KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.9.2020 r.
COM(2020) 603 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ewaluacja śródokresowa programu wspierania reform strukturalnych

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ewaluacja śródokresowa programu wspierania reform strukturalnych

WPROWADZENIE

Bez reform sprzyjających wzrostowi gospodarczemu gospodarki popadają w stagnację i następuje spadek koniunktury. Wdrożenie dobrze opracowanych reform pomaga zwiększyć wydajność, przyspieszyć konwergencję, wzmocnić odporność gospodarki i poprawić świadczenie usług publicznych, takich jak wymiar sprawiedliwości, opieka zdrowotna i edukacja. **Program wspierania reform strukturalnych** pomaga państwom członkowskim UE w opracowywaniu i wdrażaniu reform sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, dostarczając organom krajowym odpowiednią wiedzę specjalistyczną. Wsparcie może przykładowo przyjąć formę doradztwa strategicznego i prawnego, badań, szkoleń oraz wizyt ekspertów w terenie. Mogą go udzielić organizacje międzynarodowe, organy publiczne, firmy konsultingowe lub służby Komisji Europejskiej. Programem zarządza Dyrekcja Generalna ds. Wspierania Reform Strukturalnych (DG REFORM), **dysponująca budżetem na ten cel w wysokości 222,8 mln EUR na lata 2017–2020**.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie programu wspierania reform strukturalnych[1] program ten podlegał **ewaluacji śródokresowej**. Miała ona na celu zbadanie dotychczasowych wyników realizacji programu wspierania reform strukturalnych w odniesieniu do pięciu kryteriów oceny (znaczenia, wydajności, skuteczności, spójności i unijnej wartości dodanej) oraz wyciągnięcie wniosków dotyczących możliwych przyszłych ulepszeń. W niniejszym sprawozdaniu służby Komisji przedstawiają ustalenia i rozważają ich skutki.

METODA

Ewaluacja śródokresowa obejmowała cykle budżetowe programu na 2017 i 2018 r., działania przygotowawcze na 2016 r.[2] oraz projekty finansowane z dodatkowych zasobów przekazanych dobrowolnie [3]przez Grecję i Bułgarię w 2018 r. do budżetu programu wspierania reform strukturalnych. Niezależny wykonawca zewnętrzny przeprowadził w tym

[1] Art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/825, Dz.U. L 129 z 19.5.2017, s. 1, zmienionego rozporządzeniem (UE) 2018/1671, Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 3.

[2] Komisja Europejska (2017), załącznik do decyzji Komisji z dnia 26 stycznia 2017 r. zmieniający decyzję Komisji C (2016) 4011 dotyczącą przyjęcia decyzji w sprawie finansowania działania przygotowawczego „Budowanie zdolności i rozwój instytucjonalny służące wsparciu wdrażania reform ekonomicznych", C (2017)304 final, Bruksela.

[3] Art. 11 rozporządzenia w sprawie programu wspierania reform strukturalnych odnosi się do dobrowolnych wkładów, które państwo członkowskie może przekazać z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do programu wspierania reform strukturalnych na użytek tego konkretnego państwa członkowskiego.

celu badanie oceniające[4]. Badanie było prowadzone przez 12 miesięcy, od listopada 2018 r. **W ramach oceny przeanalizowano łącznie ponad 300 projektów dotyczących wsparcia technicznego w 24 państwach członkowskich**, korzystając z szeregu metod gromadzenia danych. Obejmowały one badanie źródeł wtórnych, analizę danych z wewnętrznego systemu informatycznego Komisji wykorzystywanego przez DG REFORM do zarządzania programem wspierania reform strukturalnych, ukierunkowane wywiady z zainteresowanymi stronami, ukierunkowane konsultacje prowadzone online oraz analizy przykładów. Komisja przeprowadziła również konsultacje publiczne w celu zebrania opinii od ogółu społeczeństwa, przedsiębiorstw, organizacji gospodarczych i grup interesów.

Komisja uznaje jakość zebranych dowodów za zadowalającą. Najważniejszym ograniczeniem pod względem pewności ustaleń był fakt, że w momencie przeprowadzania ewaluacji program wspierania reform strukturalnych funkcjonował dopiero od niedawna, a wiele projektów dotyczących wsparcia technicznego było nadal w trakcie realizacji. Niniejsze sprawozdanie zawiera zatem jedynie wstępne wnioski i doświadczenia, które mogą ulec zmianie w miarę dalszego wdrażania programu.

WDRAŻANIE PROGRAMU

Budżet programów wspierania reform strukturalnych na 2017 r. i na 2018 r. wynosił 53 mln EUR[5]. W ramach cyklu budżetowego na 2017 r. spośród 271 złożonych wniosków do finansowania wybrano 159 wniosków z 16 państw członkowskich. W ramach cyklu budżetowego na 2018 r. spośród 444 złożonych wniosków do finansowania wybrano 146 wniosków z 24 państw członkowskich. W ramach obu cykli budżetowych ponad **połowa wybranych wniosków o wsparcie techniczne dotyczyła sprostania wyzwaniom, jakie napotkano w kontekście procesów zarządzania gospodarczego**, w szczególności pod względem realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych w ramach europejskiego semestru.

Spośród wszystkich projektów ocenionych w ramach cykli budżetowych na 2017 i 2018 r. ponad połowę wdrażano w siedmiu państwach członkowskich (w Rumunii, Chorwacji, na Malcie, Cyprze, Litwie, w Słowenii i Polsce). Zatwierdzony budżet projektów poddanych ocenie w 2017 r. i 2018 r. obejmował wzrost gospodarczy i otoczenie biznesu (13,5 mln EUR), rynek pracy, edukację, zdrowie i usługi społeczne (11,4 mln EUR), administrację skarbową i zarządzanie finansami publicznymi (9,1 mln EUR), sektor finansowy i dostęp do finansowania (7 mln EUR), a także sprawowanie rządów i administrację publiczną (6,8 mln EUR). Trzy rodzaje dostawców wsparcia technicznego najbardziej zaangażowanych w realizację projektów poddanych ocenie to organizacje międzynarodowe (37 %),

[4] Ernst & Young, „Mid-term Evaluation of the Structural Reform Support Programme (SRSP) 2017-2020" (2020), dostępny na stronie https://data.europa.eu/doi/10.2887/656262. Streszczenia są dostępne na stronach https://data.europa.eu/doi/10.2887/584399 (w jęz. angielskim), https://data.europa.eu/doi/10.2887/244815 (w jęz. francuskim) oraz https://data.europa.eu/doi/10.2887/530192 (w jęz. niemieckim).

[5] Program wspierania reform strukturalnych 2017: 22,5 mln EUR, program wspierania reform strukturalnych 2018: 30,5 mln EUR.

przedsiębiorstwa prywatne (22 %) i organy rządowe (8 %). **W momencie przeprowadzania ewaluacji śródokresowej zakończonych było 22 % projektów.**

GŁÓWNE USTALENIA

Jeśli chodzi o **znaczenie** programu wspierania reform strukturalnych, wyniki ewaluacji pokazują, że w dużym stopniu spełnia on potrzeby państw członkowskich. Według zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje, program wspierania reform strukturalnych jest odpowiednim instrumentem do zapewnienia państwom członkowskim wsparcia technicznego w zakresie opracowywania i wdrażania reform wspierających wzrost gospodarczy. Program jest postrzegany jako istotne narzędzie służące poprawie zdolności państw członkowskich do określania bardziej skutecznych procesów i metod. Ponadto państwa członkowskie wyraziły szczególne uznanie dla wysokiego poziomu elastyczności, prostoty procedur udzielania zamówienia i wdrażania, którymi zarządza Komisja, a także braku wymogów w zakresie współfinansowania. Ponadto z ustaleń wynika, że nadal potrzebne jest wsparcie techniczne reform. Świadczy o tym również rosnące zapotrzebowanie na wsparcie techniczne ze strony państw członkowskich na przestrzeni lat.

Jeśli chodzi o **wydajność** programu wspierania reform strukturalnych, z ustaleń wynika, że projekty finansowane w ramach programu wspierania reform strukturalnych są na ogół dobrze opracowane oraz że uwzględnia się w nich potrzeby i szczególną sytuację organów będących beneficjentami, które zwróciły się o wsparcie. Pod uwagę brane są również istotne skutki społeczno-gospodarcze, a opracowywane działania są często wykonalne i mają realistyczny harmonogram. Ponadto ustalenia te pokazują, że działania w ramach programu wspierania reform strukturalnych przybliżają realizację jego celów. W ramach większości projektów dotyczących wsparcia technicznego osiągnięcie zamierzonych wyników jest prawdopodobne lub już je osiągnięto. Dowody wskazują na to, że istotnymi przeszkodami w osiągnięciu zamierzonych wyników projektów są zmiany w strukturze politycznej organów będących beneficjentami oraz brak współpracy między zainteresowanymi stronami. Kompleksowa ocena wpływu programu zostanie przeprowadzona na późniejszym etapie.

Jak wynika z ustaleń w ramach ewaluacji, zarządzanie programem wspierania reform strukturalnych jest **skuteczne**. Obecny wewnętrzny system informatyczny Komisji jest w dużej mierze odpowiedni jako narzędzie monitorowania, chociaż w momencie przeprowadzania ewaluacji wymagał jeszcze dalszych usprawnień. Ponadto wszystkie służby Komisji, z którymi przeprowadzono rozmowy, wskazały, że ich współpraca z DG REFORM była skuteczna. Jeśli chodzi o opłacalność, z ustaleń wynika, że osiągnięte wyniki są proporcjonalne do przyznanego budżetu. Biorąc pod uwagę ograniczenia w zakresie analizy, działania finansowane do tej pory w ramach programu wspierania reform strukturalnych można uznać za opłacalne. Ponadto z dowodów wynika, że wskaźnik absorpcji programu jest dostosowany do dwuletniego okresu trwania cyklu projektów wdrażanych w ramach programu wspierania reform strukturalnych. W związku z tym można stwierdzić, że program wspierania reform strukturalnych jest skuteczny pod względem czasowym, jeśli chodzi o wykonanie budżetu. Jednocześnie ustalenia wskazują na to, że można by rozważyć wprowadzenie wspólnych standardów w zakresie monitorowania wsparcia technicznego na

szczeblu krajowym. Większą uwagę można by poświęcić pewnym rodzajom niewielkiego ryzyka opóźnień w procedurach udzielania zamówienia.

Jeśli chodzi o **spójność** programu, analiza wykazuje, że poszczególne elementy logiki interwencji w ramach programu wspierania reform strukturalnych są ze sobą w sposób logiczny powiązane. Program ten jest również dobrze zintegrowany z ramami europejskiego semestru Komisji dotyczącymi koordynacji polityki gospodarczej. Jak wynika z dowodów, DG REFORM wprowadziła odpowiedni mechanizm dotyczący koordynacji wsparcia technicznego. Ten mechanizm koordynacji umożliwia terminową identyfikację potencjalnych synergii i pomaga uniknąć podwójnego finansowania działań, które są już finansowane z innych funduszy i programów unijnych. Rozmowy z innymi służbami Komisji potwierdzają, że zapewniona jest w dużym stopniu komplementarność między programem wspierania reform strukturalnych a innymi programami. Niektóre z dyrekcji generalnych Komisji podkreśliły jednak również, że fakt, iż wsparcie w ramach programu wspierania reform strukturalnych nie jest dostosowane do ich okresu programowania, stanowi wyzwanie z punktu widzenia innych programów unijnych o powiązanych celach. Z ustaleń wynika też, że państwa członkowskie musiałyby zwiększyć swoje zdolności w zakresie przeprowadzania szczegółowych kontroli w celu wykrycia podwójnego finansowania.

Co więcej, w ocenie podkreślono, że program stanowi wyraźną **unijną wartość dodaną**. Wsparcie techniczne zapewniane w ramach programu wspierania reform strukturalnych ma na celu sprostanie tym wyzwaniom związanym z reformami, z którymi państwa członkowskie nie mogą poradzić sobie na szczeblu krajowym i w związku z którymi są zmuszone szukać wsparcia na szczeblu UE ze względu na ograniczenia w zakresie zdolności lub wiedzy. Ponadto projekty dotyczące wsparcia technicznego bardzo często stanowią platformę wymiany dobrych praktyk i doświadczeń między państwami członkowskimi. Są to istotne cechy, których oczekiwano od programu wspierania reform strukturalnych w zakresie zapewnienia unijnej wartości dodanej. Wymiana informacji między organami będącymi beneficjentami w różnych państwach członkowskich mogłaby jednak zostać jeszcze bardziej usprawniona, aby umożliwić optymalizację synergii i wymianę rozwiązań.

PODSUMOWANIE

Komisja uznaje ustalenia z ewaluacji śródokresowej za zadowalające i proporcjonalne do poziomu realizacji programu. W oparciu o wyniki ewaluacji śródokresowej **Komisja doszła do wniosku, że w przypadku programu wspierania reform strukturalnych czynione są postępy w kierunku osiągnięcia wcześniej określonych celów i istnieje potencjał, aby rozszerzyć zakres tych celów.** Przedstawione powyżej wnioski zostaną należycie uwzględnione. Jednocześnie Komisja uważa, że na tym etapie nie można wyciągnąć ostatecznych wniosków na temat wyników programu, biorąc pod uwagę, iż ewaluacja śródokresowa miała miejsce na wczesnym etapie jego realizacji. Komisja oceni wpływ programu w ramach ewaluacji *ex post.*