



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 11 października 2023 r.
(OR. en)

14023/23

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

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 5 października 2023 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2023) 571 final

Dotyczy: SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
RADY
Ewaluacja *ex post* programu wspierania reform strukturalnych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 571 final.

Zał.: COM(2023) 571 final



Bruksela, dnia 5.10.2023 r.
COM(2023) 571 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ewaluacja *ex post* programu wspierania reform strukturalnych

{SWD(2023) 322 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ewaluacja *ex post* programu wspierania reform strukturalnych

WPROWADZENIE

Reformy strukturalne mają zasadnicze znaczenie dla modernizacji gospodarek, zachęcania do inwestycji, tworzenia miejsc pracy i podnoszenia poziomu życia. Reformy są z natury złożonymi procesami.

W maju 2017 r. przyjęto rozporządzenie (UE) 2017/825 w sprawie utworzenia programu wspierania reform strukturalnych („rozporządzenie w sprawie PWRS”). Program miał posłużyć do udzielania instytucjom krajowym wsparcia technicznego i ułatwić państwom członkowskim opracowywanie i przeprowadzanie reform instytucjonalnych i administracyjnych oraz reform strukturalnych pobudzających wzrost gospodarczy.

Budżet programu wspierania reform strukturalnych („program” lub „PWRS”) na lata 2017–2020 opiewał na kwotę 222,8 mln EUR. Programem zarządzała Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych, która 1 stycznia 2020 r. przekształciła się w Dyрекcję Generalną ds. Wspierania Reform Strukturalnych (DG REFORM).

METODYKA

Niezależny wykonawca zewnętrzny przeprowadził badanie oceniające na potrzeby ewaluacji *ex post* programu wspierania reform strukturalnych. Badanie było prowadzone przez 11 miesięcy, od 11 października 2021 r. Uwzględniono w nim 826 projektów finansowanych w ramach PWRS w latach 2017–2020, które obejmowały beneficjentów we wszystkich państwach członkowskich.

Wykonawca zastosował złożoną metodykę zgodną z wytycznymi UE dotyczącymi lepszego stanowienia prawa, aby zgromadzić solidne dowody obejmujące szeroko zakrojone badanie źródeł wtórnych (w tym informacje DG REFORM pozyskane za pomocą jej wewnętrznego narzędzia monitorowania, uwzględniające dane do listopada 2021 r.), działania związane z konsultacjami z zainteresowanymi stronami (rozmowy z najważniejszymi zainteresowanymi stronami, otwarte konsultacje publiczne, przeprowadzenie ankiety z udziałem najważniejszych zainteresowanych stron i grup dyskusyjnych) oraz dogłębne analizy przykładów (30 projektów w 8 państwach członkowskich oraz 1 projekt wielokrajowy obejmujący 17 państw członkowskich).

Wykonawca zrealizował wszystkie zadania pod nadzorem grupy sterującej złożonej z przedstawicieli różnych służb i zgodnie z wytycznymi DG REFORM. Jakość i reprezentatywność zgromadzonych dowodów uznano za odpowiednią i znaczącą, co pozwoliło wyciągnąć stosowne wnioski i udzielić wiarygodnych i merytorycznych odpowiedzi na pytania zadawane na potrzeby oceny.

GLÓWNE USTALENIA

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa ewaluację *ex post* PWRS przeprowadza się w oparciu o następujące pięć kryteriów:

- **adekwatność**

- **skuteczność**
- **wydajność**
- **spójność** (zgodność)
- **unijna wartość dodana** (wartość dodatkowa względem wartości, którą można byłoby uzyskać, gdyby państwa UE podejmowały działania na własną rękę).

Cel ogólny

Ogólnym celem PWRS było wniesienie wkładu w reformy instytucjonalne, administracyjne oraz reformy strukturalne pobudzające wzrost gospodarczy w państwach członkowskich poprzez udzielanie wsparcia instytucjom krajowym. Wsparcie to miało również ułatwić państwom członkowskim spoza strefy euro przygotowanie się do przystąpienia do strefy euro.

Ogólnie rzecz biorąc, z dostępnych dowodów wynika, że proces wdrażania PWRS zakończył się powodzeniem, jeżeli chodzi o kryteria skuteczności, wydajności i spójności. Stwierdzono również, że program adekwatnie zaspokajał potrzeby instytucji korzystających ze wsparcia i państw członkowskich oraz wnosił „unijną wartość dodaną”.

Skuteczność

Cel ogólny programu został pomyślnie zrealizowany, co pozwoliło w znaczący sposób posunąć naprzód programy reform w państwach członkowskich. Faktyczne osiągnięcie celów różnego rodzaju reform było uzależnione nie tylko od wyników innych programów i instrumentów unijnych, ale również od szerzej zakrojonych wysiłków państw członkowskich.

Sytuacje, w których projekty nie doprowadziły do uzyskania wszystkich zamierzonych rezultatów i skutków, były zazwyczaj spowodowane wyzwaniem o bardziej ogólnym charakterze w ramach samego procesu przeprowadzania reform i nie wynikały z niedociągnięć związanych z samymi projektami ani z udzielaniem wsparcia technicznego. W przyszłości należy jednak spodziewać się wystąpienia większej liczby skutków politycznych, ponieważ w chwili przeprowadzania badania na potrzeby ewaluacji *ex post* około jedna trzecia wszystkich ocenionych projektów znajdowała się wciąż na etapie realizacji.

Zalecenia przewidziane w niektórych projektach PWRS zostały również uwzględnione jako kamienie milowe w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności, co oznacza, że ich skutki zmaterializują się w chwili osiągnięcia tych kamieni milowych¹. Pojawienie się oczekiwanych rezultatów i skutków będzie zatem wymagało więcej czasu z uwagi na długość łańcucha logicznego między udzieleniem wsparcia technicznego a uzyskaniem oczekiwanych rezultatów/skutków.

Zapewnienie czynnego zaangażowania instytucji korzystających ze wsparcia i zadbanie o to, by czuły się one odpowiedzialne za realizację projektów, ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia planowanych rezultatów. Zaangażowanie to jest niezbędne nie tylko na etapie

¹ Rozporządzenie (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zostało przyjęte w lutym 2021 r. Do tego czasu wiele projektów finansowanych w ramach PWRS osiągnęło już swoje oczekiwane rezultaty, co zaowocowało wydaniem zaleceń o kluczowym znaczeniu w kontekście wyznaczania kamieni milowych i wartości docelowych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności.

realizacji projektu i podejmowania związanych z nim działań następczych, ale również na etapie poprzedzającym jego realizację, jeżeli chodzi o wyznaczanie celów projektu i ustalanie harmonogramu jego realizacji, budowanie poczucia odpowiedzialności i podjęcie zobowiązania do dokonania zmian.

Instytucje korzystające ze wsparcia nie dysponowały niekiedy wystarczającą zdolnością administracyjną, aby w pełni wykorzystać wsparcie techniczne i zrealizować powiązane z nim zalecenia, co utrudniało sprawną realizację projektów z zakresu wsparcia technicznego i wdrażanie wynikających z nich zaleceń. Choć samo korzystanie ze wsparcia technicznego nie pociąga za sobą żadnych dodatkowych kosztów dla instytucji korzystających ze wsparcia, instytucjom tym brakowało niekiedy wystarczających zasobów finansowych, aby wdrożyć zalecenia przewidziane w projekcie i powiązane reformy.

Ogólnie rzecz biorąc, działania komunikacyjne były rzadko uwzględniane na etapie planowania projektu, pomimo wzrostu liczby inicjatyw komunikacyjnych w rundach realizacji programu przypadających na lata 2019–2020. W przypadkach, w których na etapie udzielania wsparcia technicznego dochodziło jednak do zaangażowania zainteresowanych stron i komunikowania się z nimi, działania w tym zakresie miały kluczowe znaczenie, ponieważ ich skuteczne podejmowanie przyczyniało się do poprawy wiarygodności, jakości i zrównoważoności reform oraz zmniejszało opór organizacyjny wobec zmian.

Wydajność

PWRS skutecznie przyciągnął wiele wysokiej jakości wniosków, biorąc pod uwagę dostępny budżet. Wsparcie udzielane w ramach programu obejmowało również projekty o coraz większym rozmiarze i budżecie, co zapewniło im możliwość wywierania większego wpływu. Rosnące zapotrzebowanie na pomoc techniczną wśród państw członkowskich i odpowiedni poziom konkurencji między wnioskami o udzielenie wsparcia w ramach PWRS pozwoliły instytucjom wybrać wysokiej jakości wnioski.

Zainteresowane strony w ramach programu – w tym instytucje korzystające ze wsparcia, instytucje koordynujące i podmioty udzielające wsparcia – zasadniczo zgodziły się, że wysokość wkładu finansowego PWRS była proporcjonalna do potrzeb i szacowanego zakresu wsparcia technicznego, a także uznały projekty PWRS za przyjazne dla użytkownika i racjonalne pod względem kosztów instrumenty. Koszty kontroli łącznych rocznych płatności w DG REFORM były porównywalne z kosztami związanymi z innymi programami UE wdrażanymi w trybie zarządzania bezpośredniego. DG REFORM osiągnęła dobre wyniki, jeżeli chodzi o wykonanie budżetu PWRS.

Należy podkreślić, że w porównaniu z innymi programami UE proces oceny i wyboru wniosków o udzielenie wsparcia technicznego zakończył się w terminie i zgodnie z celem wyznaczonym w rozporządzeniu finansowym. Ponieważ jednym z kryteriów wyboru projektu do objęcia finansowaniem w ramach PWRS był pilny charakter reform, państwa członkowskie oczekiwały jak najszybszego przystąpienia do realizacji projektu, aby zapewnić aktualność i terminowość wdrażanych reform.

Zainteresowane strony zaangażowane w realizację programu zasadniczo pozytywnie oceniły zrozumiałość, przejrzystość i przyjazność dla użytkownika procedur administracyjnych PWRS oraz proporcjonalność powiązanych z nimi obciążeń administracyjnych. Jeden z elementów wymagających poprawy jest związany z koniecznością rozwinięcia i udoskonalenia praktyk w zakresie monitorowania i oceny realizacji projektów.

DG REFORM wydajnie i skutecznie koordynowała wsparcie techniczne udzielane państwom członkowskim z innymi jednostkami organizacyjnymi Komisji. Z badania wynika jednak, że w latach 2017–2020 można było nawiązać ściślejszą współpracę z innymi jednostkami organizacyjnymi Komisji, jeżeli chodzi o rozpowszechnianie i wykorzystywanie rezultatów wsparcia technicznego po zakończeniu realizacji projektów.

Spójność

Ocena wykazała, że PWRS jest spójnym narzędziem polityki charakteryzującym się przejrzystą logiką wewnętrzną i dobrze dostosowanym do celów wyznaczonych w rozporządzeniu w sprawie PWRS, a w strukturze wewnętrznej projektów realizowanych w ramach tego programu nie stwierdzono żadnych poważnych luk, niedociągnięć ani przypadków pokrywania się działań. Koncepcja programu zapewniała znaczną dozę elastyczności przy wyborze działań związanych z projektem, jak najlepiej dostosowanych do konkretnych celów projektu i potrzeb beneficjenta.

Struktura PWRS i podejmowane w jego ramach działania były dostosowywane w miarę upływu czasu, aby lepiej odpowiadać na nowe wyzwania i skuteczniej realizować wyznaczone cele, m.in. poprzez wprowadzenie specjalnych zaproszeń do składania wniosków służących zaspokojeniu nowo powstałych potrzeb państw członkowskich. Biorąc pod uwagę jednostkowy charakter projektów, konieczne mogą jednak okazać się dodatkowe działania, aby rezultaty projektów były rozpowszechniane i wykorzystywane w szerszym gronie odbiorców i aby w ten sposób zwiększyć skuteczność.

Zgromadzone dowody potwierdziły również, że PWRS był w znacznym stopniu spójny z innymi programami i instrumentami UE (takimi jak EFS, EFRR, „Horyzont 2020”, COSME, Fiscalis), a także z programami i instrumentami stosowanymi przez same państwa członkowskie. Było to spowodowane faktem, że program odnosił się do innych aspektów związanych z podobnymi celami, kwestiami i grupami docelowymi. Z uwagi na to, że projekty finansowane w ramach PWRS dotyczyły tematyki podobnej do tej, która jest przedmiotem innych programów UE, w znacznym stopniu uzupełniały one te projekty, ponieważ zapewniały instytucjom krajowym dostosowane do potrzeb wsparcie techniczne w określonych obszarach sektorowych.

Jeżeli chodzi o spójne cele, PWRS wzmocnił szerzej zakrojone programy reform państw członkowskich i UE, m.in. poprzez odniesienie się do zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych w ramach procesu europejskiego semestru. Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony PWRS wysoko oceniły wkład programu w proces europejskiego semestru. W niektórych przypadkach projekty finansowane w ramach PWRS ułatwiły lepsze zdefiniowanie, doprecyzowanie i wprowadzenie w życie zaleceń dla poszczególnych krajów oraz opracowanie szczegółowych wytycznych dla państw członkowskich w zakresie wdrażania tych zaleceń. W innych przypadkach rezultaty projektów finansowanych w ramach PWRS posłużyły do sformułowania tych zaleceń.

Choć co do zasady ustanowiono wystarczające mechanizmy, aby zapewnić powiązania między PWRS a procesem europejskiego semestru/zaleceniami dla poszczególnych krajów i ich integrację, badanie uzupełniające przeprowadzone na potrzeby ewaluacji *ex post* wykazało niewystarczający poziom monitorowania, jeżeli chodzi o sposób, w jaki projekty finansowane w ramach PWRS przyczyniają się do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów. Stwierdzono również brak odniesień do projektów PWRS w sprawozdaniach krajowych w ramach europejskiego semestru.

Unijna wartość dodana

PWRS wniósł unijną wartość dodaną dzięki zapewnieniu państwom członkowskim lepszemu dostępu do międzynarodowej wiedzy fachowej. Nawet w nielicznych przypadkach, w których korzyści wynikające z projektu można byłoby osiągnąć bez wsparcia technicznego UE, miałyby one znacznie mniejszy zakres albo zostałyby osiągnięte po upływie dłuższego czasu. W rezultacie uzyskano europejską wartość dodaną w postaci wzmocnienia procesów reform w państwach członkowskich i zwiększenia wkładu w realizację celów polityki UE, w tym również celów europejskiego semestru.

PWRS miał znaczące, transgraniczne skutki w całej UE wykraczające poza obszar poszczególnych państw członkowskich. Skutki te obejmowały m.in. wspieranie państw członkowskich we wdrażaniu polityk i priorytetów UE na szczeblu krajowym, w tym propagowanie wartości europejskich, a także wspieranie państw członkowskich we wzajemnej wymianie dobrych praktyk. Ogólnie rzecz biorąc, beneficjenci aktywnie wykorzystali wspomniane dobre praktyki i wyciągnięte wnioski po zakończeniu realizacji odpowiednich projektów finansowanych w ramach PWRS.

Adekwatność

Potwierdzono adekwatność PWRS jako instrumentu bardzo dobrze nadającego się do poprawy zdolności administracyjnych państw członkowskich w zakresie opracowywania i wdrażania reform, które są konieczne do sprostania wyzwaniom.

Instytucje korzystające ze wsparcia i inne zainteresowane strony pozytywnie oceniły poszczególne aspekty koncepcji i struktury PWRS oraz znaczenie tego programu dla osiągnięcia celów reform. Jednocześnie cele projektów z zakresu wsparcia technicznego w znacznym stopniu odpowiadały najistotniejszym celom reform i najważniejszym wyzwaniom stojącym przed państwami członkowskimi.

Wsparcie techniczne udzielane w ramach PWRS miało niezwykle istotne znaczenie dla zaspokojenia potrzeb instytucji korzystających ze wsparcia i państw członkowskich, zarówno jeżeli chodzi o metodę wdrażania programu (tj. za pośrednictwem międzynarodowych podmiotów udzielających wsparcia technicznego udostępnianych przez Komisję), jak i charakter udzielanego wsparcia (tj. wsparcie dostosowane do indywidualnych potrzeb każdej instytucji korzystającej ze wsparcia). Program – w wyjątkowy, skuteczny i wydajny sposób – zaspokaja potrzebę państw członkowskich w zakresie dostępu do międzynarodowych ekspertów wysokiego szczebla przy opracowywaniu lub wdrażaniu reform.

Z kolei gdy PWRS był wykorzystywany jako rozwiązanie awaryjne, nie spełniał on należycie swojej funkcji wspierającej przeprowadzanie reform lub budowanie zdolności w terenie, ponieważ był ograniczony harmonogramem przewidzianym w zaproszeniach do składania wniosków.

Pomimo że instytucje korzystające ze wsparcia otrzymywały je z PWRS przez wiele lat, w dalszym ciągu potrzebowały wsparcia technicznego udzielanego w ramach tego programu. Rosnące zapotrzebowanie na wsparcie techniczne znalazło również odzwierciedlenie w coraz większej liczbie wniosków składanych przez państwa członkowskie, a także w zwiększających się średnich budżetach na realizację projektów.

NAJWAŻNIEJSZE WYCIĄGNIĘTE WNIOSKI

Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski, jakie wyciągnięto z wdrażania PWRS.

Odpowiednie wykorzystanie tych wniosków może przyczynić się do usprawnienia procesu opracowywania przyszłych programów udzielania wsparcia technicznego i zarządzania tymi programami. Wnioski pogrupowano tematycznie. **Zaangażowanie zainteresowanych stron**

- **Aktywne komunikowanie się z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami i angażowanie ich w podejmowane działania** miało kluczowe znaczenie w kontekście udzielania wsparcia technicznego: przyczyniało się do poprawy wiarygodności, jakości i zrównoważoności reform oraz zmniejszało opór organizacyjny wobec zmian.
- **Zaangażowanie instytucji korzystających ze wsparcia** miało decydujący wpływ na proces wdrażania projektów z zakresu wsparcia technicznego i na proces przeprowadzania reform, umożliwiając sprawniejsze wdrażania projektów i ich rezultatów.
- **Ścisłe zaangażowanie krajowych instytucji koordynujących** było istotne w kontekście monitorowania projektów z zakresu wsparcia technicznego, omawiania postępów w realizacji tych projektów i podejmowania działań następczych w celu wykorzystania rezultatów po zakończeniu projektu.

Wymiar transgraniczny

- Jednym z najistotniejszych elementów programu było zapewnienie dostępu do **międzynarodowej wiedzy fachowej** państwom członkowskim, które w przeciwnym razie nie miałyby do niej dostępu.
- **Programy wymiany urzędników służby cywilnej** położyły podwaliny pod szersze wykorzystywanie doradztwa partnerskiego w organach administracji krajowej w przyszłości. Skumulowana wiedza urzędników służby cywilnej w państwach członkowskich stanowiła niezwykle bogate źródło wiedzy fachowej i umiejętności.
- **Rozpowszechnianie rezultatów** projektów z zakresu wsparcia technicznego w państwach członkowskich i między państwami członkowskimi sprzyjało wymianie i powielaniu dobrych praktyk.
- **Transgraniczny wymiar** programu – przejawiający się m.in. realizowaniem w jego ramach projektów wspierających szereg państw członkowskich i lepszym rozpowszechnianiem rezultatów wśród szerszych grup odbiorców – miał kluczowe znaczenie dla zwiększenia „unijnej wartości dodanej”.

Wspomagająca rola Komisji Europejskiej

- **Zmniejszenie stopnia złożoności** projektów z zakresu wsparcia technicznego ułatwiło i usprawniło proces ich wdrażania.
- Zdolność do oferowania **rozwiązań dostosowanych do indywidualnych potrzeb** pozwoliła zmniejszyć obciążenia administracyjne dla instytucji korzystających ze wsparcia i zapewnić im bieżące wytyczne, co usprawniło proces wdrażania reform i zwiększyło ich wiarygodność.
- Komisja odegrała istotną rolę w **usprawnianiu współpracy między potencjalnymi instytucjami korzystającymi ze wsparcia** w różnych państwach członkowskich o zbliżonych potrzebach i priorytetach.

Skuteczne wdrażanie reform i koordynacja z innymi procesami UE

- Udoskonalony **system monitorowania i oceny** przyczynił się do efektywniejszego wdrażania programu i lepszego rozpowszechniania i wykorzystywania rezultatów wsparcia technicznego. Solidny system monitorowania może umożliwić ocenianie skutków działań i reform oraz ich trwałości w miarę upływu czasu.

- W przypadkach w których go wdrożono, **system monitorowania wkładu PWRS w proces europejskiego semestru** i wdrażanie określonych zaleceń dla poszczególnych krajów w konkretnych kontekstach krajowych miał istotne znaczenie dla ustalenia, które rozwiązania się sprawdziły, a które elementy można byłoby poprawić.
- Wsparcie techniczne miało również kluczowe znaczenie w obszarach, które rządziej są przedmiotami wniosku o udzielenie wsparcia, np. w dziedzinie **stosowania i wdrażania przepisów UE**.

Instrument Wsparcia Technicznego

W 2021 r. Instrument Wsparcia Technicznego zastąpił PWRS jako główny program udzielania wsparcia technicznego w latach 2021–2027.

Instrument Wsparcia Technicznego opracowano na podstawie szeregu zaleceń zaproponowanych w ewaluacji śródkresowej PWRS, uwzględniając również niektóre wnioski z niniejszej ewaluacji *ex post*, m.in. dążenie do czynnego angażowania zainteresowanych stron, koncentrowanie się w większym stopniu na wymiarze transgranicznym oraz zwracanie większej uwagi na monitorowanie i ocenę.