ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 30.9.2020 г.
COM(2020) 603 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Междинна оценка на Програмата за подкрепа на структурните реформи

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Междинна оценка на Програмата за подкрепа на структурните реформи

ВЪВЕДЕНИЕ

Без стимулиращи растежа реформи икономиките отбелязват застой или спад. Изпълнението на добре планирани реформи спомага за подобряване на производителността, ускоряване на сближаването, укрепване на устойчивостта на икономиката и подобряване на предоставянето на обществени услуги като правосъдие, здравеопазване и образование. **Програмата за подкрепа на структурните реформи** помага на държавите — членки на ЕС да разработват и осъществяват стимулиращи растежа реформи чрез предоставяне на подходящите експертни знания на националните органи. Подкрепата може например да бъде под формата на стратегически и правни съвети, проучвания, обучение и посещения на експерти на място. Тя може да бъде предоставена от международни организации, публични органи, консултантски фирми или от служителите на Европейската комисия. С бюджет от 222,8 милиона евро за периода 2017—2020 г. програмата се управлява от генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ (DG REFORM).

В съответствие с Регламента за ППСР[1] програмата подлежи на **междинна оценка.** Целта е да се провери изпълнението на ППСР до този момент спрямо пет критерия за оценка (целесъобразност, ефективност, ефикасност, съгласуваност и добавена стойност за ЕС) и да се извлекат поуки за възможни бъдещи подобрения. В настоящия доклад служителите на Комисията представят и обсъждат констатациите.

МЕТОД

Междинната оценка обхваща бюджетните цикли на програмата за 2017 и 2018 г., подготвителното действие от 2016 г.[2] и проекти, финансирани чрез доброволни прехвърляния на допълнителни средства[3] към бюджета на ППСР от Гърция и България през 2018 г. За тази цел е проведено проучване за оценка от независим външен

[1] Член 16 от Регламент (ЕС) 2017/825 на Европейския парламент и на Съвета, ОВ L 129, 19.5.2017 г., стр. 1—16, изменен с Регламент (ЕС) 2018/1671, ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 3—5.

[2] Европейска комисия (2017 г.), приложение към Решение на Комисията от 26.1.2017 г. за изменение на Решение С (2016) 4011 на Комисията относно приемането на решение за финансиране за подготвителното действие „Изграждане на капацитет и институционално изграждане в подкрепа на провеждането на икономически реформи,“ С (2017) 304 final, Брюксел.

[3] Член 11 от Регламента за ППСР се отнася до доброволните вноски, които дадена държава членка може да прехвърля от европейските структурни и инвестиционни фондове към ППСР, за да бъдат използвани от тази конкретна държава членка.

изпълнител[4]. Проучването беше проведено за период от 12 месеца с начало ноември 2018 г. **Оценката анализира общо над 300 проекта за техническа подкрепа в 24 държави членки**, като бяха използвани различни методи за събиране на данни. Те включват проучване на документи, анализ на данни от вътрешната информационна система на Комисията, използвана от ГД „Подкрепа на структурните реформи“ за управление на ППСР, целеви интервюта със заинтересовани страни, целеви онлайн консултации и проучвания на конкретни случаи. Комисията проведе и обществена консултация за събиране на информация от обществеността, предприятията, търговските сдружения и заинтересованите групи.

Комисията определя качеството на събраните доказателства като задоволително. Най-важното ограничение за надеждността на констатациите е фактът, че ППСР е създадена не много преди да бъде извършена оценката, съответно много проекти за техническа подкрепа са били все още в процес на изпълнение. Поради това настоящият доклад предоставя само първоначални заключения и извлечени поуки, които могат да се променят с напредването на изпълнението на програмата.

Изпълнение на програмата

ППСР за 2017 г. и ППСР за 2018 г. са разполагали с бюджет в размер на 53 милиона EUR[5]. По бюджетния цикъл за 2017 г. са одобрени 159 (подадени от 16 държави членки) от 271 подадени искания за финансиране. По бюджетния цикъл за 2018 г. са одобрени 146 (подадени от 24 държави членки) от 444 подадени искания за финансиране. По двата бюджетни цикъла **над половината от избраните искания за техническа подкрепа бяха свързани с изпълнението във връзка с предизвикателствата, установени в контекста на процесите на икономическо управление**, по-специално с изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър.

От всички оценени проекти по бюджетните цикли за 2017 и 2018 г. над половината се изпълняват в седем държави членки (Румъния, Хърватия, Малта, Кипър, Литва, Словения и Полша). Одобреният бюджет на оценените проекти за 2017 и 2018 г. обхваща растеж и бизнес среда (13,5 милиона EUR), пазара на труда, образованието, здравеопазването и социалните услуги (11,4 милиона EUR), администриране на приходите и управление на публичните финанси (9,1 милиона EUR), финансовия сектор и достъпа до финансиране (7 милиона EUR), както и управлението и публичната администрация (6,8 милиона EUR). Трите вида доставчици на техническа подкрепа, които в най-голяма степен са участвали в изпълнението на тези оценени проекти, са

[4] Ernst & Young, „Междинна оценка на Програмата за подкрепа на структурните реформи за периода 2017—2020 г.“ (2020 г.), на разположение на уебстраницата https://data.europa.eu/doi/10.2887/656262. Резюмета могат да бъдат намерени на следните уебстраници https://data.europa.eu/doi/10.2887/584399 (английски език), https://data.europa.eu/doi/10.2887/244815 (френски език) и https://data.europa.eu/doi/10.2887/530192 (немски език).

[5] ППСР за 2017 г.: 22,5 милиона EUR, ППСР за 2018 г.: 30,5 милиона EUR.

международни организации (37 %), частни дружества (22 %) и правителствени органи (8 %). **По време на междинната оценка са били приключени 22 % от проектите.**

ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

Що се отнася до **значимостта** на ППСР, констатациите от оценката показват, че ППСР в голяма степен отговаря на нуждите на държавите членки. Според заинтересованите страни, с които са проведени консултации, ППСР е подходящ инструмент за предоставяне на техническа подкрепа на държавите членки за разработване и изпълнение на поддържащи растежа реформи. Програмата се възприема като важен инструмент за подобряване на капацитета на държавите членки да създават по-ефективни процеси и методологии. Освен това държавите членки особено високо оценяват голямата степен на гъвкавост, опростеността на процедурите за възлагане и изпълнение, управлявани от Комисията, както и липсата на изисквания за съфинансиране. Констатациите също така показват, че техническа подкрепа за реформи продължава да бъде необходима. Това се доказва и от нарасналото през годините търсене на техническа подкрепа от страна на държавите членки.

По отношение на **ефективността** на ППСР констатациите показват, че финансирани по ППСР проекти като цяло са добре планирани и вземат предвид нуждите и особеното положение на органите бенефициери, които са поискали подкрепа. Съответните социално-икономически въздействия също са взети предвид, като планираните действия често са осъществими и с реалистични срокове. Освен това констатациите показват, че ППСР напредва към постигане на своите цели. По-голямата част от проектите за техническа подкрепа вероятно ще постигнат своите резултати или вече са го направили. Доказателствата показват, че промените в политическата структура на органите бенефициери и липсата на сътрудничество между заинтересованите страни са важни пречки за постигането на резултати по проектите. Цялостна оценка на въздействието на програмата ще бъде извършена на по-късен етап.

Констатациите от оценката показват, че управлението на ППСР е **ефективно**. Действащата информационна система на Комисията е до голяма подходяща като инструмент за мониторинг, въпреки че към момента на оценката тя все още се нуждае от допълнителни подобрения. Освен това всички интервюирани служби на Комисията определиха тяхното сътрудничество с ГД „Подкрепа на структурните реформи“ като ефективно. По отношение на икономическата ефективност констатациите показват, че постигнатите резултати са пропорционални на отпуснатия бюджет. Като се вземат предвид ограниченията на анализа, финансираните по линия на ППСР действия към момента могат да се считат за икономически ефективни. И накрая, доказателствата показват, че степента на усвояване на средствата по програмата съответства на двегодишната продължителност на проектния цикъл по ППСР. Поради това може да се заключи, че ППСР е ефективна по отношение на времето с оглед на изпълнението на бюджета. В същото време констатациите показват, че може да се разгледа възможността за създаване на общи стандарти за мониторинг на техническата подкрепа

на национално равнище. Би могло да се обърне допълнително внимание на някои малки рискове от забавяне при процедурите за възлагане.

Що се отнася до **съгласуваността** на програмата, анализът показва, че различните компоненти на интервенционната логика на ППСР са логически свързани помежду си. Програмата също така е добре интегрирана в европейския семестър за координиране на икономическата политика на Комисията. Доказателствата показват, че ГД „Подкрепа на структурните реформи“ прилага подходящ механизъм за координация на техническата подкрепа. Този механизъм за координация дава възможност за навременното установяване на потенциалните полезни взаимодействия и спомага за избягване на двойното финансиране на дейности, които вече са били финансирани от други фондове и програми на ЕС. Интервютата с други служби на Комисията потвърждават, че взаимното допълване между ППСР и други програми като цяло е гарантирано. Въпреки това някои от генералните дирекции на Комисията подчертаха и това, че фактът, че подкрепата по ППСР не е приведена в съответствие с техния програмен период води до предизвикателства по отношение на други програми на ЕС, които си поставят свързани цели. Констатациите също така показват, че държавите членки ще трябва да увеличат капацитета си, за да извършват по-задълбочени проверки за установяване на двойно финансиране.

В заключение, в оценката се подчертава видимата **добавена стойност за ЕС**, създавана по програмата. Предоставяната по ППСР техническа подкрепа е предвидена за онези предизвикателства пред реформата, с които държавите членки не могат да се справят на национално равнище и за които те трябва да потърсят подкрепа на равнището на ЕС поради ограничения в капацитета или знанията. Освен това проектите за техническа подкрепа много често предоставят платформа за обмен на добри практики и извлечени поуки между държавите членки. Това са основни характеристики, които се очакват от ППСР по отношение на добавената стойност за ЕС. Въпреки това обменът на информация между органите бенефициери в различни държави членки може да бъде допълнително подобрен, за да бъдат оптимизирани полезните взаимодействия и споделянето на решения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията счита констатациите от междинната оценка за задоволителни и пропорционални на степента на изпълнение на програмата. Въз основа на резултатите от междинната оценка **Комисията е на мнение, че Програмата за подкрепа на структурните реформи отбелязва напредък към постигането на предварително определените цели и разполага с потенциал да бъде разширена.** Горепосочените извлечени поуки ще бъдат надлежно взети под внимание. В същото време Комисията признава, че към настоящия момент не могат да бъдат направени окончателни заключения относно изпълнението на програмата, предвид това, че междинната оценка е извършена на ранен етап от изпълнението на програмата. По-специално, Комисията ще оцени въздействието на програмата като част от последващата оценка.