



Consiliul  
Uniunii Europene

Bruxelles, 11 octombrie 2023  
(OR. en)

14023/23

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

## NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

---

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	5 octombrie 2023
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2023) 571 final
Subiect:	RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU <b>Evaluarea ex post a Programului de sprijin pentru reforme structurale</b>

---

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2023) 571 final.

Anexă: COM(2023) 571 final



Bruxelles, 5.10.2023  
COM(2023) 571 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**Evaluarea *ex post* a Programului de sprijin pentru reforme structurale**

{SWD(2023) 322 final}

# RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

## Evaluarea *ex post* a Programului de sprijin pentru reforme structurale

### INTRODUCERE

Reformele structurale sunt esențiale pentru modernizarea economiilor, încurajarea investițiilor, crearea de locuri de muncă și creșterea nivelului de trai. Reformele sunt procese complexe prin însăși natura lor.

În mai 2017, a fost adoptat Regulamentul (UE) 2017/825 de instituire a Programului de sprijin pentru reforme structurale („Regulamentul PSRS”). Regulamentul a fost conceput ca un instrument menit să ofere sprijin tehnic autorităților naționale și să sprijine statele membre să elaboreze și să pună în aplicare reforme instituționale, administrative și structurale favorabile creșterii.

În perioada 2017-2020, bugetul pentru Programul de sprijin pentru reforme structurale („programul” sau „PSRS”) a fost de 222,8 milioane EUR. Programul a fost gestionat de Serviciul de sprijin pentru reforme structurale (SRSS) care, la 1 ianuarie 2020, a devenit Direcția Generală Sprijin pentru Reforme Structurale (DG REFORM).

### METODOLOGIE

Un contractant extern independent a realizat un studiu de evaluare, ale cărui concluzii vor sta la baza evaluării *ex post* a Programului de sprijin pentru reforme structurale. Studiul a început la 11 octombrie 2021 și s-a derulat pe o perioadă de 11 luni. Acesta a inclus 826 de proiecte finanțate prin PSRS în perioada 2017-2020, acoperind beneficiari din toate statele membre.

În conformitate cu Orientările UE privind o mai bună legiferare, contractantul a utilizat o metodologie complexă pentru a colecta dovezi solide, metodologie care a constat într-o amplă activitate de cercetare documentară (inclusiv informații ale DG REFORM extrase din instrumentul său intern de monitorizare, conținând date înregistrate până în noiembrie 2021), în activități de consultare a părților interesate (interviuri cu principalele părți interesate, consultare publică deschisă, o anchetă în rândul principalelor părți interesate și grupuri de reflecție) și în studii de caz aprofundate (30 de proiecte în 8 state membre și 1 proiect multinațional la care au participat 17 state membre).

Contractantul și-a îndeplinit toate sarcinile sub controlul unui grup de coordonare interservicii și sub îndrumarea DG REFORM. Calitatea și reprezentativitatea dovezilor colectate au fost considerate solide și pertinente, ceea ce a permis Comisiei să formuleze concluzii și să ofere răspunsuri fiabile și valabile la întrebările evaluării.

### PRINCIPALELE CONSTATĂRI

În conformitate cu Orientările privind o mai bună legiferare, evaluarea *ex post* a PSRS se articulează în jurul următoarelor cinci criterii:

- **Relevanța**
- **Eficacitatea**
- **Eficiența**
- **Coerența** (consecvența)

- **Valoarea adăugată europeană** (valoare suplimentară celei care ar fi fost creată dacă țările UE ar fi acționat în mod individual)

### **Obiectiv general**

Obiectivul general al PSRS a fost de a contribui la reformele instituționale, administrative și structurale întreprinse de statele membre în favoarea creșterii prin acordarea de sprijin autorităților naționale. Sprijinul a fost, de asemenea, conceput pentru a ajuta statele membre din afara zonei euro să se pregătească pentru aderarea la zona euro.

În general, conform dovezilor disponibile, punerea în aplicare a PSRS a fost un succes din punctul de vedere al eficacității, eficienței și coerenței. De asemenea, programul s-a dovedit a fi extrem de relevant în a răspunde nevoilor autorităților beneficiare și ale statelor membre și a avut o „valoare adăugată europeană”.

### **Eficacitatea**

Programul și-a atins cu succes obiectivul general și a contribuit în mod substanțial la impulsivitatea agendei de reformă în statele membre. Realizarea efectivă a diferitelor tipuri de reforme a depins, de asemenea, de eforturile mai ample ale statelor membre și nu numai de rezultatele altor programe și instrumente ale UE.

În situațiile în care proiectele nu au generat toate rezultatele și efectele scontate, acest lucru s-a datorat în general mai degrabă provocărilor mai ample din procesul de reformă decât eventualelor deficiențe inerente ale proiectelor sau ale furnizării de sprijin tehnic. Cu toate acestea, se preconizează că în viitor efectele asupra politicilor vor fi mai numeroase, întrucât aproximativ o treime din totalul proiectelor evaluate erau încă în curs la momentul realizării studiului de evaluare *ex post*.

În plus, recomandările care au decurs din unele proiecte PSRS au fost integrate ca jaloane în planurile naționale de redresare și reziliență, asigurându-se faptul că va exista un impact în momentul în care vor fi fost atinse jaloanele respective<sup>1</sup>. Prin urmare, va fi nevoie să treacă mai mult timp înainte ca rezultatele și efectele scontate să se materializeze, având în vedere lanțul logic lung între etapa furnizării sprijinului tehnic și apariția rezultatelor/efectelor scontate.

Implicarea activă a autorităților beneficiare și asumarea de către acestea a responsabilității în ceea ce privește proiectele sunt esențiale pentru obținerea de rezultate. Această implicare este esențială nu numai în cursul punerii în aplicare și al monitorizării proiectelor, ci și în etapa preliminară punerii în aplicare, când se definesc obiectivele și calendarul de implementare a proiectelor, se încurajează aderarea beneficiarilor la proiect și angajamentul acestora în favoarea schimbării.

Deși au absorbit sprijinul tehnic și au pus în aplicare recomandările, autoritățile beneficiare nu dispuneau uneori de o capacitate administrativă adecvată, ceea ce a afectat buna desfășurare a proiectelor de sprijin tehnic și punerea în aplicare a recomandărilor rezultate. Deși furnizarea de sprijin tehnic nu implică costuri pentru autoritățile beneficiare, uneori acestea nu dispuneau de resurse financiare suficiente pentru a pune în aplicare recomandările proiectelor și reformele aferente.

---

<sup>1</sup> Regulamentul (UE) 2021/241 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență a fost adoptat în februarie 2021; la momentul respectiv, multe proiecte finanțate prin PSRS obținuseră deja rezultatele scontate și în lumina acestora fuseseră formulate recomandări care au avut un rol esențial în definirea jaloanelor și a țintelor incluse în planurile naționale de redresare și reziliență.

În general, activitățile de comunicare au fost rareori incluse în concepția proiectelor, în pofida unei creșteri a numărului de inițiative de comunicare în rundele din 2019 și 2020 ale programului. Cu toate acestea, atunci când a existat implicare și comunicare cu părțile interesate externe în timpul furnizării de sprijin tehnic, acest lucru a avut un impact semnificativ, deoarece punerea în aplicare eficace a acestor activități a contribuit la creșterea legitimității, a calității și a viabilității reformelor și la reducerea rezistenței la schimbare a organizațiilor.

## **Eficiența**

PSRS a reușit să atragă multe cereri de înaltă calitate în raport cu bugetul disponibil. În plus, programul a fost în măsură să sprijine proiecte cu o dimensiune și un buget în creștere, sporind astfel potențialul proiectelor de a avea un impact mai mare. Cererea crescândă de sprijin tehnic în rândul statelor membre și un nivel suficient de concurență între cererile PSRS au permis autorităților să selecteze propuneri cu un nivel ridicat de calitate.

Părțile interesate ale programului – inclusiv autoritățile beneficiare, autoritățile coordonatoare și furnizorii – au fost, în general, de acord că contribuția financiară din partea PSRS a fost proporțională cu nevoile și cu domeniul de aplicare estimat al sprijinului tehnic și au considerat proiectele PSRS drept un instrument ușor de utilizat și eficient din punctul de vedere al costurilor. Costurile controalelor privind plățile anuale totale în cadrul DG REFORM au fost comparabile cu cele ale altor programe ale UE care fac obiectul gestiunii directe. DG REFORM a obținut rezultate bune în execuția bugetului PSRS.

În special, evaluarea și selectarea cererilor de sprijin tehnic au fost finalizate la timp și în conformitate cu obiectivul stabilit în Regulamentul financiar, în comparație cu alte programe ale UE. Întrucât unul dintre criteriile de selecție pentru finanțarea unui proiect în cadrul PSRS a fost caracterul urgent al reformei, statele membre se așteptau ca fiecare proiect să fie lansat cât mai curând posibil, pentru a se asigura că reformele rămân relevante și că sunt puse în aplicare în timp util.

Părțile interesate implicate în program au exprimat, în general, păreri pozitive în ceea ce privește claritatea, transparența și ușurința de utilizare a procedurilor administrative ale PSRS, precum și proporționalitatea sarcinii administrative. Un aspect care trebuie îmbunătățit este legat de necesitatea de a dezvolta și a perfecționa în continuare practicile de monitorizare și evaluare a proiectelor.

DG REFORM a coordonat în mod eficient și eficace sprijinul tehnic acordat statelor membre cu alte direcții ale Comisiei. Cu toate acestea, potrivit studiului, ar fi putut exista o cooperare mai strânsă cu alte direcții ale Comisiei în perioada 2017-2020 în ceea ce privește diseminarea și exploatarea rezultatelor sprijinului tehnic, după finalizarea proiectelor.

## **Coerența**

PSRS este evaluat ca fiind un instrument de politică coerent, cu o logică internă clară, bine aliniat la obiectivele stabilite în Regulamentul privind PSRS, fără lacune, inconsecvențe sau suprapuneri majore în structura internă a proiectelor. Felul în care a fost conceput programul a permis un grad semnificativ de flexibilitate în selectarea activităților din cadrul proiectelor cel mai bine adaptate la obiectivele specifice ale proiectului și la nevoile specifice ale beneficiarilor.

Structura și activitățile PSRS au fost ajustate de-a lungul timpului pentru a răspunde mai bine provocărilor nou apărute și pentru a permite atingerea obiectivelor sale într-un mod mai eficace, de exemplu prin introducerea unor cereri de propuneri specifice care să răspundă

noilor nevoi ale statelor membre. Cu toate acestea, dat fiind caracterul individual al proiectelor, ar putea să fi nevoie de eforturi suplimentare pentru a disemina și a exploata rezultatele proiectelor către un public mai larg, astfel încât să se poată genera un impact mai mare.

Datele obiective relevă, de asemenea, coerența puternică a PSRS cu alte programe și instrumente ale UE (inclusiv FSE, FEDR, Orizont 2020, COSME, Fiscalis), precum și cu cele ale statelor membre. Acest lucru s-a datorat faptului că PSRS a abordat aspecte diferite ale unor obiective, probleme și grupuri-țintă similare. Datorită faptului că abordează teme comune cu alte programe ale UE, proiectele finanțate prin PSRS au completat în mare măsură aceste proiecte prin furnizarea de sprijin tehnic personalizat autorităților naționale în domeniile sectoriale specifice.

În ceea ce privește coerența din punctul de vedere al obiectivelor urmărite, PSRS a consolidat agendele de reformă mai ample ale statelor membre și ale UE, inclusiv prin abordarea recomandărilor specifice fiecărei țări formulate în cadrul procesului semestrului european. În general, părțile interesate de PSRS au apreciat în mod deosebit contribuția programului la procesul semestrului european. În unele cazuri, proiectele finanțate prin PSRS au contribuit la o mai bună definire, clarificare și operaționalizare a recomandărilor specifice fiecărei țări și au oferit orientări specifice pentru ca statele membre să le pună în aplicare. În alte cazuri, rezultatele proiectelor finanțate prin PSRS au fost utilizate pentru formularea acestor recomandări.

Deși, în general, existau suficiente mecanisme pentru a asigura legăturile și integrarea dintre PSRS și procesul semestrului european/recomandările specifice fiecărei țări, studiul pe care s-a bazat evaluarea *ex post* a arătat că nu a existat o monitorizare suficientă a modului în care proiectele finanțate prin PSRS au contribuit la punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări. De asemenea, în rapoartele de țară din cadrul semestrului european nu au existat trimiteri la proiectele PSRS.

### **Valoarea adăugată europeană**

PSRS a adus o valoare adăugată europeană prin faptul că a oferit statelor membre un acces mai bun la expertiza internațională decât ar fi avut în absența PSRS. Chiar și în cazurile relativ rare în care s-ar fi putut obține beneficii în cadrul proiectului fără sprijinul tehnic al UE, aceste beneficii ar fi avut un domeniu de aplicare mult mai restrâns sau ar fi fost obținute mai târziu. Prin urmare, valoarea adăugată europeană s-a reflectat în consolidarea proceselor de reformă din statele membre și în contribuția sporită la realizarea obiectivelor de politică ale UE, nu în ultimul rând a celor din cadrul semestrului european.

PSRS a avut un impact transfrontalier semnificativ la nivelul întregii UE, care nu se limitează la un singur stat membru. Un astfel de impact a inclus sprijinirea statelor membre în punerea în aplicare a politicilor și a priorităților UE la nivel național, inclusiv în promovarea valorilor europene și sprijinirea schimbului de bune practici între acestea. În general, aceste bune practici și învățămintele desprinse au fost utilizate în mod activ de beneficiari după finalizarea proiectelor relevante finanțate prin PSRS.

### **Relevanța**

S-a constatat că PSRS este un instrument extrem de relevant, capabil să consolideze capacitățile administrative ale statelor membre de a elabora și a pune în aplicare reformele necesare pentru a aborda provocările cu care se confruntă.

Autoritățile beneficiare și alte părți interesate au apreciat pozitiv diferitele aspecte ale concepției și structurii PSRS, precum și relevanța acestuia pentru atingerea obiectivelor

reformelor. În același timp, obiectivele proiectelor de sprijin tehnic corespundeau în mare măsură principalelor obiective de reformă și provocărilor cu care se confruntă statele membre.

Sprijinul tehnic furnizat de PSRS a fost extrem de relevant pentru a răspunde nevoilor autorităților beneficiare și ale statelor membre, atât în ceea ce privește metoda de punere în aplicare (și anume furnizori internaționali de sprijin tehnic, selecționați de Comisie), cât și natura sprijinului acordat (respectiv adaptat la nevoile fiecărei autorități beneficiare). Programul răspunde, într-o manieră unică și într-un mod eficace și eficient, nevoii statelor membre de a avea acces la experți internaționali de nivel înalt atunci când acestea elaborează sau pune în aplicare reforme.

În același timp, în cazul în care PSRS a fost utilizat ca soluție de urgență, programul nu a fost foarte adecvat pentru a sprijini reformele sau a consolida capacitățile pe teren, deoarece era limitat de calendarul prevăzut în cererile de propuneri.

În ciuda faptului că au beneficiat de PSRS de-a lungul mai multor ani, autoritățile beneficiare aveau în continuare nevoie de sprijinul tehnic oferit de program. Nevoia tot mai mare de sprijin tehnic a fost evidențiată, de asemenea, de creșterea numărului de cereri din partea statelor membre, precum și de creșterea bugetului mediu pentru proiecte.

#### **PRINCIPALELE ÎNVĂȚĂMINTE DESPRINSE**

Următoarele învățăminte principale au fost desprinse din punerea în aplicare a PSRS.

Aplicarea acestor învățăminte poate contribui la îmbunătățirea concepției și gestionării programelor viitoare pentru furnizarea de sprijin tehnic. Învățămintele sunt grupate în funcție de subiect. **Implicarea părților interesate**

- **Comunicarea activă cu părțile interesate externe și implicarea acestora** au fost esențiale în timpul furnizării de sprijin tehnic: acestea au sporit legitimitatea, calitatea și viabilitatea reformelor și au redus rezistența la schimbare a organizațiilor.
- **Implicarea autorităților beneficiare** a fost esențială pentru punerea în aplicare a proiectelor de sprijin tehnic și în procesul de reformă, pentru a permite o punere în aplicare mai lină a proiectelor și a rezultatelor acestora.
- **Implicarea strânsă a autorităților naționale de coordonare** a fost importantă pentru monitorizarea punerii în aplicare a proiectelor de sprijin tehnic, discutarea progreselor înregistrate și luarea de măsuri subsecvente pentru a exploata rezultatele odată finalizate proiectele.

#### **Dimensiunea transnațională**

- Asigurarea accesului la **expertiză internațională** pentru statele membre care altfel nu ar fi avut acces la aceasta a fost o caracteristică esențială a programului.
- **Schimburile de funcționari publici** au oferit o bază pentru utilizarea pe scară mai largă a consilierii *inter pares* în cadrul administrațiilor naționale în viitor. Cunoștințele acumulate de funcționarii publici din statele membre au reprezentat un tezaur enorm de cunoștințe de specialitate și competențe.
- **Diseminarea rezultatelor** proiectelor de sprijin tehnic în interiorul statelor membre și între acestea a încurajat schimbul și diseminarea bunelor practici.
- **Dimensiunea transnațională** a programului – de exemplu, prin proiecte care sprijină mai multe state membre și printr-o mai bună diseminare a rezultatelor către

un public mai larg – a avut un rol esențial în consolidarea „valorii adăugate europene”.

### **Rolul de facilitator al Comisiei Europene**

- **Reducerea complexității** proiectelor de sprijin tehnic a facilitat și a eficientizat punerea lor în aplicare.
- Capacitatea de a oferi **soluții adaptate** a contribuit la reducerea sarcinilor administrative pentru autoritățile beneficiare și la oferirea permanentă de consiliere acestora, favorizând totodată facilitarea și legitimarea reformelor.
- Comisia a jucat un rol important în **facilitarea colaborării dintre autoritățile beneficiare potențiale** din state membre diferite care aveau nevoi și priorități similare.

### **Punerea în aplicare eficace a reformelor și coordonarea cu alte procese ale UE**

- Îmbunătățirea **monitorizării și a evaluării** a contribuit la o punere în aplicare mai eficientă a programului și la o mai bună diseminare și exploatare a rezultatelor sprijinului tehnic. Un sistem solid de monitorizare poate permite evaluarea impactului acțiunilor și al reformelor, precum și a viabilității acestora în timp.
- **Monitorizarea contribuției PSRS la procesul semestrului european** și punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări în contexte naționale specifice au fost importante pentru a înțelege ce a mers bine și ce s-ar putea îmbunătăți.
- Sprijinul tehnic a fost, de asemenea, esențial în domeniile în care obiectul cererii este mai rar întâlnit, cum ar fi asistența pentru **aplicarea și punerea în aplicare a legislației UE**.

### **Instrumentul de sprijin tehnic**

În 2021, Instrumentul de sprijin tehnic (IST) a înlocuit PSRS ca program principal pentru furnizarea de sprijin tehnic în perioada 2021-2027.

IST a fost conceput pe baza mai multor recomandări propuse în evaluarea la jumătatea perioadei a PSRS și a luat în considerare unele dintre concluziile acestei evaluări *ex post*, cum ar fi o implicare mai activă a părților interesate, un accent mai puternic pe dimensiunea transnațională și o atenție sporită acordată monitorizării și evaluării.