



Europeiska  
unionens råd

Bryssel den 11 oktober 2023  
(OR. en)

14023/23

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

## FÖLJENOT

---

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	5 oktober 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2023) 571 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET Efterhandsutvärdering av stödprogrammet för strukturreformer

---

För delegationerna bifogas dokument – COM(2023) 571 final.

Bilaga: COM(2023) 571 final



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.10.2023  
COM(2023) 571 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**Efterhandsutvärdering av stödprogrammet för strukturreformer**

{SWD(2023) 322 final}

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## Efterhandsutvärdering av stödprogrammet för strukturreformer

### INLEDNING

Strukturreformer är av avgörande betydelse när det gäller att modernisera ekonomier, uppmuntra till investeringar, skapa arbetstillfällen och höja levnadsstandarden. Reformen är till sin natur komplexa processer.

I maj 2017 antogs förordning (EU) 2017/825 om inrättande av stödprogrammet för strukturreformer (*förordningen*). Den var avsedd som ett verktyg för att tillhandahålla tekniskt stöd till nationella myndigheter och hjälpa medlemsstaterna att utforma och genomföra institutionella reformer, förvaltningsreformer och tillväxtfrämjande strukturreformer.

Budgeten för stödprogrammet för strukturreformer (*stödprogrammet* eller *programmet*) uppgick till 222,8 miljoner euro under perioden 2017–2020. Stödprogrammet förvaltades av stödtjänsten för strukturreformer som den 1 januari 2020 omvandlades till generaldirektoratet för stöd för strukturreformer (GD Reform).

### METOD

En oberoende extern underleverantör gjorde en utvärderingsstudie som underlag till efterhandsutvärderingen av stödprogrammet för strukturreformer. Studien genomfördes under en elvmånadersperiod, med början den 11 oktober 2021. Den omfattade 826 projekt som finansierats av programmet från 2017 till 2020, med stödmottagare i samtliga medlemsstater.

Underleverantören använde sig av en komplex metod i linje med EU:s riktlinjer för bättre lagstiftning för att samla in robusta bevis. Denna bestod av en omfattande skrivbordsstudie (inbegripet information från GD Reformers interna övervakningsverktyg, med uppgifter fram till november 2021), samråd med berörda parter (intervjuer med viktiga intressenter, öppna offentliga samråd, en enkät bland viktiga intressenter och fokusgrupper) och djupgående fallstudier (30 projekt i åtta medlemsstater samt ett flerlandsprojekt där 17 medlemsstater deltog).

Underleverantören utförde alla uppgifter under överinseende av en avdelningsövergripande styrgrupp och med vägledning från GD Reform. De insamlade bevisens kvalitet och representativitet ansågs solida och meningsfulla, vilket gjorde det möjligt för oss att dra slutsatser och ge tillförlitliga och giltiga svar på utvärderingsfrågorna.

### HUVUDSAKLIGA RESULTAT

I enlighet med riktlinjerna för bättre lagstiftning är efterhandsutvärderingen av stödprogrammet inriktad på följande fem kriterier:

- **Relevans.**
- **Ändamålsenlighet.**
- **Effektivitet.**
- **Samstämmighet (enhetlighet).**

- **EU-mervärde** (det värde som tillförs utöver det värde som annars skulle ha skapats av enbart medlemsstaterna).

### **Allmänt mål**

Stödprogrammets allmänna mål var att bidra till institutionella reformer, förvaltningsreformer och tillväxtfrämjande strukturreformer i medlemsstaterna genom att tillhandahålla stöd till nationella myndigheter. Detta stöd var även utformat för att hjälpa medlemsstater utanför euroområdet att förbereda sig för en anslutning till euroområdet.

Enligt de tillgängliga bevisen var genomförandet av programmet på det hela taget framgångsrikt när det gäller ändamålsenlighet, effektivitet och samstämmighet. Programmet ansågs också vara mycket relevant för att tillgodose de stödmottagande myndigheternas och medlemsstaternas behov och bidrog med s.k. EU-mervärde.

### **Ändamålsenlighet**

Stödprogrammet uppnådde framgångsrikt sitt allmänna mål och påskyndade avsevärt reformagendan i medlemsstaterna. Det faktiska genomförandet av olika typer av reformer var också beroende av medlemsstaternas bredare ansträngningar, inte enbart av resultaten av andra EU-program och EU-instrument.

I de fall då projekten inte gav alla avsedda resultat och effekter tenderade detta att återspegla bredare utmaningar i reformprocessen, snarare än eventuella inneboende svagheter i själva projekten eller i tillhandahållandet av tekniskt stöd. Fler politiska effekter förväntas emellertid i framtiden, eftersom omkring en tredjedel av alla utvärderade projekt fortfarande pågick när den studie som legat till grund för efterhandsutvärderingen genomfördes.

Dessutom införlivades rekommendationer från vissa projekt inom ramen för stödprogrammet som delmål i de nationella återhämtnings- och resiliensplanerna, vilket garanterade effekter när delmålen väl slutförts<sup>1</sup>. Det skulle därför behövas mer tid för att uppnå de förväntade resultaten och effekterna, på grund av den långa logiska kedjan mellan tillhandahållandet av tekniskt stöd och de förväntade resultaten/effekterna.

För att uppnå resultat är det viktigt att de stödmottagande myndigheterna deltar aktivt och tar egenansvar för projekten. Detta är viktigt inte bara under projektets genomförande och uppföljning, utan även under fasen före genomförandet – när projektets mål och tidsplaner fastställs – för att främja egenansvar och skapa motivation för förändring.

De stödmottagande myndigheterna utnyttjade det tekniska stödet och genomförde rekommendationerna. I vissa fall gjorde dock en bristande administrativ kapacitet att det blev svårare att genomföra projekten för tekniskt stöd på ett smidigt sätt och att efterleva de resulterande rekommendationerna. Tillhandahållandet av tekniskt stöd innebar visserligen inga kostnader för de stödmottagande myndigheterna, men de saknade i vissa fall de ekonomiska resurser som krävdes för att genomföra projektrekommendationer och relaterade reformer.

På det hela taget inkluderades kommunikationsverksamhet sällan i projektutformningen, trots ett ökat antal kommunikationsinitiativ i programomgångarna 2019 och 2020. I de fall då tillhandahållandet av tekniskt stöd präglades av kommunikation med externa intressenter och engagemang från deras sida var detta dock av avgörande betydelse: det effektiva

---

<sup>1</sup> Förordning (EU) 2021/241 om inrättande av faciliteten för återhämtnings- och resiliens antogs i februari 2021. Vid den tidpunkten hade många av de programfinansierade projekten uppnått sina förväntade resultat och lett till rekommendationer som var viktiga vid fastställandet av delmål och mål i de nationella återhämtnings- och resiliensplanerna.

genomförandet av dessa aktiviteter ökade reformernas legitimitet, kvalitet och hållbarhet och minskade motståndet mot förändringar inom organisationerna.

## **Effektivitet**

Stödprogrammet lockade till sig många högkvalitativa begäranden om stöd i förhållande till den tillgängliga budgeten. Dessutom gavs stöd till projekt med allt större omfång och budget, vilket ökade projektens potential att få större genomslag. Den växande efterfrågan på tekniskt stöd bland medlemsstaterna, och en tillräcklig konkurrensnivå mellan begärandena om stöd från programmet, gjorde att myndigheterna kunde välja ut förslag som höll hög kvalitet.

Stödprogrammets intressenter – däribland stödmottagande myndigheter, samordnande myndigheter och stödgivare – var i allmänhet överens om att programmets ekonomiska bidrag stod i proportion till behoven och den uppskattade omfattningen av tekniskt stöd, och de såg programmet som ett användarvänligt och kostnadseffektivt instrument. GD Reforms kostnader för kontroller av de totala årliga utbetalningarna låg på en liknande nivå som för andra EU-program med direkt förvaltning. GD Reform genomförde programbudgeten på ett lyckat sätt.

Jämfört med andra EU-program kunde det särskilt konstateras att bedömningen och urvalet av begäranden om tekniskt stöd slutfördes i tid och på ett sätt som var förenligt med det mål som fastställts i budgetförordningen. Ett av urvalskriterierna för finansiering av projekt inom stödprogrammet gällde att reformen skulle vara akut. Därför förväntade sig medlemsstaterna att projekten skulle påbörjas så tidigt som möjligt, för att säkerställa att reformerna inte förlorade sin relevans och att de genomfördes i tid.

De intressenter som deltog i programmet såg i allmänhet positivt på tydligheten, öppenheten och användarvänligheten i programmets administrativa förfaranden och på den administrativa bördans proportionalitet. Ett område där förbättringar skulle kunna göras rör behovet av att vidareutveckla och förfina metoderna för övervakning och utvärdering av projekt.

GD Reform samordnade det tekniska stödet till medlemsstaterna med andra avdelningar inom kommissionen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Enligt studien kunde samarbetet med andra kommissionsavdelningar dock ha varit närmare under perioden 2017–2020 när det gäller att sprida och utnyttja resultaten av det tekniska stödet efter projektens slutförande.

## **Samstämmighet**

Stödprogrammet bedöms vara ett samstämmigt politiskt verktyg med en tydlig intern logik som är väl anpassat till målen i förordningen om stödprogrammet. Det finns inga större luckor, inkonsekvenser eller överlappningar i projektens interna struktur. Programmets utformning gjorde det möjligt att på ett mycket flexibelt sätt välja ut de projektverksamheter som var bäst lämpade för specifika projektmål och stödmottagarnas behov.

Programmets struktur och verksamhet anpassades med tiden, så att man bättre kunde ta itu med nya utmaningar och uppnå programmålen på ett effektivare sätt. Bland annat infördes särskilda ansökningsomgångar med inriktning på framväxande behov i medlemsstaterna. Projektens diskreta karaktär innebär dock att det kan krävas ytterligare insatser för att utnyttja och sprida projektresultaten till bredare målgrupper, så att ett större genomslag kan uppnås.

Bevisen tyder också på att stödprogrammet i hög grad var förenligt med andra EU-program och EU-instrument (däribland ESF, Eruf, Horisont 2020, Cosme och Fiscalis) liksom med medlemsstaternas egna program och instrument. Detta berodde på att stödprogrammet inriktades på olika aspekter av liknande mål, frågor och målgrupper. Eftersom

stödprogrammet tog upp liknande teman som andra EU-program kompletterade det i hög grad de projekten genom att tillhandahålla skräddarsytt tekniskt stöd till nationella myndigheter inom särskilda sektoriella områden.

När det gäller konsekvensen i fråga om mål förstärkte stödprogrammet medlemsstaternas och EU:s bredare reformagendor, bland annat genom att ta itu med landsspecifika rekommendationer som utfärdats inom ramen för den europeiska planeringsterminen. I allmänhet såg stödprogrammets intressenter mycket positivt på dess bidrag till planeringsterminen. I vissa fall bidrog de projekt som finansierades genom stödprogrammet till att bättre definiera, förtydliga och operationalisera de landsspecifika rekommendationerna och tillhandahålla särskilda riktlinjer för medlemsstaternas genomförande av dem. I andra fall användes de programfinansierade projektens resultat för att formulera rekommendationerna.

Även om det på det hela taget fanns tillräckliga mekanismer för att säkerställa kopplingarna och integrationen mellan stödprogrammet och den europeiska planeringsterminen/de landsspecifika rekommendationerna, framgick det i den studie som ligger till grund för efterhandsutvärderingen att det inte i tillräcklig utsträckning övervakades hur de programfinansierade projekten bidrog till att uppfylla de landsspecifika rekommendationerna. Man kunde även konstatera en brist på hänvisningar till programfinansierade projekt i den europeiska planeringsterminens landsrapporter.

### **EU-mervärde**

Stödprogrammet skapade EU-mervärde genom att ge medlemsstaterna bättre tillgång till internationell expertis än de skulle ha haft utan programmet. Även i de fåtal fall då projektens fördelar skulle ha kunnat uppnås utan tekniskt stöd från EU, skulle fördelarna ha varit mycket mindre omfattande eller ha uppstått senare. Följaktligen skapades EU-mervärde i form av stärkta reformprocesser i medlemsstaterna och ett utökat bidrag till uppnåendet av EU:s politiska mål, inte minst målen för den europeiska planeringsterminen.

Stödprogrammet hade betydande gränsöverskridande, EU-omfattande effekter som nådde utanför enskilda medlemsstater. Bland dessa ingick den hjälp som medlemsstaterna fick med att genomföra EU:s politik och prioriteringar på nationell nivå, inbegripet att främja europeiska värden, och med att dela med sig av god praxis sinsemellan. I allmänhet använde stödmottagarna aktivt denna goda praxis och de lärdomar som dragits efter att de relevanta programfinansierade projekten hade avslutats.

### **Relevans**

Stödprogrammet befanns vara ett mycket relevant instrument som var väl lämpat för att förbättra medlemsstaternas administrativa kapacitet när det gällde att utforma och genomföra nödvändiga reformer för att hantera sina utmaningar.

De stödmottagande myndigheterna och andra intressenter såg positivt på de olika aspekterna av programmets utformning och struktur liksom på dess relevans för att uppnå reformmålen. Samtidigt motsvarade målen för projekten för tekniskt stöd i stort sett medlemsstaternas viktigaste reformmål och utmaningar.

Det tekniska stöd som tillhandahölls via stödprogrammet var mycket relevant för att tillgodose de stödmottagande myndigheternas och medlemsstaternas behov. Det gällde både genomförandemetoden (dvs. internationella leverantörer av tekniskt stöd som anlitas av kommissionen) och den typ av stöd som tillhandahölls (dvs. stöd som skräddarsyddes efter varje stödmottagande myndighets behov). Stödprogrammet uppfyller på ett unikt, ändamålsenligt och effektivt sätt medlemsstaternas behov av tillgång till internationell expertis på hög nivå när de utformar eller genomför reformer.

Samtidigt var stödprogrammet, när det användes som en nödåtgärd, inte särskilt väl lämpat för att hantera reformer eller kapacitetsuppbyggnad på plats, eftersom den tidsplan som fastställdes i ansökningsomgångarna fungerade som en begränsning.

Trots att de fått stöd från programmet under flera år var de mottagande myndigheterna fortsatt i behov av programmets tekniska stöd. Det växande behovet av tekniskt stöd framgick också av de allt fler begärandena från medlemsstaterna och projektens allt större genomsnittliga budget.

## HUVUDSAKLIGA LÄRDOMAR

Följande huvudsakliga lärdomar har dragits från genomförandet av stödprogrammet för strukturreformer. Tillämpningen av dessa lärdomar kan bidra till att förbättra utformningen och förvaltningen av framtida program för tekniskt stöd. Lärdomarna grupperas efter ämne.

### Engagerade intressenter

- **Den aktiva kommunikationen med och deltagandet från externa intressenter** var av avgörande betydelse vid tillhandahållandet av tekniskt stöd: det ökade reformernas legitimitet, kvalitet och hållbarhet och minskade motståndet mot förändringar inom organisationerna.
- **Engagemanget från de stödmottagande myndigheternas sida** var av central betydelse vid genomförandet av projekten för tekniskt stöd och under reformprocessen, eftersom det möjliggjorde ett smidigare genomförande av projekten och deras resultat.
- **Den nära medverkan av de nationella samordnande myndigheterna** var av stor vikt när det gällde att övervaka genomförandet av projekten för tekniskt stöd, diskutera deras framsteg och vidta uppföljningsåtgärder för att utnyttja resultaten efter projektens avslutning.

### En gränsöverskridande dimension

- Ett centralt inslag i stödprogrammet var att ge medlemsstaterna tillgång till **internationell expertis** som de i annat fall kanske inte hade haft tillgång till.
- Genom **utbyten av offentliganställda** lades grunden för utökad användning av kollegial rådgivning inom nationella förvaltningar i framtiden. Den samlade kunskapen hos de offentliganställda i medlemsstaterna var en enorm källa till expertis och kompetens.
- Genom att **sprida resultaten** av projekten för tekniskt stöd inom och mellan medlemsstaterna uppmuntrades utbyte och spridning av god praxis.
- Programmets **transnationella dimension** – till exempel genom projekt som stödde flera medlemsstater och bättre spridning av resultaten till bredare målgrupper – bidrog till att stärka EU-mervärdet.

### Kommissionen som en hjälpresurs

- Genom att **minska komplexiteten** i projekten för tekniskt stöd gjordes genomförandet enklare och mer ändamålsenligt.
- Möjligheten att tillhandahålla **skraddarsydda lösningar** minskade den administrativa bördan för de stödmottagande myndigheterna och gav dem tillgång till löpande vägledning. Det bidrog även till att underlätta och legitimer reformerna.

- Kommissionen spelade en viktig roll för att **underlätta samarbetet mellan potentiella stödmottagande myndigheter** med liknande behov och prioriteringar i olika medlemsstater.

#### **Ändamålsenligt genomförande av reformer och samordning med andra EU-processer**

- Genom en förbättrad **övervakning och utvärdering** kunde stödprogrammet genomföras mer effektivt. Resultaten av det tekniska stödet kunde också spridas och utnyttjas bättre. Ett robust övervakningssystem kan göra det möjligt att bedöma effekterna av åtgärder och reformer och deras hållbarhet över tid.
- När den väl kommit på plats var **övervakningen av programmets bidrag till den europeiska planeringsterminen** och uppfyllandet av särskilda landsspecifika rekommendationer i specifika nationella sammanhang en viktig del i att förstå vad som fungerade väl och vad som kunde förbättras.
- De tekniska stödet var också avgörande på områden där föremålet för begäran är mindre frekvent, till exempel hjälp med att **tillämpa och genomföra EU-lagstiftning**.

#### **Instrumentet för tekniskt stöd**

År 2021 ersattes stödprogrammet för strukturreformer med instrumentet för tekniskt stöd, som nu är det huvudsakliga programmet för tillhandahållande av tekniskt stöd under perioden 2021–2027.

Instrumentet för tekniskt stöd utformades på grundval av ett flertal rekommendationer som föreslogs vid halvtidsutvärderingen av stödprogrammet för strukturreformer och med hänsyn till några av slutsatserna från denna efterhandsutvärdering, bland annat ett mer aktivt deltagande från intressenternas sida, utökad inriktning på den gränsöverskridande dimensionen och större fokus på övervakning och utvärdering.