ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 30.9.2020
COM(2020) 603 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Ενδιάμεση αξιολόγηση του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Ενδιάμεση αξιολόγηση του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Χωρίς μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την ανάπτυξη, οι οικονομίες παρουσιάζουν στασιμότητα και μαρασμό. Η εφαρμογή καλά σχεδιασμένων μεταρρυθμίσεων συμβάλλει στη βελτίωση της παραγωγικότητας, στην επιτάχυνση της σύγκλισης, στην ενίσχυση της ανθεκτικότητας της οικονομίας και στη βελτίωση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών, όπως η δικαιοσύνη, η υγεία και η εκπαίδευση. Το **Πρόγραμμα Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων** (ΠΣΔΜ) βοηθά τα κράτη μέλη της ΕΕ στον σχεδιασμό και την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν την ανάπτυξη, παρέχοντας την κατάλληλη εμπειρογνωμοσύνη στις εθνικές αρχές. Η στήριξη μπορεί, για παράδειγμα, να λάβει τη μορφή στρατηγικών και νομικών συμβουλών, μελετών, κατάρτισης και επισκέψεων εμπειρογνωμόνων επιτόπου. Μπορεί να παρέχεται από διεθνείς οργανισμούς, δημόσιους φορείς, γραφεία συμβούλων ή από το προσωπικό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το πρόγραμμα διαθέτει **προϋπολογισμό 222,8 εκατ. EUR για την περίοδο 2017-2020** και τη διαχείρισή του έχει αναλάβει η Γενική Διεύθυνση Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (DG REFORM).

Σύμφωνα με τον κανονισμό ΠΣΔΜ[1], το πρόγραμμα υπόκειτο σε **ενδιάμεση αξιολόγηση**. Σκοπός ήταν να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο το ΠΣΔΜ υλοποιείται μέχρι σήμερα, με βάση πέντε κριτήρια αξιολόγησης (συνάφεια, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνοχή και ενωσιακή προστιθέμενη αξία) και να αντληθούν διδάγματα για πιθανές μελλοντικές βελτιώσεις. Στην παρούσα έκθεση, οι υπηρεσίες της Επιτροπής παρουσιάζουν τα πορίσματα και διατυπώνουν κάποιες σκέψεις.

ΜΕΘΟΔΟΣ

Η ενδιάμεση αξιολόγηση κάλυψε τους δημοσιονομικούς κύκλους του προγράμματος για τα έτη 2017 και 2018, την προπαρασκευαστική ενέργεια για το 2016[2] και τα έργα που

[1] Άρθρο 16 του κανονισμού (ΕΕ) 2017/825 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ L 129 της 19.5.2017, σ. 1-16, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1671, ΕΕ L 284 της 12.11.2018, σ. 3-5.

[2] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), Παράρτημα της απόφασης της Επιτροπής, της 26.1.2017, για την τροποποίηση της απόφασης C (2016) 4011 της Επιτροπής σχετικά με την έκδοση απόφασης χρηματοδότησης για την προπαρασκευαστική ενέργεια «Ανάπτυξη ικανοτήτων και θεσμική ανάπτυξη για τη στήριξη της υλοποίησης οικονομικών μεταρρυθμίσεων» C (2017) 304 final, Βρυξέλλες.

χρηματοδοτήθηκαν μέσω οικειοθελών μεταβιβάσεων πρόσθετων πόρων[3] στον προϋπολογισμό του ΠΣΔΜ από την Ελλάδα και τη Βουλγαρία το 2018. Ένας ανεξάρτητος εξωτερικός ανάδοχος εκπόνησε μελέτη αξιολόγησης για τον σκοπό αυτό. Η μελέτη διενεργήθηκε για περίοδο 12 μηνών, αρχής γενομένης από τον Νοέμβριο του 2018. **Συνολικά, για την αξιολόγηση αναλύθηκαν πάνω από 300 έργα τεχνικής υποστήριξης σε 24 κράτη μέλη**, χρησιμοποιώντας διάφορες μεθόδους συλλογής δεδομένων. Σε αυτές περιλαμβάνονταν έρευνα τεκμηρίωσης, ανάλυση των δεδομένων από το εσωτερικό σύστημα ΤΠ της Επιτροπής που χρησιμοποιείται από τη DG REFORM για τη διαχείριση του ΠΣΔΜ, στοχευμένες συνεντεύξεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, στοχευμένη διαδικτυακή διαβούλευση και περιπτωσιολογικές μελέτες. Η Επιτροπή διεξήγαγε επίσης δημόσια διαβούλευση για να συγκεντρώσει στοιχεία από το ευρύ κοινό, τις επιχειρήσεις, τις εμπορικές ενώσεις και ομάδες συμφερόντων.

Η Επιτροπή θεωρεί ικανοποιητική την ποιότητα των στοιχείων που συλλέχθηκαν. Ο σημαντικότερος περιορισμός στην αξιοπιστία των πορισμάτων ήταν το γεγονός ότι το ΠΣΔΜ είχε αρχίσει να υλοποιείται μόλις πρόσφατα, όταν πραγματοποιήθηκε η αξιολόγηση, και πολλά έργα τεχνικής υποστήριξης βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη. Ως εκ τούτου, η παρούσα έκθεση παρέχει μόνο τα πρώτα συμπεράσματα και διδάγματα που αντλήθηκαν, τα οποία ενδέχεται να εξελιχθούν όσο συνεχίζεται η υλοποίηση του προγράμματος.

ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Το ΠΣΔΜ 2017 και το ΠΣΔΜ 2018 είχαν προϋπολογισμό ύψους 53 εκατ. EUR [4]**.** Στο πλαίσιο του δημοσιονομικού κύκλου του 2017 επελέγησαν για χρηματοδότηση, από 271 αιτήματα που υποβλήθηκαν, τα 159 από 16 κράτη μέλη. Στο πλαίσιο του δημοσιονομικού κύκλου του 2018 επελέγησαν για χρηματοδότηση, από 444 αιτήματα που υποβλήθηκαν, τα 146 από 24 κράτη μέλη. Στο πλαίσιο και των δύο δημοσιονομικών κύκλων, **πάνω από το ήμισυ των αιτημάτων τεχνικής υποστήριξης που επιλέχθηκαν αφορούσαν την υλοποίηση των προκλήσεων που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο των διαδικασιών οικονομικής διακυβέρνησης**, ιδίως όσον αφορά την εφαρμογή των ειδικών ανά χώρα συστάσεων του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Από το σύνολο των έργων που αξιολογήθηκαν στο πλαίσιο των δημοσιονομικών κύκλων του 2017 και του 2018, περισσότερα από τα μισά υλοποιήθηκαν σε επτά κράτη μέλη (Ρουμανία, Κροατία, Μάλτα, Κύπρος, Λιθουανία, Σλοβενία και Πολωνία). Ο εγκεκριμένος προϋπολογισμός των έργων του 2017 και του 2018 που αξιολογήθηκαν κάλυπτε την ανάπτυξη και το επιχειρηματικό περιβάλλον (13,5 εκατ. EUR), την αγορά εργασίας, την εκπαίδευση, την υγεία και τις κοινωνικές υπηρεσίες (11,4 εκατ. EUR), τη διαχείριση των εσόδων και τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών (9,1 εκατ. EUR), τον χρηματοπιστωτικό τομέα και την πρόσβαση στη χρηματοδότηση (7 εκατ. EUR) και τη

[3] Το άρθρο 11 του κανονισμού για το ΠΣΔΜ αναφέρεται στις μεταβιβάσεις πόρων που οικειοθελώς μπορεί να πραγματοποιήσει ένα κράτος μέλος από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία στο ΠΣΔΜ για χρήση από το συγκεκριμένο κράτος μέλος.

[4] ΠΣΔΜ 2017: 22,5 εκατ. EUR, ΠΣΔΜ 2018: 30,5 εκατ. EUR.

διακυβέρνηση και τη δημόσια διοίκηση (6,8 εκατ. EUR). Οι τρεις τύποι παρόχων τεχνικής υποστήριξης που συμμετείχαν περισσότερο στην υλοποίηση αυτών των έργων που αξιολογήθηκαν ήταν διεθνείς οργανισμοί (37 %), ιδιωτικές εταιρείες (22 %) και κυβερνητικοί φορείς (8 %). **Όταν πραγματοποιήθηκε η ενδιάμεση αξιολόγηση, είχε ολοκληρωθεί το 22 % των έργων.**

ΒΑΣΙΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ

Όσον αφορά τη **συνάφεια** του ΠΣΔΜ, τα πορίσματα της αξιολόγησης δείχνουν ότι το ΠΣΔΜ ανταποκρίνεται σε μεγάλο βαθμό στις ανάγκες των κρατών μελών. Σύμφωνα με τα ενδιαφερόμενα μέρη των οποίων ζητήθηκε η γνώμη, το ΠΣΔΜ αποτελεί κατάλληλο μέσο για την παροχή τεχνικής υποστήριξης στα κράτη μέλη για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων που στηρίζουν την ανάπτυξη. Το πρόγραμμα θεωρείται σημαντικό εργαλείο για τη βελτίωση της ικανότητας των κρατών μελών να καθορίζουν αποτελεσματικότερες διεργασίες και μεθοδολογίες. Επιπλέον, τα κράτη μέλη εκτίμησαν ιδιαίτερα τον υψηλό βαθμό ευελιξίας, την απλότητα των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και υλοποίησης που διαχειρίζεται η Επιτροπή και την απουσία απαιτήσεων για συγχρηματοδότηση. Επιπλέον, από τα πορίσματα προκύπτει ότι εξακολουθεί να απαιτείται τεχνική υποστήριξη για μεταρρυθμίσεις. Αυτό αποδεικνύεται επίσης από την αυξημένη ζήτηση από τα κράτη μέλη για τεχνική υποστήριξη με την πάροδο των ετών.

Όσον αφορά την **αποτελεσματικότητα** του ΠΣΔΜ, τα πορίσματα δείχνουν ότι τα έργα που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του ΠΣΔΜ είναι γενικά καλά σχεδιασμένα και λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες και την ιδιαίτερη κατάσταση των δικαιούχων αρχών που ζήτησαν στήριξη. Λαμβάνονται επίσης υπόψη οι σχετικές κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις και οι σχεδιαζόμενες δράσεις είναι συχνά εφικτές και με ρεαλιστικά χρονοδιαγράμματα. Επιπλέον, διαπιστώνεται ότι σημειώνεται πρόοδος ως προς την επίτευξη των στόχων του ΠΣΔΜ. Τα περισσότερα έργα τεχνικής υποστήριξης είναι πιθανό να επιτύχουν ή έχουν ήδη επιτύχει τα αποτελέσματά τους. Τα στοιχεία δείχνουν ότι αλλαγές στην πολιτική δομή των δικαιούχων αρχών και η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών αποτελούν σημαντικά εμπόδια για την επίτευξη των αποτελεσμάτων των έργων. Μια συνολική αξιολόγηση του αντικτύπου του προγράμματος θα πραγματοποιηθεί σε μεταγενέστερο στάδιο.

Τα πορίσματα της αξιολόγησης δείχνουν ότι η διακυβέρνηση του ΠΣΔΜ είναι **αποδοτική.** Το υφιστάμενο εσωτερικό σύστημα ΤΠ της Επιτροπής είναι σε μεγάλο βαθμό επαρκές ως εργαλείο παρακολούθησης, αν και κατά τον χρόνο της αξιολόγησης χρειαζόταν περαιτέρω βελτιώσεις. Επιπλέον, όλες οι υπηρεσίες της Επιτροπής που ερωτήθηκαν ανέφεραν ότι η συνεργασία τους με τη DG REFORM ήταν αποδοτική. Όσον αφορά τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, διαπιστώνεται ότι τα επιτευχθέντα αποτελέσματα είναι αναλογικά προς τον προϋπολογισμό που διατίθεται. Λαμβανομένων υπόψη των περιορισμών της ανάλυσης, οι δράσεις που χρηματοδοτούνται από το ΠΣΔΜ μπορούν να θεωρηθούν μέχρι στιγμής οικονομικά αποδοτικές. Τέλος, τα στοιχεία δείχνουν ότι το ποσοστό απορρόφησης του προγράμματος ευθυγραμμίζεται με τη διετή διάρκεια του κύκλου έργου του ΠΣΔΜ. Ως εκ τούτου, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το ΠΣΔΜ είναι αποδοτικό από άποψη χρόνου όσον αφορά την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Ταυτόχρονα, διαπιστώθηκε ότι θα

μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο καθορισμού κοινών προτύπων για την παρακολούθηση της τεχνικής υποστήριξης σε εθνικό επίπεδο. Θα μπορούσε να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή σε ορισμένες περιπτώσεις που υπάρχει μικρός κίνδυνος καθυστέρησης στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

Όσον αφορά τη **συνοχή** του προγράμματος, από την ανάλυση φαίνεται ότι οι διάφορες συνιστώσες του σκεπτικού παρέμβασης του ΠΣΔΜ συνδέονται λογικά μεταξύ τους. Το πρόγραμμα είναι επίσης καλά ενσωματωμένο στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου της Επιτροπής για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής. Τα στοιχεία δείχνουν ότι η DG REFORM έχει θέσει σε εφαρμογή κατάλληλο μηχανισμό για τον συντονισμό της τεχνικής υποστήριξης. Αυτός ο συντονιστικός μηχανισμός επιτρέπει τον έγκαιρο εντοπισμό πιθανών συνεργειών και συμβάλλει στην αποφυγή της διπλής χρηματοδότησης δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται ήδη από άλλα ταμεία και προγράμματα της ΕΕ. Συνεντεύξεις με άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής επιβεβαιώνουν ότι διασφαλίζεται, σε μεγάλο βαθμό, η συμπληρωματικότητα μεταξύ του ΠΣΔΜ και άλλων προγραμμάτων. Ωστόσο, ορισμένες από τις Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής τόνισαν επίσης ότι το γεγονός ότι η στήριξη του ΠΣΔΜ δεν είναι ευθυγραμμισμένη με την περίοδο προγραμματισμού τους επιβάλλει προκλήσεις σε άλλα προγράμματα της ΕΕ με συναφείς στόχους. Διαπιστώθηκε επίσης ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να αυξήσουν την ικανότητά τους να διενεργούν διεξοδικότερους ελέγχους για τον εντοπισμό της διπλής χρηματοδότησης.

Τέλος, η αξιολόγηση υπογραμμίζει τη σαφή **ενωσιακή προστιθέμενη αξία** του προγράμματος. Η τεχνική υποστήριξη που παρέχεται στο πλαίσιο του ΠΣΔΜ αποσκοπεί στη στόχευση των μεταρρυθμιστικών προκλήσεων τις οποίες τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν σε εθνικό επίπεδο, αλλά για τις οποίες πρέπει να αναζητήσουν στήριξη σε επίπεδο ΕΕ λόγω των περιορισμένων ικανοτήτων ή γνώσεων. Επιπλέον, τα έργα τεχνικής υποστήριξης παρέχουν πολύ συχνά μια πλατφόρμα για την ανταλλαγή ορθών πρακτικών και διδαγμάτων μεταξύ των κρατών μελών. Πρόκειται για βασικά χαρακτηριστικά που αναμενόταν να αποφέρει το ΠΣΔΜ όσον αφορά την ενωσιακή προστιθέμενη αξία. Ωστόσο, η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των δικαιούχων αρχών στα διάφορα κράτη μέλη θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω ώστε να καταστεί δυνατή η βελτιστοποίηση των συνεργειών και η ανταλλαγή λύσεων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα πορίσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης είναι ικανοποιητικά και αναλογικά προς το επίπεδο ολοκλήρωσης του προγράμματος. Με βάση τα αποτελέσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης, **η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι το πρόγραμμα στήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σημειώνει πρόοδο ως προς την επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων του και έχει τη δυνατότητα να επεκταθεί**. Τα διδάγματα που αντλήθηκαν θα ληφθούν δεόντως υπόψη. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι στο παρόν στάδιο δεν μπορούν να συναχθούν τελικά συμπεράσματα σχετικά με τις επιδόσεις του προγράμματος, δεδομένου ότι η ενδιάμεση αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε σε πρώιμο στάδιο της υλοποίησης του προγράμματος. Ειδικότερα, η Επιτροπή θα αξιολογήσει τον αντίκτυπο του προγράμματος στο πλαίσιο της εκ των υστέρων αξιολόγησης.