány v špecifických odvetvových oblastiach.

Pokiaľ ide o konzistentnosť cieľov, SRSP posilnil širšie programy reforiem členských štátov a EÚ, a to aj riešením odporúčaní pre jednotlivé krajiny vydaných v rámci procesu európskeho semestra. Zainteresované strany SRSP vo všeobecnosti vysoko oceňovali prínos programu k procesu semestra. Projekty financované zo SRSP v niektorých prípadoch pomohli lepšie vymedziť, objasniť a zrealizovať odporúčania pre jednotlivé krajiny, ako aj poskytnúť osobitné usmernenia členským štátom k ich vykonávaniu. V ďalších prípadoch sa výsledky projektov financovaných zo SRSP použili na vypracovanie týchto odporúčaní.

Hoci celkovo existovali dostatočné mechanizmy na zabezpečenie prepojení a integrácie medzi SRSP a procesom európskeho semestra/odporúčaniami pre jednotlivé krajiny, z podpornej štúdie o hodnotení *ex post* vyplynulo, že sa dostatočne nemonitorovalo to, ako projekty financované zo SRSP prispeli k plneniu odporúčaní pre jednotlivé krajiny. Okrem toho v správach o jednotlivých krajinách v rámci európskeho semestra neboli uvedené odkazy na projekty v rámci SRSP.

Pridaná hodnota EÚ

SRSP priniesol pridanú hodnotu EÚ tým, že členským štátom poskytol lepší prístup k medzinárodným odborným znalostiam, než aký by mali, keby SRSP neexistoval. Dokonca aj v tom malom počte prípadov, keď by prínosy projektov bolo možné zabezpečiť bez technickej podpory EÚ, by tieto prínosy mali oveľa menší rozsah alebo by sa zrealizovali neskôr. V dôsledku toho sa dosiahla pridaná hodnota EÚ z hľadiska posilnených reformných procesov v členských štátoch a posilneného príspevku k dosahovaniu cieľov politik EÚ, napríklad cieľov európskeho semestra.

SRSP mal významné cezhraničné, celoúnijné vplyvy presahujúce jednotlivé členské štáty. Takéto vplyvy zahŕňali pomoc členským štátom pri vykonávaní politik a priorít EÚ na vnútroštátnej úrovni vrátane presadzovania európskych hodnôt, ako aj pomoc členským štátom pri vzájomnej výmene osvedčených postupov. Prijemcovia vo všeobecnosti aktívne využívali tieto osvedčené postupy a získané poznatky po ukončení príslušných projektov financovaných zo SRSP.

Relevantnosť

SRSP bol vyhodnotený ako vysoko relevantný nástroj, ktorý je dobre prispôsobený na zvyšovanie administratívnych kapacít členských štátov pri navrhovaní a vykonávaní reforiem potrebných na riešenie výziev, ktorým čelia.

Prijímajúce orgány a ostatné zainteresované strany pozitívne vnímali rozličné aspekty návrhu a štruktúry SRSP a jeho relevantnosť pre dosiahnutie cieľov reforiem. Ciele projektov technickej podpory sa zároveň do veľkej miery zhodovali s cieľmi kľúčových reforiem a výzvami, ktorým členské štáty čelia.

Technická podpora poskytovaná zo SRSP bola vysoko relevantná pre riešenie potrieb prijímajúcich orgánov a členských štátov, a to z hľadiska spôsobu vykonávania (t. j. medzinárodní poskytovatelia technickej podpory, ktorých zabezpečila Komisia), ako aj z hľadiska povahy poskytovanej podpory (t. j. povaha prispôbena potrebám každého prijímajúceho orgánu). Program jedinečne, účinne a efektívne plní potrebu členských štátov získať pri navrhovaní alebo vykonávaní reforiem prístup k medzinárodným odborným znalostiam na vysokej úrovni.

Zároveň, ak sa SRSP využil v rámci pohotovostnej kapacity, nebol veľmi vhodný na riešenie reforiem alebo budovania kapacít v praxi, keďže bol obmedzený harmonogramom stanoveným vo výzvach na predkladanie žiadostí.

Napriek tomu, že prijímajúce orgány dostávali príspevok zo SRSP dlhé roky, stále potrebovali technickú podporu poskytovanú programom. Rastúca potreba technickej podpory bola zdôraznená aj zvýšeným počtom žiadostí od členských štátov, ako aj zvýšeným priemerným rozpočtom na projekty.

HLAVNÉ ZÍSKANÉ POZNATKY

Pri vykonávaní SRSP sa získali ďalej uvedené hlavné poznatky. Využitie týchto poznatkov môže prispieť k zlepšeniu navrhovania a riadenia budúcich programov na poskytovanie technickej podpory. Poznatky sú zoskupené podľa tém.

Zapojenie zainteresovaných strán

- **Aktívna komunikácia s externými zainteresovanými stranami a ich zapojenie** boli pri poskytovaní technickej podpory zásadné: zvýšila sa tým legitimita, kvalita a udržateľnosť reforiem a znížilo sa odmietanie zmien v organizácii.
- **Zapojenie prijímajúcich orgánov** bolo kľúčové pri vykonávaní projektov technickej podpory a v reformnom procese na umožnenie bezproblémového vykonávania projektov a ich výsledkov.
- **Úzke zapojenie vnútroštátnych koordinačných orgánov** bolo dôležité pri monitorovaní vykonávania projektov technickej podpory, diskusiách o ich pokroku a pri prijímaní následných opatrení v záujme využitia výstupov po ukončení projektu.

Cezhraničný rozmer

- Kľúčovým prvkom programu bolo poskytnúť prístup k **medzinárodným odborným znalostiam** členským štátom, ktoré by k nim inak možno nemali prístup.
- **Výmeny medzi štátnymi zamestnancami** poskytli základ pre širšie využitie vzájomného poradenstva v rámci vnútroštátnych správ v budúcnosti. Nadobudnuté znalosti štátnych zamestnancov v členských štátoch predstavovali rozsiahly súbor odborných znalostí a zručností.
- **Šírenie výsledkov** projektov technickej podpory v rámci členských štátov a medzi nimi podporilo výmenu a opakovanie osvedčených postupov.
- **Nadnárodný rozmer** programu – napríklad prostredníctvom projektov, ktoré podporujú viacero členských štátov, a prostredníctvom lepšieho šírenia výsledkov medzi širšou verejnosťou – bolo zásadné pri posilňovaní „pridanej hodnoty EÚ“.

Úloha Európskej komisie ako sprostredkovateľa

- Vďaka **zníženiu zložitosti** projektov technickej podpory je ich realizácia jednoduchšia a účinnejšia.
- Schopnosť poskytovať **prispôsobené riešenia** viedla k zníženiu administratívneho zaťaženia prijímajúcich orgánov a priebežným usmerneniam pre tieto orgány, pričom pomohla uľahčiť a legitimizovať reformy.
- Komisia zohrávala významnú úlohu pri **uľahčovaní spolupráce medzi potenciálnymi prijímajúcimi orgánmi** v rôznych členských štátoch, ktoré mali podobné potreby a priority.

Účinné vykonávanie reforiem a koordinácia s inými procesmi EÚ

- Zlepšené **monitorovanie a hodnotenie** prispelo k efektívnejšiemu vykonávaniu programu a lepšiemu šíreniu a využívaniu výstupov z technickej podpory. Spoľahlivý systém monitorovania môže umožniť posudzovať vplyv akcií a reforiem, ako aj ich udržateľnosť v priebehu času.
- **Monitorovanie príspevku SRSP k procesu európskeho semestra** a plnenia špecifických odporúčaní pre jednotlivé krajiny v osobitných vnútroštátnych kontextoch sa po svojom zavedení stalo dôležitým prvkom na pochopenie toho, čo funguje dobre a čo by sa mohlo zlepšiť.
- Technická podpora bola kľúčová aj v oblastiach, v ktorých je predmet žiadosti menej častý, ako je napríklad pomoc pri **uplatňovaní a vykonávaní právnych predpisov EÚ**.

Nástroj technickej podpory

V roku 2021 bol SRSP nahradený Nástrojom technickej podpory, ktorý je hlavným programom na poskytovanie technickej podpory v období 2021 – 2027.

Nástroj technickej podpory bol navrhnutý na základe viacerých odporúčaní navrhovaných v hodnotení SRSP v polovici trvania, pričom sa v ňom zohľadnili niektoré závery tohto hodnotenia *ex post*, ako je aktívnejšie zapojenie zainteresovaných strán, presnejšie zameranie na cezhraničný rozmer a väčšia pozornosť venovaná monitorovaniu a hodnoteniu.