



Bruxelles, den 5.10.2023
COM(2023) 571 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Efterfølgende evaluering af støtteprogrammet for strukturreformer

{SWD(2023) 322 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Efterfølgende evaluering af støtteprogrammet for strukturreformer

INDLEDNING

Strukturreformer er afgørende for at modernisere økonomierne, tilskynde til investeringer, skabe arbejdspladser og hæve levestandarden. Reformen er i sagens natur komplekse processer.

I maj 2017 blev forordning (EU) 2017/825 om oprettelse af støtteprogrammet for strukturreformer vedtaget. Den var tænkt som et redskab til at yde teknisk støtte til nationale myndigheder og hjælpe medlemsstaterne med at udforme og gennemføre institutionelle, administrative og vækstfremmende strukturreformer.

Budgettet for støtteprogrammet for strukturreformer ("programmet" eller "støtteprogrammet for strukturreformer") var på 222,8 mio. EUR i perioden 2017-20. Programmet blev forvaltet af Strukturreformtjenesten, som den 1. januar 2020 blev til Generaldirektoratet for Strukturreformstøtte.

METODE

En uafhængig ekstern kontrahent gennemførte en evalueringsundersøgelse som grundlag for den efterfølgende evaluering af støtteprogrammet for strukturreformer. Undersøgelsen blev gennemført over en periode på 11 måneder fra den 11. oktober 2021. Den omfattede 826 projekter finansieret af støtteprogrammet for strukturreformer fra 2017 til 2020, som omfattede støttemodtagere i alle medlemsstater.

Kontrahenten anvendte en kompleks metode i overensstemmelse med EU's retningslinjer for bedre regulering til at indsamle solid dokumentation bestående af omfattende skrivebordsundersøgelser (herunder oplysninger, som er hentet fra Generaldirektoratet for Strukturreformstøttes interne overvågningsværktøj med data frem til november 2021), høringer af interessenter (interviews med centrale interessenter, en åben offentlig høring, en undersøgelse af centrale interessenter og fokusgrupper) og dybdegående casestudier (30 projekter i otte medlemsstater og ét projekt med deltagelse af flere lande, som omfattede 17 medlemsstater).

Kontrahenten udførte alle opgaver under tilsyn af en tværtjenstlig styregruppe og med vejledning fra Generaldirektoratet for Strukturreformstøtte. Kvaliteten og repræsentationen af den indsamlede dokumentation blev anset for at være solid og meningsfuld, hvilket gjorde det muligt for os at drage konklusioner og komme med pålidelige og relevante svar på evalueringsspørgsmålene.

VIGTIGSTE RESULTATER

I overensstemmelse med retningslinjerne for bedre regulering er den efterfølgende evaluering af støtteprogrammet for strukturreformer baseret på følgende fem kriterier:

- **Relevans**
- **Virkningsfuldhed**
- **Effektivitet**

- **Sammenhæng** (konsistens)
- **EU-merværdi** (værdi ud over den, som EU-landene ellers ville have skabt enkeltvis)

Overordnet mål

Det overordnede mål med støtteprogrammet for strukturreformer var at bidrage til institutionelle, administrative og væksthæmmede strukturreformer i medlemsstaterne ved at yde støtte til de nationale myndigheder. Støtten blev også udformet med henblik på at hjælpe medlemsstater uden for euroområdet med at forberede sig på at blive medlem af euroområdet.

Overordnet set var gennemførelsen af støtteprogrammet ifølge de foreliggende oplysninger vellykket for så vidt angår effektivitet, virkningsfuldhed og sammenhæng. Programmet blev også anset for at være yderst relevant med hensyn til at imødekomme de støttemodtagende myndigheders og medlemsstaternes behov og havde "EU-merværdi".

Virkningsfuldhed

Det lykkedes programmet at nå sit overordnede mål, og det har i væsentlig grad fremmet reformdagsordenen i medlemsstaterne. Den faktiske gennemførelse af forskellige typer reformer afhæng også af den bredere indsats i medlemsstaterne og ikke kun af resultaterne af andre EU-programmer og -instrumenter.

Når projekterne ikke har frembragt de ønskede resultater og virkninger fuldt ud, afspejlede dette ofte større udfordringer i reformprocessen snarere end eventuelle iboende svagheder i projekterne eller i leveringen af teknisk støtte. Der forventes imidlertid flere politiske virkninger i fremtiden, da ca. en tredjedel af alle evaluerede projekter stadig var i gang under den efterfølgende evalueringsundersøgelse.

Desuden blev henstillingerne fra visse projekter under støtteprogrammet for strukturreformer integreret som milepæle i de nationale genopretnings- og resiliensplaner, hvilket sikrer, at der vil være en virkning, når milepælene er gennemført¹. Der vil derfor være behov for mere tid til de forventede resultater og virkninger på grund af den lange logiske kæde mellem levering af teknisk støtte og de forventede resultater/virkninger.

De støttemodtagende myndigheders aktive medvirken og deres ejerskab til projekterne er afgørende for opnåelse af resultaterne. Denne medvirken er afgørende, både under projektgennemførelsen og opfølgningen og i fasen forud for gennemførelsen, med hensyn til fastlæggelse af projektmål og tidsplaner, skabelse af ejerskab og forpligtelse til forandring.

Selv om de støttemodtagende myndigheder inkluderede teknisk støtte og gennemførte dennes henstillinger, manglede de undertiden tilstrækkelig administrativ kapacitet, hvilket havde indflydelse på, om projekterne til teknisk støtte kunne fungere gnidningsløst, og på gennemførelsen af de deraf følgende henstillinger. Selv om levering af teknisk støtte ikke medfører omkostninger for de støttemodtagende myndigheder, manglede de undertiden tilstrækkelige finansielle ressourcer til at gennemføre projektenstillingerne og de dermed forbundne reformer.

Generelt indgik kommunikationsaktiviteter sjældent i projektudformningen på trods af en stigning i antallet af kommunikationsinitiativer i programrunderne i 2019 og 2020. Men når

¹ Forordning (EU) 2021/241 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft i februar 2021. På det tidspunkt havde mange projekter finansieret af støtteprogrammet for strukturreformer opnået de forventede resultater og frembragt henstillinger, der var afgørende for fastlæggelsen af milepæle og mål i de nationale genopretnings- og resiliensplaner.

inddragelse og kommunikation med eksterne interessenter fandt sted under tilvejebringelsen af teknisk støtte, var det afgørende, fordi en effektiv gennemførelse af disse aktiviteter bidrog til at øge reformernes legitimitet, kvalitet og bæredygtighed og til at mindske den organisatoriske modstand mod forandring.

Effektivitet

Støtteprogrammet for strukturreformer var vellykket for så vidt angår at tiltrække mange anmodninger af høj kvalitet i forhold til det disponible budget. Desuden var programmet i stand til at støtte projekter af og med forøget størrelse og budget og dermed forbedre projekternes potentiale til at opnå øget effekt. Stigende efterspørgsel på teknisk støtte blandt medlemsstaterne og tilstrækkelig konkurrence mellem anmodninger under støtteprogrammet for strukturreformer gjorde det muligt for myndighederne at udvælge forslag af høj kvalitet.

Der var almindelig enighed blandt programmets interessenter — herunder de støttemodtagende myndigheder, koordinerende myndigheder og udbydere — om, at det finansielle bidrag fra støtteprogrammet for strukturreformer stod i rimeligt forhold til behovene og det anslåede omfang af den tekniske støtte, og projekter under støtteprogrammet for strukturreformer blev betragtet som et brugervenligt og omkostningseffektivt instrument. Udgifterne til kontrol af de samlede årlige betalinger i Generaldirektoratet for Strukturreformstøtte var sammenlignelige med andre EU-programmer under direkte forvaltning. Generaldirektoratet for Strukturreformstøtte opnåede gode resultater med gennemførelsen af budgettet for støtteprogrammet for strukturreformer.

Navnlig blev vurderingen og udvælgelsen af anmodninger om teknisk støtte afsluttet rettidigt og i overensstemmelse med det mål, der er fastsat i finansforordningen, sammenlignet med andre EU-programmer. Da et af udvælgelseskriterierne for finansiering af et projekt under støtteprogrammet for strukturreformer var, at reformen var presserende, forventede medlemsstaterne, at hvert projekt kom i gang så hurtigt som muligt for at sikre, at reformerne fortsat var relevante og blev gennemført til tiden.

De interessenter, der var involveret i programmet, var generelt positive med hensyn til klarheden, gennemsigtigheden og brugervenligheden af de administrative procedurer for støtteprogrammet for strukturreformer og proportionaliteten af den administrative byrde. Ét område, hvor der er plads til forbedringer, vedrører behovet for yderligere at udvikle og forbedre praksis for overvågning og evaluering af projekter.

Generaldirektoratet for Strukturreformstøtte koordinerede effektivt den tekniske støtte til medlemsstaterne med andre tjenestegrene i Kommissionen. Ifølge undersøgelsen kunne der imidlertid have været et tættere samarbejde med andre tjenestegrene i Kommissionen i 2017-20 omkring formidling og udnyttelse af resultaterne af den tekniske støtte, når projekterne var gennemført.

Sammenhæng

Støtteprogrammet for strukturreformer vurderes at være et sammenhængende politisk redskab med en klar intern logik, der er i overensstemmelse med de mål, der er fastsat i forordningen om oprettelse af støtteprogrammet for strukturreformer, uden større mangler, uoverensstemmelser eller overlapninger i projekternes interne struktur. Programmets udformning gav mulighed for betydelig fleksibilitet ved udvælgelsen af projektaktiviteter, der er tilpasset bedst muligt til specifikke projektmål og støttemodtagernes behov.

Støtteprogrammets struktur og aktiviteter blev tilpasset over tid for bedre at kunne reagere på nye udfordringer og nå sine mål på en mere effektiv måde, f.eks. ved at indføre særlige

indkaldelser af anmodninger, der opfyldte medlemsstaternes nyligt opståede behov. Projekternes diskrete karakter betyder imidlertid, at der kan være behov for en yderligere indsats for at formidle og udnytte projektresultaterne til en bredere målgruppe, så der kan opnås en større virkning.

Der er også dokumentation for, at støtteprogrammet for strukturreformer i høj grad var i overensstemmelse med andre EU-programmer og -instrumenter (herunder ESF, EFRU, Horisont 2020, COSME, Fiscalis) og medlemsstaternes egne programmer og instrumenter. Dette skyldtes, at det omfattede forskellige aspekter af ensartede mål, spørgsmål og målgrupper. Med fælles temaer med andre EU-programmer supplerede de projekter, der var finansieret af støtteprogrammet for strukturreformer, i vid udstrækning disse projekter ved at yde skræddersyet teknisk støtte til nationale myndigheder inden for sektorspecifikke områder.

Med hensyn til konsekvente mål styrkede støtteprogrammet for strukturreformer medlemsstaternes og EU's bredere reformdagsordener, bl.a. ved at følge de landespecifikke henstillinger, der blev fremsat som led i processen for det europæiske semester. Generelt værdsatte interessenterne i høj grad støtteprogrammet for strukturreformers bidrag til processen for det europæiske semester. I nogle tilfælde bidrog de projekter, der var finansieret af støtteprogrammet for strukturreformer, til bedre at definere, præcisere og gennemføre de landespecifikke henstillinger og udstikke specifikke retningslinjer for medlemsstaternes gennemførelse heraf. I andre tilfælde blev resultaterne af projekter finansieret af støtteprogrammet for strukturreformer anvendt til at formulere disse henstillinger.

Selv om der generelt var tilstrækkelige mekanismer til at sikre sammenhængen med og integrationen mellem støtteprogrammet for strukturreformer og processen for det europæiske semester/de landespecifikke henstillinger, viste den ledsagende undersøgelse til den efterfølgende evaluering, at der ikke var tilstrækkelig overvågning af, hvordan projekter finansieret af støtteprogrammet for strukturreformer bidrog til at opfylde de landespecifikke henstillinger. Der manglede også henvisninger til projekter finansieret af støtteprogrammet for strukturreformer i landerapporterne for det europæiske semester.

EU-merværdi

Støtteprogrammet for strukturreformer leverede dette ved at give medlemsstaterne bedre adgang til international ekspertise, end de ville have oplevet uden støtteprogrammet. Selv i de begrænsede tilfælde, hvor der kunne være opnået projektfordele uden teknisk støtte fra EU, ville disse have været langt mindre omfattende eller opnået på et senere tidspunkt. Som følge heraf blev der opnået EU-merværdi i form af styrkede reformprocesser i medlemsstaterne og et styrket bidrag til opfyldelsen af EU's politiske mål, ikke mindst målene for det europæiske semester.

Støtteprogrammet for strukturreformer havde betydelige grænseoverskridende effekter på EU-plan, som rækker ud over de enkelte medlemsstater. Sådanne effekter omfattede at bistå medlemsstaterne med at gennemføre EU's politikker og prioriteter på nationalt plan, herunder fremme af europæiske værdier, og hjælpe dem med at udveksle god praksis indbyrdes. Generelt blev denne gode praksis og de indhøstede erfaringer anvendt aktivt af støttemodtagerne efter afslutningen af de relevante projekter finansieret af støtteprogrammet for strukturreformer.

Relevans

Støtteprogrammet for strukturreformer blev anset for at være et yderst relevant instrument, der er skræddersyet til at forbedre medlemsstaternes administrative kapacitet til at udforme og gennemføre de reformer, som er nødvendige for at tackle de udfordringer, de står over for.

De støttemodtagende myndigheder og andre interessenter så positivt på de forskellige aspekter af støtteprogrammets udformning og struktur og dets relevans for opfyldelsen af reformmålene. Samtidig svarede målene for projekterne til teknisk støtte i vid udstrækning til de vigtigste reformmål og udfordringer, som medlemsstaterne står over for.

Den tekniske støtte, der blev ydet via støtteprogrammet for strukturreformer, var yderst relevant for at imødekomme de støttemodtagende myndigheders og medlemsstaternes behov, både med hensyn til gennemførelsesmetoden (dvs. internationale udbydere af teknisk støtte fra Kommissionen) og karakteren af den ydede støtte (dvs. skræddersyet til den enkelte støttemodtagende myndigheds behov). Programmet opfylder — entydigt og effektivt — medlemsstaternes behov for at få adgang til international ekspertise på højt niveau, når de udformer eller gennemfører reformer.

Samtidig var støtteprogrammet for strukturreformer, når det blev anvendt i en nødsituation, ikke særlig egnet til at gennemføre reformer eller kapacitetsopbygning på lokalt plan, eftersom det var begrænset af den tidsplan, der var fastsat i indkaldelserne af anmodninger.

På trods af at de støttemodtagende myndigheder har modtaget bidrag fra støtteprogrammet for strukturreformer i mange år, havde de stadig behov for den tekniske støtte fra programmet. Det stigende behov for teknisk støtte viste sig også i form af det stigende antal anmodninger fra medlemsstaterne samt af den gennemsnitlige forhøjelse af budgettet for projekterne.

VÆSENTLIGE INDHØSTEDE ERFARINGER

Der er indhøstet følgende væsentlige erfaringer fra gennemførelsen af støtteprogrammet for strukturreformer. Anvendelsen af disse erfaringer kan bidrage til at forbedre udformningen og forvaltningen af fremtidige programmer for teknisk støtte. Erfaringerne er grupperet efter emne. **Inddragelse af interessenter**

- **Aktiv kommunikation med og inddragelse af eksterne interessenter** var afgørende i forbindelse med tilvejebringelsen af teknisk støtte, idet det øgede reformernes legitimitet, kvalitet og bæredygtighed og mindskede den organisatoriske modstand mod forandring.
- **Inddragelse af de støttemodtagende myndigheder** var afgørende for gennemførelsen af projekter til teknisk støtte og i reformprocessen for at muliggøre en mere gnidningsløs gennemførelse af projekterne og deres resultater.
- Det var vigtigt **nøje at inddrage de nationale koordinerende myndigheder** i overvågningen af gennemførelsen af projekterne til teknisk støtte, drøfte deres fremskridt og træffe opfølgende foranstaltninger for at anvende resultaterne efter afslutningen af projektet.

Den tværnationale dimension

- Et centralt element i programmet var at give adgang til **international ekspertise** for medlemsstater, der ellers ikke ville have haft adgang dertil.
- **Udvekslinger mellem embedsmænd** dannede grundlag for øget brug af peer-to-peer-rådgivning inden for de nationale myndigheder i fremtiden. Den samlede viden blandt embedsmænd i medlemsstaterne udgjorde en enorm mængde ekspertise og færdigheder.
- **Formidling af resultaterne** af projekterne til teknisk støtte i og på tværs af medlemsstaterne tilskyndede til udveksling og udbredelse af god praksis.

- Programmets **tværnationale dimension** — f.eks. gennem projekter, der støtter flere medlemsstater, og gennem bedre formidling af resultater til en bredere målgruppe — var medvirkende til at styrke "EU-merværdien".

Europa-Kommissionens facilitatorrolle

- **Ved at mindske kompleksiteten** af projekterne til teknisk støtte blev deres gennemførelse nemmere og mere effektiv.
- Kapaciteten til at levere **skræddersyede løsninger** resulterede i lave administrative byrder for de støttemodtagende myndigheder og løbende vejledning til dem, hvilket bidrog til at lette og legitimere reformerne.
- Kommissionen spillede en vigtig rolle med hensyn til at **lette samarbejdet mellem potentielle støttemodtagende myndigheder** i forskellige medlemsstater, som havde de samme behov og prioriteter.

Effektiv gennemførelse af reformer og koordinering med andre EU-processer

- Forbedret **overvågning og evaluering** bidrog til en mere effektiv gennemførelse af programmet og en bedre formidling og udnyttelse af resultaterne af den tekniske støtte. Et solidt overvågningssystem kan gøre det muligt at vurdere virkningen af foranstaltninger og reformer samt deres bæredygtighed over tid.
- Da **overvågningen af støtteprogrammet for strukturreformers bidrag til processen for det europæiske semester** og opfyldelsen af specifikke landespecifikke henstillinger i specifikke nationale sammenhænge var på plads, var det vigtigt at forstå, hvad der fungerede godt, og hvad der kunne forbedres.
- Teknisk støtte var også afgørende på områder, hvor genstanden for anmodningen er mindre hyppig, såsom bistand til **anvendelse og gennemførelse af EU-lovgivning**.

Instrument for teknisk støtte

I 2021 erstattede instrumentet for teknisk støtte støtteprogrammet for strukturreformer som det vigtigste program for levering af teknisk støtte i 2021-27.

Instrumentet for teknisk støtte blev udformet på baggrund af en række henstillinger, der blev foreslået i forbindelse med midtvejsevalueringen af støtteprogrammet for strukturreformer og medregnede nogle af konklusionerne i denne efterfølgende evaluering såsom mere aktiv inddragelse af interessenter, større fokus på den tværnationale dimension og øget vægt på overvågning og evaluering.