

Bruselj, 11. oktober 2023  
(OR. en)

14023/23

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

## SPREMNI DOPIS

---

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	5. oktober 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2023) 571 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Naknadna ocena programa za podporo strukturnim reformam

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2023) 571 final.

---

Priloga: COM(2023) 571 final



Bruselj, 5.10.2023  
COM(2023) 571 final

## **POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

**Naknadna ocena programa za podporo strukturnim reformam**

{SWD(2023) 322 final}

# **POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU**

## **Naknadna ocena programa za podporo strukturnim reformam**

### **UVOD**

Strukturne reforme so zelo pomembne za posodobitev gospodarstev, spodbujanje naložb, ustvarjanje delovnih mest in dvig življenjskega standarda. Strukturne reforme so že po svoji naravi kompleksni procesi.

Maja 2017 je bila sprejeta Uredba (EU) 2017/825 o vzpostavitvi programa za podporo strukturnim reformam. Program je bil zasnovan kot orodje za zagotavljanje tehnične podpore nacionalnim organom ter pomoč državam članicam pri oblikovanju in izvajanju institucionalnih in upravnih reform ter strukturnih reform za ohranjanje rasti.

Proračun programa za podporo strukturnim reformam (v nadaljnjem besedilu: program ali program SRSP) je v obdobju 2017–2020 znašal 222,8 milijona EUR. Program je upravljala podpora služba za strukturne reforme (SRSS), ki je 1. januarja 2020 postala Generalni direktorat za podporo strukturnim reformam (GD REFORM).

### **METODOLOGIJA**

Neodvisni zunanji izvajalec je izvedel ocenjevalno študijo, ki je bila podlaga za naknadno oceno programa za podporo strukturnim reformam. Študija je bila izvedena v obdobju 11 mesecev, ki se je začelo 11. oktobra 2021. Vključevala je 826 projektov, financiranih iz programa SRSP, in sicer od leta 2017 do leta 2020. V projektih so bili zajeti upravičenci v vseh državah članicah.

Da bi zbral zanesljive dokaze, je zunanji izvajalec uporabil kompleksno metodologijo v skladu s smernicami EU za boljše pravno urejanje, ki je zajemala obsežne teoretične raziskave (vključno z informacijami GD REFORM, pridobljenimi iz internega orodja za spremljanje, in podatki do novembra 2021), posvetovanje z deležniki (razgovori s ključnimi deležniki, odprto javno posvetovanje, anketa med ključnimi deležniki in fokusne skupine) ter poglobljene študije primerov (30 projektov v osmih državah članicah in 1 večdržavni projekt, ki je vključeval 17 držav članic).

Izvajalec je vse naloge opravil pod nadzorom medresorske usmerjevalne skupine in pod vodstvom GD REFORM. Kakovost in reprezentativnost zbranih dokazov sta bili ocenjeni kot temeljiti in smiselni, kar nam je omogočilo oblikovanje zaključkov ter zagotovitev zanesljivih in utemeljenih odgovorov na vprašanja iz ocenjevanja.

### **GLAVNE UGOTOVITVE**

V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje naknadna ocena programa SRSP temelji na naslednjih petih merilih:

- **ustreznost**
- **uspešnost**
- **učinkovitost**
- **skladnost** (doslednost)

- **dodana vrednost EU** (dodatna vrednost v primerjavi z vrednostjo, ki bi jo sicer ustvarile države EU, če bi ukrepale same)

## **Splošni cilj**

Splošni cilj programa SRSP je bil prispevati k institucionalnim in upravnim reformam ter strukturnim reformam za ohranjanje rasti v državah članicah z zagotavljanjem podpore nacionalnim organom. Podpora je bila namenjena tudi pomoči državam članicam zunaj evrskega območja pri njihovih pripravah za pridružitve območju.

Glede na razpoložljive dokaze je bilo z vidika uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti izvajanje programa SRSP na splošno uspešno. Ugotovljeno je bilo tudi, da je program ustrezno odgovarjal na potrebe upravičenih organov in držav članic ter da je imel „dodano vrednost EU“.

## **Uspešnost**

Program je uspešno uresničil zadani splošni cilj in dosegel znaten napredek pri izvajanju programa reform v državah članicah. Uspešno uresničevanje različnih vrst reform je bilo odvisno tudi od širših prizadevanj držav članic, ne samo od rezultatov drugih programov in instrumentov EU.

Če projekti niso dosegli vseh predvidenih rezultatov in učinkov, je bilo to običajno zaradi širših izzivov v procesu reform in ne zaradi pomanjkljivosti pri projektih ali zagotavljanju tehnične podpore. Vendar se pričakuje, da bo do dodatnih učinkov politike prišlo pozneje, saj je bila približno tretjina vseh ocenjevanih projektov med naknadno ocenjevalno študijo še vedno v teku.

Poleg tega so bila priporočila iz nekaterih projektov programa SRSP v nacionalne načrte za okrevanje in odpornost vključena v obliki mejnikov, da bi dosegli učinek ob realizaciji mejnikov<sup>1</sup>. Zato bi bilo zaradi dolge logične verige med zagotavljanjem tehnične podpore in pričakovanimi rezultati/učinki potrebnega več časa za uresničitev predvidenih rezultatov in učinkov.

Dejavno sodelovanje upravičenih organov in njihova odgovornost pri vodenju projektov sta ključnega pomena za doseganje rezultatov. Tovrstno sodelovanje je zelo pomembno ne le med izvajanjem projekta in nadaljnjim ukrepanjem, temveč tudi v predizvedbeni fazi, zlasti pri opredeljevanju ciljev in časovnih okvirov projekta, kar omogoča razvoj občutka odgovornosti in zavezanost spremembam.

Upravičeni organi včasih niso imeli ustrezne upravne zmogljivosti za uporabo tehnične podpore in izvajanje priporočil, kar je oviralo ustrezno izvajanje projektov tehnične podpore in izvajanje s tem povezanih priporočil. Čeprav zagotavljanje tehnične podpore ne povzroča stroškov upravičenim organom, ti včasih niso imeli zadostnih finančnih sredstev za izvajanje priporočil za projekte in z njimi povezanih reform.

Na splošno so bile dejavnosti komuniciranja redko vključene v zasnovo projektov kljub povečanju števila pobud na področju komuniciranja v letih 2019 in 2020. Vendar je bilo sodelovanje in komuniciranje z zunanjimi deležniki med zagotavljanjem tehnične podpore ključnega pomena, saj je učinkovito izvajanje teh dejavnosti prispevalo k povečanju

---

<sup>1</sup> Uredba (EU) 2021/241 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost je bila sprejeta februarja 2021. Do takrat so številni projekti, financirani v okviru programa SRSP, dosegli pričakovane rezultate in na tej podlagi so bila pripravljena priporočila, ki so bila ključna za opredelitev mejnikov in ciljev v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost.

legitimnosti, kakovosti in vzdržnost reform ter zmanjšanju organizacijskega odpora do sprememb.

## **Učinkovitost**

Program SRSP se je izkazal za uspešnega pri privabljanju velikega števila visokokakovostnih zahtevkov glede na razpoložljiva proračun sredstva. Poleg tega je program zagotavljal podporo čedalje obsežnejšim projektom z vse večjim proračunom, s čimer se je povečal potencial projektov za doseganje večjega učinka. Vse večje povpraševanje po tehnični podpori med državami članicami in zadostna raven konkurence med zahtevki v okviru programa SRSP sta organom omogočila izbiro visokokakovostnih predlogov.

Deležniki programa, vključno z upravičenimi organi, usklajevalnimi organi in izvajalci, so se na splošno strinjali, da je finančni prispevek iz programa SRSP sorazmeren s potrebami in ocenjenim obsegom tehnične podpore. Ocenili so tudi, da so projekti programa uporabnikom prijazen in stroškovno učinkovit instrument. Stroški kontrol v skupnih letnih plačilih GD REFORM so bili primerljivi z drugimi programi EU v okviru neposrednega upravljanja. GD REFORM je dosegel dobre rezultate pri izvrševanju proračuna programa SRSP.

Zlasti je treba poudariti, da sta bila v primerjavi z drugimi programi EU ocenjevanje in izbira zahtevkov za tehnično podporo zaključena pravočasno in v skladu s ciljem iz finančne uredbe. Glede na to, da je bilo eno od izbirnih meril za financiranje projekta v okviru programa SRSP nujnost reforme, so države članice pričakovale, da se bo vsak projekt začel čim prej, da bi bile reforme še naprej relevantne in da bi se izvedle pravočasno.

Deležniki, vključeni v program, so na splošno izrazili pozitivno mnenje glede jasnosti in preglednosti upravnih postopkov programa SRSP ter njihove prijaznosti do uporabnika, pa tudi sorazmernosti upravnega bremena. Eno od področij, na katerih so možne izboljšave, je povezano s potrebo po nadaljnjem razvoju in izboljšanju praks spremljanja in ocenjevanja projektov.

GD REFORM je učinkovito in uspešno koordiniral tehnično podporo državam članicam z drugimi službami Komisije. Vendar bi se lahko v skladu s študijo v obdobju 2017–2020 vzpostavilo tesnejše sodelovanje z drugimi službami Komisije pri razširjanju in izkoriščanju rezultatov tehnične podpore po zaključku projektov.

## **Skladnost**

Za program SRSP velja, da je usklajeno orodje politike z jasno notranjo logiko, ki je dobro usklajeno s cilji iz uredbe o programu za podporo strukturnim reformam, brez večjih vrzeli, nedoslednosti ali prekrivanj v notranji strukturi projektov. Program je zasnovan tako, da omogoča precejšnjo prožnost pri izbiri projektnih dejavnosti, ki se kar najbolje prilagajajo specifičnim ciljem projekta in potrebam upravičencev.

Struktura in dejavnosti programa SRSP so bile sčasoma prilagojene, da bi se bolje odzivale na nove izzive in učinkoviteje dosegle zastavljene cilje, denimo z uvedbo namenskih razpisov, ki so ustrezali novim potrebam držav članic. Vendar individualna oblika projektov pomeni, da so za doseganje večjega učinka lahko potrebna dodatna prizadevanja za izkoriščanje rezultatov projektov in za njihovo posredovanje širši javnosti.

Glede na dokaze je bil program SRSP skladen z drugimi programi in instrumenti EU (vključno z Evropskim socialnim skladom, Evropskim skladom za regionalni razvoj, programi Obzorje 2020, COSME in Fiscalis) ter programi in instrumenti držav članic. Usmerjen je bil namreč na različne vidike podobnih ciljev, vprašanj in ciljnih skupin. Projekti,

financirani iz programa SRSP, so si delili skupne teme z drugimi programi EU, zato so jih v veliki meri dopolnjevali z zagotavljanjem prilagojene tehnične podpore nacionalnim organom na posameznih sektorskih področjih.

Kar zadeva doslednost ciljev, je program SRSP okreplil širše programe reform držav članic in EU, vključno z uresničevanjem priporočil za posamezne države, izdanih v okviru procesa evropskega semestra. Deležniki programa SRSP so na splošno zelo cenili prispevek programa k procesu evropskega semestra. V nekaterih primerih so projekti, financirani iz programa SRSP, pripomogli k temu, da se priporočila za posamezne države bolje opredelijo, pojasnijo in operacionalizirajo ter da se državam članicam zagotovijo posebne smernice za njihovo izvajanje. V drugih primerih so se rezultati projektov, financiranih iz programa SRSP, uporabili za pripravo teh priporočil.

Čeprav je bilo na splošno na voljo dovolj mehanizmov za povezovanje in integracijo med programom SRSP in procesom evropskega semestra oziroma priporočili za posamezne države, je naknadna ocena pokazala, da se ni dovolj spremljalo, kako so projekti, financirani iz programa SRSP, prispevali k izpolnjevanju priporočil za posamezne države. V poročilih o državah v okviru evropskega semestra je bilo ugotovljeno pomanjkanje sklicevanja na projekte programa SRSP.

### **Dodana vrednost EU**

Program SRSP je dodano vrednost dosegel tako, da je državam članicam zagotovil boljši dostop do mednarodnega strokovnega znanja, kot bi ga sicer imele brez programa. V določenih primerih bi bilo koristi projekta mogoče doseči tudi brez tehnične podpore EU, vendar bi bile te po obsegu precej manjše ali pa dosežene pozneje. Zato je bila dodana vrednost EU dosežena v smislu okrepljenih reformnih procesov v državah članicah in večjega prispevka k uresničevanju ciljev politik EU, predvsem tistih v okviru evropskega semestra.

Program SRSP je imel znatne čezmejne učinke na ravni EU, ki presegajo posamezne države članice. Ti učinki so vključevali pomoč državam članicam pri izvajanju politik in prednostnih nalog EU na nacionalni ravni, vključno s spodbujanjem evropskih vrednot, ter pomoč pri medsebojni izmenjavi dobrih praks. Na splošno so upravičenci te dobre prakse in pridobljene izkušnje dejavno uporabljali po zaključku zadevnih projektov, financiranih v okviru programa SRSP.

### **Ustreznost**

Ugotovljeno je bilo, da je program SRSP zelo pomemben instrument, ki je dobro prilagojen izboljševanju upravnih zmogljivosti držav članic za pripravo in izvajanje reform, potrebnih za obvladovanje izzivov, s katerimi se spopadajo.

Upravičeni organi in drugi deležniki so pozitivno ocenili različne vidike zasnove in strukture programa SRSP ter njegov pomen za doseganje reformnih ciljev. Hkrati so cilji projektov tehnične podpore večinoma ustrezali ključnim reformnim ciljem in izzivom, s katerimi se spopadajo države članice.

Tehnična podpora v okviru programa SRSP je bila zelo pomembna za odgovarjanje na potrebe upravičenih organov in držav članic, tako v smislu metode izvajanja (tj. mednarodnih ponudnikov tehnične podpore, ki jih je zagotovila Komisija) kot oblike zagotovljene podpore (tj. prilagojene potrebam posameznega upravičenega organa). Program na edinstven, uspešen in učinkovit način izpolnjuje potrebe držav članic po dostopu do mednarodnega strokovnega znanja na visoki ravni, kadar so v procesu priprave ali izvajanja reform.

Vendar v primeru uporabe v izrednih razmerah, program SRSP ni bil primeren za reforme ali vzpostavitev zmogljivosti na terenu, ker je bil omejen s časovnimi okviri iz razpisov.

Čeprav so upravičeni organi več let prejeli prispevek programa SRSP, so še vedno potrebovali tehnično podporo, ki jo zagotavlja program. Naraščajoča potreba po tehnični podpori je bila razvidna tudi iz vse večjega števila zahtevkov držav članic in povečanja povprečnega proračuna za projekte.

#### **POMEMBNE PRIDOBLENE IZKUŠNJE**

Pri izvajanju programa SRSP so bile pridobljene spodaj navedene pomembne izkušnje, pri čemer lahko uporaba teh izkušenj pripomore k izboljšanju zasnove in upravljanja prihodnjih programov za zagotavljanje tehnične podpore. Pridobljene izkušnje po področjih: **Sodelovanje deležnikov**

- Pri zagotavljanju tehnične podpore sta bila ključnega pomena **aktivno komuniciranje z zunanjimi deležniki in njihovo sodelovanje**: s tem so se povečale legitimnost, kakovost in vzdržnost reform ter zmanjšal organizacijski odpor do sprememb.
- **Sodelovanje upravičenih organov** je bilo ključno pri izvajanju projektov tehnične podpore in reformnem procesu, da je omogočilo lažje izvajanje projektov in uveljavljanje njihovih rezultatov.
- **Tesno sodelovanje nacionalnih usklajevalnih organov** je bilo pomembno pri spremljanju izvajanja projektov tehnične podpore, razpravi o njihovem napredku in sprejemanju nadaljnjih ukrepov za uporabo rezultatov po zaključku projekta.

#### **Meddržavna razsežnost**

- Ključna značilnost programa je bila zagotavljanje dostopa državam članicam do **mednarodnega strokovnega znanja**, do katerega morda sicer ne bi imele dostopa.
- Z **izmenjavami javnih uslužbencev** so bili položeni temelji za večjo uporabo vzajemnega svetovanja v upravah držav članic v prihodnosti. Znanje, ki so ga pridobili javni uslužbenci v državah članicah, je predstavljalo ogromen nabor strokovnega znanja in veščin.
- **Razširjanje rezultatov** projektov tehnične podpore v državah članicah in med njimi je spodbudilo izmenjavo in posnemanje dobrih praks.
- **Nadnacionalna razsežnost** programa – denimo v okviru projektov, ki podpirajo več držav članic, in z boljšim razširjanjem rezultatov tudi širšo javnost – je bila izjemno pomembna za krepitev „dodane vrednosti EU“.

#### **Posredniška vloga Evropske komisije**

- Z **zmanjšanjem kompleksnosti** projektov tehnične podpore je bilo njihovo izvajanje lažje in učinkovitejše.
- Možnost zagotavljanja **prilagojenih rešitev** je pomenila manj upravnih obremenitev za upravičene organe in njihovo sprotno usmerjanje, kar je pripomoglo k lažji izvedbi in večji legitimnosti reform.
- Komisija je imela pomembno vlogo pri **spodbujanju sodelovanja med potencialnimi upravičenimi organi** v različnih državah članicah s podobnimi potrebami in prednostnimi nalogami.

#### **Učinkovito izvajanje reform in usklajevanje z drugimi procesi EU**

- Izboljšano **spremljanje in ocenjevanje** sta prispevala k učinkovitejšemu izvajanju programa ter boljšemu razširjanju in izkoriščanju rezultatov tehnične podpore. Dober

sistem spremljanja lahko omogoči ocenjevanje učinka ukrepov in reform ter njihove vzdržnosti skozi čas.

- Ko je bil vzpostavljen, je bilo **spremljanje prispevka programa SRSP k procesu evropskega semestra** in izpolnjevanju priporočil za posamezne države v posameznih nacionalnih okvirih pomembno za razumevanje, kaj deluje dobro in kaj bi bilo mogoče izboljšati.
- Tehnična podpora je bila ključna tudi na področjih, na katerih so zahtevki redkejši, kot je pomoč pri **uporabi in izvajanju zakonodaje EU**.

### **Instrument za tehnično podporo**

Leta 2021 je program SRSP kot glavni program za zagotavljanje tehnične podpore v obdobju 2021–2027 nadomestil instrument za tehnično podporo.

Instrument je bil oblikovan na podlagi več priporočil, predlaganih v vmesni oceni programa SRSP, in ob upoštevanju nekaterih ugotovitev iz te naknadne ocene, kot so dejavnejše vključevanje deležnikov, večja osredotočenost na čezmejno razsežnost ter večja pozornost spremljanju in vrednotenju.