



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 11 октомври 2023 г.  
(OR. en)

14023/23

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

### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

---

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от  
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 5 октомври 2023 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на  
Европейския съюз

---

№ док. Ком.: COM(2023) 571 final

---

Относно: ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И  
СЪВЕТА Последваща оценка на Програмата за подкрепа на  
структурните реформи

---

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2023) 571 final.

---

Приложение: COM(2023) 571 final



Брюксел, 5.10.2023 г.  
COM(2023) 571 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Последваща оценка на Програмата за подкрепа на структурните реформи**

{SWD(2023) 322 final}

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

## Последваща оценка на Програмата за подкрепа на структурните реформи

### ВЪВЕДЕНИЕ

Структурните реформи са от съществено значение за модернизирането на икономиките, за насърчаването на инвестициите, за създаването на работни места и за повишаването на жизнения стандарт. По своята същност реформите са сложни процеси.

През май 2017 г. беше приет Регламент (ЕС) 2017/825 за създаването на Програмата за подкрепа на структурните реформи („Регламентът за ППСР“). Тя беше замислена като инструмент за предоставяне на техническа подкрепа на националните органи и за подпомагане на държавите членки при разработването и изпълнението на институционалните, административните и поддържащите растежа структурни реформи.

За периода 2017—2020 г. бюджетът на Програмата за подкрепа на структурните реформи („Програмата“ или „ППСР“) беше 222,8 млн. евро. Програмата се управляваше от Службата за подкрепа на структурните реформи (SRSS), която на 1 януари 2020 г. се превърна в генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ (ГД REFORM).

### МЕТОДИКА

Независим външен изпълнител извърши проучване за оценка с цел да предостави информация за последващата оценка на Програмата за подкрепа на структурните реформи. Проучването беше извършено за период от 11 месеца с начална дата 11 октомври 2021 г. В него бяха включени 826 проекта, финансирани по линия на ППСР от 2017 г. до 2020 г., като бяха обхванати бенефициери във всички държави членки.

В съответствие с насоките на ЕС за по-добро регулиране изпълнителят използва сложна методика за събирането на надеждни данни, включващи обстоен анализ на документи (включително информация на ГД REFORM, извлечена от нейния инструмент за вътрешен мониторинг, с данни до ноември 2021 г.), дейности по консултации със заинтересованите страни (интервюта с ключови заинтересовани страни, открита обществена консултация, проучване сред ключови заинтересовани страни и фокус групи) и задълбочени проучвания на конкретни случаи (30 проекта в 8 държави членки и 1 многонационален проект, обхващащ 17 държави членки).

Изпълнителят осъществи всички задачи под контрола на междуведомствена ръководна група и под ръководството на ГД REFORM. Благодарение на качеството и представителността на събраните данни, които бяха сметени за солидни и значими, успяхме да стигнем до заключения и да дадем надеждни и добре обосновани отговори на въпросите за оценка.

### ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

В съответствие с насоките за по-добро регулиране последващата оценка на ППСР се основава на следните пет критерия:

- **Целесъобразност**
- **Ефективност**
- **Ефикасност**
- **Съгласуваност** (последователност)
- **Добавената стойност от ЕС** (стойност, която е допълнителна спрямо тази, която би била създадена само от отделните държави от ЕС).

### **Обща цел**

Общата цел на ППСР бе да се допринесе за институционалните, административните и поддържащите растежа структурни реформи в държавите членки, като се предоставя подкрепа на националните органи. Подкрепата беше предназначена и за подпомагане на държавите членки извън еврозоната в подготовката им за присъединяване към нея.

Според наличните данни като цяло изпълнението на ППСР е успешно по отношение на ефективността, ефикасността и съгласуваността. Установено бе също така, че Програмата е изключително подходяща за удовлетворяване на потребностите на органите бенефициери и държавите членки и има „добавена стойност от ЕС“.

### **Ефективност**

Общата цел на Програмата е успешно постигната и се наблюдава значителен напредък в провеждането на реформи в държавите членки. Действителните постижения при различните видове реформи зависеха и от усилията на държавите членки в по-широк план, а не само от резултатите от други програми и инструменти на ЕС.

Случаите, при които очакваните резултати и въздействия от реализирането на проектите не бяха напълно постигнати, се свързват по-скоро с по-общите предизвикателства, породени в процеса на реформите, отколкото със слабости, присъщи на проектите или на предоставянето на техническа подкрепа. В бъдеще обаче се очаква да има повече въздействия върху политиката, тъй като около една трета от всички оценени проекти бяха все още в процес на изпълнение по време на проучването за последваща оценка.

Освен това препоръките от някои проекти по ППСР бяха включени като ключови етапи в националните планове за възстановяване и устойчивост, като по този начин се гарантира, че ще има въздействие, когато ключовите етапи бъдат изпълнени<sup>1</sup>. Затова за постигането на очакваните резултати и въздействия ще е необходимо повече време поради дългата логическа верига между предоставянето на техническа подкрепа и очакваните резултати/въздействия.

Активното участие на органите бенефициери и тяхната ангажираност с проектите е от ключово значение за постигането на резултатите. Това участие е от съществено значение не само по време на изпълнението на проекта и последващите действия по него, но и на етапа преди изпълнението, по отношение на определянето на целите и сроковете на проекта, създаването на ангажираност и ангажимент за промяна.

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост беше приет през февруари 2021 г; дотогава по много от финансираните по линия на ППСР проекти бяха постигнати очакваните резултати и бяха изготвени препоръки, които бяха от съществено значение за определянето на ключовите етапи и цели в националните планове за възстановяване и устойчивост.

При усвояването на техническата подкрепа и изпълнението на свързаните с нея препоръки органите бенефициери понякога не разполагаха с подходящ административен капацитет, което се отрази на гладкото протичане на проектите за техническа подкрепа и на изпълнението на произтичащите от тях препоръки. Въпреки че предоставянето на техническа подкрепа не е свързано с разходи за органите бенефициери, понякога те не разполагаха с достатъчно финансови ресурси за изпълнение на препоръките по проектите и съответните реформи.

Като цяло комуникационните дейности рядко бяха включвани в разработването на проектите, въпреки че броят на комуникационните инициативи се увеличи при изпълнението на програмата за 2019 г. и 2020 г. По време на предоставянето на техническа подкрепа обаче ангажираността и комуникацията с външните заинтересовани страни бяха от решаващо значение в случаите, когато се прилагаха, тъй като ефективното изпълнение на тези дейности допринасяше за повишаване на законосъобразността, качеството и устойчивостта на реформите и за намаляване на организационната съпротива срещу промените.

## **Ефикасност**

ППСР успя да привлече голям брой висококачествени искания в сравнение с наличния бюджет. Освен това с помощта на Програмата бяха подкрепени проекти с нарастващ размер и бюджет, като по този начин се увеличи потенциалът им да постигнат по-голямо въздействие. Благодарение на нарастващото търсене на техническа подкрепа сред държавите членки и задоволителното равнище на конкуренция сред исканията по ППСР органите имаха възможност да изберат висококачествени предложения.

Заинтересованите страни по Програмата, включително органите бенефициери, координиращите органи и доставчиците, като цяло се съгласиха, че финансовата вноса на ППСР е пропорционална на потребностите и очаквания обхват на техническата подкрепа и счетоха проектите по ППСР за удобен за ползване и икономически ефективен инструмент. Разходите за контрол на общите годишни плащания в ГД REFORM бяха сравними с тези по други програми на ЕС в режим на пряко управление. ГД REFORM постигна добри резултати при изпълнението на бюджета на ППСР.

По-конкретно — в сравнение с други програми на ЕС — оценката и подборът на исканията за техническа подкрепа бяха извършени навреме и в съответствие с целта, определена във Финансовия регламент. Тъй като един от критериите за подбор за финансиране на проект по линия на ППСР беше неотложността на реформата, държавите членки очакваха всеки проект да бъде започнат възможно най-рано, за да се гарантира, че реформите ще останат целесъобразни и ще бъдат изпълнени навреме.

Участващите в Програмата заинтересовани страни като цяло оцениха положително яснотата, прозрачността и удобството за ползване на административните процедури на ППСР и пропорционалността на административната тежест. Една област, която може да се подобри, е свързана с необходимостта от по-нататъшно разработване и усъвършенстване на практиките за мониторинг и оценка на проектите.

ГД REFORM координира ефикасно и ефективно техническата подкрепа, предоставяна на държавите членки, с други служби на Комисията. Според проучването обаче през периода 2017—2020 г. е могло да има по-тясно сътрудничество с други служби на Комисията при разпространението и използването на резултатите от техническата подкрепа след приключването на проектите.

## **Съгласуваност**

ППСР се оценява като съгласуван инструмент на политиката с ясна вътрешна логика, напълно приведен в съответствие с целите, определени в Регламента за ППСР, без съществени пропуски, несъответствия или припокривания във вътрешната структура на проектите. Замисълът на Програмата позволява значителна гъвкавост при подбора на дейностите по проектите, които са най-добре съобразени с конкретните цели на проектите и потребностите на бенефициерите.

С течение на времето структурата на ППСР и дейностите по нея бяха коригирани, за да се отговори по-добре на нововъзникналите предизвикателства и да се постигнат целите ѝ по по-ефективен начин, например чрез въвеждането на специални покани за подаване на искания, които отговаряха на нововъзникналите потребности на държавите членки. Разнородният характер на проектите обаче означава, че може да са необходими допълнителни усилия за разпространяване и използване на резултатите от проектите сред широката общественост, така че да се постигне по-голямо въздействие.

Данните показват също така, че ППСР е в голяма степен съгласувана с други програми и инструменти на ЕС (включително ЕСФ, ЕФРР, „Хоризонт 2020“, COSME, „Фискалис“), както и с тези на самите държави членки. Това е така, защото тя бе насочена към различни аспекти на сходни цели, въпроси и целеви групи. При наличието на общи теми с други програми на ЕС финансираните по линия на ППСР проекти до голяма степен допълваха тези проекти, като чрез тях на националните органи се предоставяше специално изготвена техническа подкрепа в конкретни секторни области.

Що се отнася до съгласуваността на целите, с ППСР се разшири обхватът на програмите за реформи на държавите членки и на ЕС, включително чрез изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки (СДП), отправени в рамките на процеса на европейския семестър. В по-голямата си част заинтересованите страни по ППСР оцениха високо приноса от Програмата към процеса на семестъра. В някои случаи с финансираните по линия на ППСР проекти се спомогна за по-доброто дефиниране, изясняване и привеждане в действие на СДП и за предоставяне на специфични насоки на държавите членки за тяхното изпълнение. В други случаи резултатите от финансираните по линия на ППСР проекти бяха използвани за формулирането на тези препоръки.

Въпреки че като цяло имаше достатъчно механизми за осигуряване на връзките и интеграцията между ППСР и процеса на европейския семестър/СДП, допълнителното проучване за последващата оценка показва, че мониторингът на това как финансираните по линия на ППСР проекти са допринесли за изпълнението на СДП не е задоволителен. Освен това в докладите по държави в рамките на европейския семестър липсваха позовавания на проектите по ППСР.

## **Добавена стойност от ЕС**

Тази добавена стойност беше постигната чрез предоставянето от страна на ППСР на по-добър достъп на държавите членки до международен експертен опит, отколкото ако ППСР не съществуваше. Дори в ограничени брой случаи, когато ползите от проектите можеха да бъдат реализирани без техническата подкрепа на ЕС, те щяха да бъдат много по-малки по обхват или реализирани по-късно. В резултат на това беше постигната добавена стойност от ЕС, изразяваща се в засилените процеси на реформи в държавите членки и засиления принос за постигане на целите на политиката на ЕС, не на последно място тези на европейския семестър.

ППСР имаше значително трансгранично въздействие в целия ЕС, което надхвърля рамките на отделните държави членки. Тези въздействия включваха подпомагане на държавите членки да изпълняват политиките и приоритетите на ЕС на национално равнище, включително насърчаването на европейските ценности, както и подпомагане на обмена на добри практики между тях. Като цяло добрите практики и извлечените поуки бяха активно използвани от бенефициерите след приключването на съответните финансирани по линия на ППСР проекти.

### **Целесъобразност**

Установено бе, че ППСР е изключително подходящ инструмент, който е специално пригоден за подобряване на административния капацитет на държавите членки за разработване и прилагане на реформите, необходими за справяне с предизвикателствата, пред които са изправени.

Органите бенефициери и други заинтересовани страни оцениха положително различните аспекти на плана и структурата на ППСР, както и нейното значение за постигането на целите на реформите. В същото време целите на проектите за техническа подкрепа до голяма степен съответстваха на основните цели на реформите и на предизвикателствата, пред които са изправени държавите членки.

Предоставяната по ППСР техническа подкрепа беше изключително подходяща за посрещане на потребностите на органите бенефициери и държавите членки, както по отношение на метода на изпълнение (т.е. международни доставчици на техническа подкрепа, осигурени от Комисията), така и по отношение на естеството на предоставяната подкрепа (т.е. съобразена с потребностите на всеки орган бенефициер). По уникален, ефективен и ефикасен начин Програмата отговаря на потребността на държавите членки от достъп до международен експертен опит на високо равнище, когато са в процес на разработване или изпълнение на реформи.

Същевременно, когато беше използвана в извънредна ситуация, ППСР не беше много подходяща за провеждане на реформи или изграждане на капацитет на място поради ограничения график, определен в поканите за представяне на искания.

Въпреки че в продължение на много години бяха получавали приноса по линия на ППСР, органите бенефициери все още се нуждаеха от техническата подкрепа, предоставяна от Програмата. Нарастващата потребност от техническа подкрепа се онагледява и от нарастващия брой искания от държавите членки, както и от увеличаването на средния бюджет за проектите.

### **ОСНОВНИ ИЗВЛЕЧЕНИ ПОУКИ**

Следните основни поуки бяха извлечени от изпълнението на ППСР. Прилагането на тези поуки може да помогне за подобряване на разработването и управлението на бъдещи програми за предоставяне на техническа подкрепа. Поуките са групирани по теми. **Ангажиране на заинтересованите страни**

- **Активната комуникация с външните заинтересовани страни и участието им** бяха от решаващо значение по време на предоставянето на техническа подкрепа: това доведе до повишаване на законосъобразността, качеството и устойчивостта на реформите и до намаляване на организационната съпротива срещу промените.

- **Ангажираността на органите бенефициери** беше от ключово значение при изпълнението на проектите за техническа подкрепа и в процеса на реформите с цел да се осигури по-гладкото изпълнение на проектите и техните резултати.
- **Активното участие на националните координиращи органи** беше важно за мониторинга на изпълнението на проектите за техническа подкрепа, обсъждането на техния напредък и предприемането на последващи действия за използване на резултатите след приключването на проекта.

### **Трансгранично измерение**

- Ключова характеристика на Програмата беше осигуряването на достъп до **международен експертен опит** на държавите членки, които иначе не биха имали достъп до него.
- Чрез **обмена на държавни служители** се осигури основа за по-широко използване на партньорските консултации в националните администрации в бъдеще. Натрупаните знания на държавните служители в държавите членки представляват огромен набор от експертен опит и умения.
- Чрез **разпространението на резултатите** от проектите за техническа подкрепа във и между държавите членки се насърчиха споделянето и въвеждането на добри практики.
- От съществено значение за засилването на „добавената стойност от ЕС“ беше **транснационалното измерение** на Програмата, например чрез проекти, които подпомагат няколко държави членки, и чрез по-добро разпространение на резултатите сред широката общественост.

### **Ролята на Европейската комисия като посредник**

- С **намаляване на сложността** на проектите за техническа подкрепа изпълнението им се улесни и стана по-ефективно.
- Чрез възможността за предоставяне на **специално разработени решения** се намали административната тежест за органите бенефициери и се осигуриха постоянни насоки за тях, а това спомогна за улесняването и законосъобразността на реформите.
- Комисията изигра важна роля в **улесняването на сътрудничеството между потенциалните органи бенефициери** в различни държави членки, които имаха сходни потребности и приоритети.

### **Ефективно изпълнение на реформите и координиране с други процеси в ЕС**

- Чрез подобрените **мониторинг и оценка** се допринесе за по-ефективното изпълнение на Програмата и за по-доброто разпространение и използване на резултатите от техническата подкрепа. Една стабилна система за мониторинг дава възможност да се оценят въздействието на действията и реформите, както и тяхната устойчивост във времето.
- С въвеждането му **мониторингът върху приноса на ППСР към процеса на европейския семестър** и върху изпълнението на конкретните СДП в специфичен национален контекст придоби съществено значение за разбирането на това какво работи добре и какво може да бъде подобро.

- Техническата подкрепа беше от решаващо значение и в областите, в които предметът на искането е по-рядко срещан, като например помощ при прилагането и изпълнението на законодателството на ЕС.

### **Инструмент за техническа подкрепа**

През 2021 г. ППСР беше заменена с Инструмента за техническа подкрепа (ИТП) като основна програма за предоставяне на техническа подкрепа в периода 2021—2027 г.

ИТП беше разработен въз основа на няколко препоръки, предложени в междинната оценка на ППСР, и като бяха отчетени някои от заключенията на последващата оценка, като например по-активно участие на заинтересованите страни, по-засилен акцент върху трансграничното измерение и повишено внимание към мониторинга и оценката.