



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 11.10.2011
COM(2011) 647 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2010 Г. ОТНОСНО ПОМОЩТА ЗА РАЗШИРЯВАНЕ
(ИПП, ФАР, CARDS, ИНСТРУМЕНТА ЗА ПРЕДПРИСЪЕДИНЯВАНЕ ЗА
ТУРЦИЯ И ПРЕХОДНИЯ ФИНАНСОВ ИНСТРУМЕНТ)**

{SEC(2011) 1198 окончателен}

Резюме

Настоящият доклад обхваща основните стратегически и оперативни аспекти на развитието през 2010 г. във връзка с изпълнението на предприсъединителната помощ, включително съображенията относно бъдещите перспективи. Подробности за дейностите, осъществени през периода на отчитане, могат да бъдат намерени в техническия работен документ на службите на Комисията, приложен към настоящия доклад¹. За първи път тази година последният обхваща само в един документ както ИПП², така и предшестващите инструменти за предприсъединяване и за Западните Балкани (т.е. програма ФАР, CARDS, инструмент за предприсъединяване за Турция и преходния финансов инструмент)³.

Тъй като попада в средата на периода от финансовата перспектива за 2007—2013 г., Годишният доклад за 2010 г. дава възможност за преглед на успехите и извлечените поуки и за поглед напред към бъдещето. В настоящата част от доклада е изложен накратко политическият и икономическият контекст, в който се осъществяват дейностите, финансирани от ЕС. Тя обхваща основните събития през годината и напредъка, постигнат за подобряване на документите за стратегическо планиране и програмиране. В нея са включени обобщителни доклади за изпълнението и резултатите от проектите, както и за координацията на донорите. Представени са приоритетите за подобряване на ефекта от средствата по ИПП. Анализът на досегашния опит, направен въз основа на оценките, и заключенията от Конференцията за ИПП през 2010 г. са използвани за формулиране на препоръки за по-нататъшно подобряване на ефекта от средствата по ИПП до 2013 г. и след това.

1. ПРЕГЛЕД НА ГОДИНАТА: ПОЛИТИЧЕСКИ И ИКОНОМИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

През последното десетилетие Западните Балкани станаха свидетели на важни промени, като регионът направи стъпка напред по пътя към интеграция в ЕС. През 2010 г. обаче световната финансова криза остави дълбок отпечатък върху региона. Страните

¹ Работен документ на службите на Комисията — справочен документ — приложен към документа „Доклад от Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет — Годишен доклад за 2010 г. относно финансовата помощ за разширяване (ИПП, програма ФАР, CARDS, инструмент за предприсъединяване за Турция и преходния финансов инструмент).

² Инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП) има общ бюджет от 11,5 млрд. EUR за периода 2007—2013 г. Бенефициери на ИПП са Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Бившата югославска република Македония, Черна гора, Сърбия, Турция, Исландия (през 2011 г.), както и Косово съгласно Резолюция 1244 (1999) на ООН. ИПП подкрепя реформите в държавите бенефициери и постепенното им доближаване до стандартите и политиките на Европейския съюз и до достиженията на правото на ЕС, с оглед на тяхната подготовка за бъдещо членство в ЕС.

³ Част I от работния документ на службите обхваща ИПП и преходната финансова помощ към региона на настоящото разширяване, а именно Исландия, Западните Балкани и Турция. Част II е посветена на помощта преди и след присъединяването на държавите-членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. и 2007 г., която е продължавала още през 2010 г. или е била в процес на преустановяване.

кандидатки⁴ и потенциалните кандидатки⁵ се изправиха пред предизвикателства като висока безработица, по-голяма бедност, намалени капитални инвестиции, нараснал публичен дефицит и неравномерен растеж. В резултат на това присъединяващите се страни използваха помощта на ИПП, за да въведат свързани с ЕС реформи за подобряване на бизнес климата и така да проправят пътя към възстановяване и устойчив растеж. Най-слабите държави почувстваха най-силно последиците от кризата. Те използваха финансовата помощ по ИПП за подобряване условията на най-уязвимите групи в обществото, в това число за социалното и икономическото приобщаване на ромите. Страните кандидатки и потенциалните кандидатки започнаха да отразяват политиките на стратегията „Европа 2020“ за устойчиво развитие и интелигентен и приобщаващ растеж в собствените си национални политически приоритети и дейности на регионално равнище⁶.

Въпреки трудните икономически условия, през 2010 г. заслужават да бъдат отбелязани някои важни аспекти от напредъка по пътя към европейска интеграция за част от присъединяващите се страни:

- Хърватия е на последния етап от своето присъединяване към ЕС;
- на Черна гора и Исландия бе даден статут на страни кандидатки и Исландия започна преговори за присъединяване;
- Сърбия подаде своята кандидатура за членство в ЕС;
- безвизовото пътуване в Шенгенското пространство бе разширено за Албания и Босна и Херцеговина.

2. КЪМ ПО-ЕФИКАСНО И ПО-ЕФЕКТИВНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПОМОЩТА: ПО-ТЯСНО ОБВЪРЗВАНЕ НА ПОМОЩТА С ПРИОРИТЕТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗШИРЯВАНЕ И СЕКТОРНИЯ ПОДХОД

Постепенно преминаване към секторния подход

След решението от 2009 г. за преминаване от подход, основан предимно на проекти съгласно раздел I, към по-цялостен и основан на политики или сектори подход към предприєдинителната помощ⁷ през 2010 г. Комисията осигури обучение по ефективност на помощта и секторния подход за оперативния персонал в нейната централа и в делегациите на ЕС. През март 2010 г. Комисията също така организира в Сараево общ и широкообхватен международен семинар за секторните подходи в контекста на разширяването на ЕС. Тези прояви бяха в отговор на необходимостта от обмен на практически опит при разработване на секторни планове, обвързване на секторните подходи с целите на ЕС за интеграция, подобряване на националната ангажираност, организация на управлението на секторните подходи и създаване на рамка за оценка на дейността с оглед измерване на резултатите.

⁴ Хърватия, бившата югославска република Македония, Исландия, Черна гора и Турция.

⁵ Албания, Босна и Херцеговина, Сърбия, както и Косово съгласно Резолюция 1244 (1999) на ООН.

⁶ Виж: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

⁷ Вж.: Годишен доклад за 2009 г. относно прилагането на Инструмента за предприєдинителна помощ (ИПП, СОМ(2010) 687 окончателен, 25.11.2010 г., точка 1.2, стр. 3.

Семинарът, който бе организиран съвместно от Комисията и Босна и Херцеговина, даде възможност за взаимодействие на практически работни заседания между представители на бенефициерите, служители на ЕС и други донори. Заседанията показваха, че секторните подходи могат да улеснят сътрудничеството между донорите и бенефициерите, при възможност — под ръководството на националните власти. Тъй като заинтересованите страни обръщат сериозно внимание на въздействието от съвместните усилия, ще бъде възможно да се избегне рискът от дублиране и да се засили управлението, основано на резултатите. Секторните подходи трябва да дадат възможност за по-добро определяне на краткосрочните и дългосрочните приоритети, както и на поредица от краткосрочни и средносрочни мерки във връзка с нуждите от изграждане на капацитет, техническа помощ, инвестиции и пр.

Семинарът показва, че интеграцията в ЕС е била основният двигател за националните секторни стратегии и че някои от основните компоненти на секторните подходи, като координиращ орган на донорите в центъра на управлението, политическа рамка за връзка между националните стратегии и приоритетите за интеграцията на ЕС и програмна рамка, свързана с бюджетната процедура, са въведени в много от държавите бенефициери. Въпреки това е било необходимо да продължи помощта за изготвяне на секторни стратегии на национално равнище, които да могат да функционират.

Предизвикателствата и поуките от семинара в Сараево са описани в документа *„Прилагане на секторни подходи в контекста на разширяването на ЕС: обяснителна бележка ‘Как се прави’“*⁸, в който са дадени практически указания за това как да се прилага секторният подход, предназначени за служители на ЕС, национални правителствени служители, както и за други донори, които развиват дейност в държавите в процес на предприсъединяване.

Преразглеждане на документите за многогодишно индикативно планиране за периода 2011—2013 г.

В изготвените през 2010 г. документи за многогодишно индикативно планиране (ДМИП) за периода 2011—2013 г. за определяне на стратегията за финансова предприсъединителна помощ, за първи път беше представено преминаването към секторния подход. Девет референтни сектора бяха определени като най-важни области за процеса на интеграция в ЕС, а именно: i) реформа на публичната администрация; ii) правосъдие и вътрешни работи; iii) развитие на частния сектор; iv) транспорт; v) енергетика; vi) околна среда и изменение на климата; vii) социално развитие; viii) земеделие и развитие на селските райони и ix) подпомагане и други дейности. От тях в отделните ДМИП бяха подбрани по-малък брой приоритетни сектори.

Определянето на приоритетите на помощта по ИПП чрез подбрани сектори беше трудна задача, особено в случаите, когато държавите бенефициери бяха изправени пред редица трудности, свързани с пътя им към членство в ЕС. Въпреки това преминаването към секторния подход бе одобрено от държавите бенефициери на семинара в Сараево и по време на заседанията на националните координатори за ИПП, състояли се през септември 2010 г. в Черна гора, за подготовка на Конференцията за ИПП през 2010 г.

⁸ Може да бъде намерен на адрес: http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm

Комисията ръководеше процеса на разработване като се консултираше с местните заинтересовани страни, държавите-членки на ЕС и други донори. Секторите за подпомагане бяха определени посредством диалог с държавите бенефициери въз основа на нуждите, изложени в националните планове за развитие и националните и секторните стратегии, в съответствие с приоритетите, установени в Стратегията за разширяване и докладите за напредъка⁹, и вземайки предвид взаимните допълвания с предходни или настоящи дейности на ЕС, други донори и международните финансови институции.

Секторите, свързани с политическите критерии, а именно правосъдие и вътрешни работи и реформа на публичната администрация, бяха подбрани във всички ДМИП като потвърждение на тяхното значение и на приоритетния им характер. В съответствие с препоръките на Стратегията за разширяване от 2010 г., в ДМИП бе потвърдено, че мерки за гарантиране на основните права на хората от малцинствата и уязвимите групи ще бъдат включени във всички дейности, програмирани по ИПП, по-специално във връзка с обществените услуги, законодателните въпроси и социално-икономическото развитие.

В специален ДМИП за трансграничното сътрудничество са изложени планове за възстановяване на предишните връзки между пограничните региони, прекъснати поради конфликтите в региона, което ще бъде много важно за бъдещото сътрудничество и за по-добрите отношения между съседите. В ДМИП за няколко бенефициери беше даден приоритет на завършването на процеса на помирение в Западните Балкани. В него се подчертава също подкрепата за засилване на регионалното сътрудничество в борбата срещу организираната престъпност и корупцията, както и за бенефициерите на ИПП при създаване на силна публична администрация, по-конкретно чрез създаването на Регионалното училище по публична администрация (ReSPA) — вж. следващото каре.

Регионално училище по публична администрация

Откриването на Регионалното училище по публична администрация (ReSPA) в Даниловград, Черна гора, през ноември 2010 г. дава възможност служителите от администрациите в Западните балкани да бъдат обучени в съответствие с принципите на Европейското административно пространство и за подобряване на сътрудничеството в областта на реформата на публичната администрация.

Помещения за ReSPA бяха предоставени през 2009 г. от черногорските власти в Даниловград, а оборудването и мебелите бяха доставени от ЕС през 2010 г. Целта на Етап 2 от проекта, стартирал по време на първото заседание на управителния съвет на 23 и 24 септември 2010 г., е да се назначи персонала на ReSPA, който да бъде обучен да провежда обучения и да развива дейности, свързани с работа в мрежа, за служители от

⁹ Стратегията за разширяване от 2010 г. очерта някои общи области, в които държавите в процес на предприєдиняване трябваше да консолидират реформите. Те включваха реформа на публичната администрация и на съдебната власт в борбата срещу организираната престъпност и корупцията и във връзка със свободата на изразяване и на средствата за масова информация. Докладите за напредъка показаха, че определен брой двустранни въпроси трябва да бъдат решени от съответните страни в дух на добросъседство и като се вземат предвид общите интереси на ЕС. Регионалното сътрудничество също бе очертано като важен елемент от процеса за стабилизиране и асоцииране.

администрациите на партньорите на ReSPA, както и да засили популярността на ReSPA и неговата дейност.

В няколко ДМИП бе посочена необходимостта от помощ по ИПП за подкрепа на възстановяването от икономическата криза. Освен това в ДМИП бе подчертано, че политиката за разширяване подкрепя също стратегията „Европа 2020“, която предлага на държавите бенефициери важен стимул за реформи. Всяка държава бенефициер бе приканена да разгледа приоритетите на стратегията „Европа 2020“ и да ги адаптира към своите национални условия. Други важни сектори, избрани в ДМИП, бяха социалното развитие, околната среда и изменението на климата, земеделието и развитието на селските райони, енергетиката и транспорта.

В ДМИП беше изложена идеята, че ИПП може да финансира дейности, които не са специфични за определен сектор, като например определянето и подготовката на програма за даден проект/сектор, мерки, свързани с достиженията на правото на ЕС, които трябва да бъдат адаптирани/приложени по установен график, участие в програми и агенции на ЕС, на чиито условия отговаря съответната държава, както и мерки в подкрепа на изпълнението, мониторинга, оценката и одита на програмите на ИПП.

Възможността на ИПП през 2010 г. да даде отговор на приоритетите, определени в докладите за напредъка чрез документите за многогодишно стратегическо планиране, доказва, че той е неразделна част от стратегията за разширяване, а не отделен инструмент. ИПП предоставя стратегическа рамка, както и преминаване от политическия мониторинг на редовните доклади и партньорските документи към планирането и програмирането на финансовата помощ.

Сътрудничество с общността на донорите относно ефективността на помощта

През 2010 г. Комисията координира действията и реакциите от две международни проучвания за координацията на донорите, започнали към края на годината. Първото проучване, включващо Албания, Сърбия и бившата югославска република Македония, се отнасяше до изпълнението на бързата инициатива на ЕС за разделението на труда. Второто проучване имаше за цел да подготви проучването за 2011 г. от Комитета за подпомагане на развитието (КПР) на ОИСР относно ефективността на помощта¹⁰ и включваше Косово¹¹, Босна и Херцеговина и Албания. Постигането на максимална ефективност на помощта е от особена важност за Косово, което е един от най-големите бенефициери на помощ в света¹², както и една от най-бедните държави в Европа с БНД

¹⁰ На всеки две години ОИСР извършва проучване на обстоятелствата при предоставяне на помощ в развиващите се страни по света. Проучването се основава на пет ключови принципа, които бяха приети от 100 донори и развиващи се страни в Парижката декларация относно ефективността на помощта. Тези принципи са: 1. *Ангажираност*: Развиващите се страни определят свои собствени стратегии за намаляване на бедността, подобряване на институциите си и борба срещу корупцията; 2. *Приобщаване*: държавите донори се приобщават към тези цели и използват местните системи; 3. *Хармонизиране*: държавите донори координират, опростяват процедурите и обменят информация с оглед избягване на дублиране; 4. *Резултати*: развиващите се страни и донорите поставят ударението върху резултатите от развитието и резултатите се измерват; 5. *Взаимна отчетност*: донорите и партньорите се отчитат за резултатите от развитието.

¹¹ съгласно Резолюция 1244 (1999) на Съвета за сигурност при ООН.

¹² Официална помощ за развитие (ОПР) на глава от населението и като процент от БНД в някои държави, 2009 г.

на глава от населението и показатели, значително под средните за региона в области като здравеопазване и образование¹³. Ето защо властите в Косово дадоха приоритетно значение на увеличаването на въздействието от външната помощ.

Съгласно първоначалните показатели от последното проучване (които ще бъдат окончателно определени през 2011 г.) трябва да се направи повече за засилване на съвместните дейности — съвместни мисии, съвместна аналитична работа и съвместно техническо сътрудничество. Ангажираността в тези по-широкообхватни инициативи за ефективност на помощта може да даде много полезен начален тласък за подобряване на интервенциите на място в съответствие с утвърдената най-добра международна практика, като се имат предвид особеностите на инструмента ИПП, който подготвя също така оперативни структури, съвместими с бъдещото участие във вътрешните политики на ЕС.

От 2005 г. насам „Европейският консенсус за развитие“¹⁴ е рамковият документ на ЕС за развитие на сътрудничеството, който представя една обща визия на ЕС за развитието, неговите цели, ценности и принципи. В този документ се изтъква двойната роля на Комисията, т.е. нейната добавена стойност като представител на общите интереси на всички държави-членки и ролята ѝ на донор (който управлява финансовите средства на ЕС и ЕФР). ИПП е един от няколко финансови инструмента, чрез които се осъществява политиката за развитие на ЕС.

Комисията отчита, че нуждите за развитие в отделните присъединяващи се страни са различни и че ИПП трябва да бъде насочен към мерки за подготовка за присъединяване на бенефициерите, при които има големи различия в социално-икономическото развитие и които се намират на различни етапи на присъединяване. През 2010 г. Комисията изпълняваше ролята на координатор в подкрепа на програмата за разширяване на ЕС и насърчаваше съгласуваността и взаимното допълване между различните участници от ЕС, които продължиха да предоставят двустранна помощ на Западните Балкани и Турция.

С оглед на последиците от глобалната икономическа криза, особено важно е финансирането от ИПП и другите безвъзмездни помощи и заеми да бъдат още по-добре координирани, за да се стимулира възстановяването в присъединяващите се страни. Въвеждането на секторния подход през 2010 г. бе важна стъпка по отношение на гарантирането на взаимна допълняемост.

	% от БНД	USD на глава от населението
Афганистан	45,7 (2008 г.)	203,7
Албания	3	113,4
Конго, Демокр. република	23,9	35,6
Босна и Херцеговина	2,4	110,2
Етиопия	13,4	46,1
Косово	14	436,5
Македония, БЮР	2,2	94,7
Уганда	11,4	54,6

Източник: Показатели за световното развитие, 2010 г., Световна банка.

Източник: Доклад от 2010 г. относно човешкото развитие в Косово, ПРООН.

ОВ С 46, 24.2.2006 г.

¹³

¹⁴

Още повече, поради продължаващият натиск върху националните бюджети съставът на донорите се променя: когато държавите-членки на ЕС се отдръпват от региона, повечето предпочитат да подкрепят интеграционния процес на ЕС непряко чрез бюджета на ЕС и ИПП, признавайки сравнителното предимство на ЕС. Световната банка и други международни финансови организации (МФИ) също обвързаха своите стратегии и финансирането си с приоритетите на ЕС в региона. Скоро след като на Черна гора бе даден статут на страна кандидатка, в стратегическият документ за страната на Световната банка за периода 2011—2014 г. бе потвърдено, че *„присъствието на ЕС може да се очаква да стане дори по-силно, което налага банката и другите донори да координират своите програми по-систематично с ЕС и с програмата за разширяване на ЕС“*¹⁵.

През 2011 г. ще продължи работата за насочване на избора на различните начини на подпомагане, предлагани от различните донори, и за неговото рационализиране чрез подходящо разделение на труда. Средствата по ИПП ще продължат да бъдат насочвани посредством многостранни агенции, когато тези агенции имат ясно определена добавена стойност и когато съществуват адекватни правила за видимостта на ЕС. Секторният подход помага за по-ясната отчетност на правителството пред донорите и гражданите, както и за отчетността на донорите, като по този начин увеличава максимално външните ресурси. По-ясните цели и измеримите показатели, установени в даден сектор съвместно с бенефициерите в рамките за оценка на резултатите, ще помогнат да се гарантира количественото определяне на напредъка, а редовното проследяване ще помогне да се гарантира, че когато дадена програма не постига своите цели, могат да бъдат предприети действия за възстановяване.

Конференцията за ИПП през 2010 г.

Конференцията за ИПП през 2010 г., организирана съвместно от Комисията и Световната банка, се състоя на 6 и 7 декември 2010 г. На нея присъстваха около 350 участници, включително представители на държавите-членки на ЕС и други донори, Европейската банка за възстановяване и развитие, Европейската инвестиционна банка и Банката за развитие на Съвета на Европа. На конференцията бяха обсъдени трудностите, пред които страните кандидатки и потенциалните кандидатки бяха изправени след кризата, и бяха проучени възможности за начини, по които задълбочените партньорства между ЕС, Световната банка и европейските финансови институции могат да помогнат за посрещането на тези предизвикателства. Обсъдени бяха също оценките на нуждите на бенефициерите за изпълнение на критериите на ЕС за присъединяване и условията, необходими за макроикономическа стабилност и устойчив растеж.

На конференцията беше потвърдено важното значение на инвестициите и засилените партньорства, по-специално с международните финансови институции, за подпомагане на държавите бенефициери да участват в общата визия на стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Взаимното допълване, комбинирането на средства и „подемният капацитет“ на помощта на ИПП за подкрепа на МФИ, инвестициите и трансферът на знания може да усилят въздействието на финансирането за предприемане. Инвестиционната рамка за Западните Балкани се оказа добър

¹⁵

<http://siteresources.worldbank.org/INTMONTENEGRO/Resources/110127-MNE-CPS-SECBO.pdf>

пример за обединени безвъзмездни помощи, заеми и експертен опит от ЕС, МФИ и от двустранни донори за приоритетни инвестиционни проекти.

Инвестиционната рамка за Западните Балкани

Усилване на въздействието на финансирането за предприєдиняване

Инвестиционната рамка за Западните Балкани поставя ударението върху ключови сектори от икономиките на Западните Балкани, включително енергетика, околна среда, транспорт, социална инфраструктура и развитие на частния сектор. Тя си поставя за цел да оптимизира сътрудничеството и да увеличи финансовия капацитет за инвестиции, които допринасят за социално-икономическото развитие и процеса на присъединяване в Западните Балкани.

Подпомагат се национални приоритети, насочени към постигане на напредък в процеса на присъединяване към ЕС. Националните координатори по ИПП във всяка от държавите бенефициери определят националните приоритети след консултации със съответните министерства. Консултации с Комисията се правят, за да се гарантира, че планираните проекти са в съответствие с националните стратегии и са съобразени с политиката на ЕС.

Обединяването на ресурсите се използва за извличане на максимална стойност от безвъзмездните помощи. Когато е уместно, помощите, предоставени от Инвестиционната рамка за Западните Балкани, се съчетават с текущото финансиране по ИПП за оптимизиране на жизнеспособността на проектите, ускоряване на подготовката по проекта и във връзка с бъдещите възможности за отпускане на заеми. През 2010 г. ЕС допълни недостигащите средства за проектите с безвъзмездно съфинансиране на инвестициите по 12 проекта.

В контекста на подготовката за следващата многогодишна финансова рамка на ЕС за периода след 2013 г. конференцията за ИПП през 2010 г. даде възможност за започване на консултации със заинтересованите страни относно бъдещата предприєдинителна помощ¹⁶.

На конференцията беше установено, че по-голямата ангажираност от страна на бенефициерите, в съчетание с повече гъвкавост на ИПП, може да подобри въздействието и ефективността на предприєдинителната помощ. Потвърдено бе, че има място за опростяване или намаляване на административната тежест, свързани с предоставянето на управленски правомощия. Подобрения в тази област ще бъдат проучени допълнително през 2011 г. с напредването на работата по оценката на въздействието от Инструмента за разширяване за периода след 2013 г. През периода 2011—2013 г. според предвиденото в съответните ДМИП в присъединяващите се страни следва да бъдат положени усилия и за осигуряване на повече съгласуваност и взаимно допълване между помощите, предоставени в рамките на различните компоненти на ИПП.

На конференцията бяха определени също така някои други области и дейности за подобряване на ефективността в съответствие с настоящата рамка за помощ по ИПП. Съгласно предложенията за подготовка на бъдещия инструмент за

¹⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/20110912_final_report.pdf.

предприсъединяване, обобщени в заключенията на председателя на конференцията¹⁷, следващият инструмент трябва:

- да остане насочен към помощ, която дава ясна перспектива за изпълнение на изискванията за присъединяване към ЕС и тези на достиженията на правото на ЕС;
- да бъде съобразен със стратегията „Европа 2020“, да дава ясна перспектива за дългосрочно планиране и програмиране и да засили изграждането на значителна поредица от реалистични и приемливи за банките проекти;
- да подобри капацитета за усвояване на предприсъединителните фондове, както и на структурните фондове, които стават достъпни след присъединяването, като проучи възможностите за намаляване на несъответствието между обема на тези фондове;
- да постигне устойчивост и непрекъснато подобряване на административния капацитет, включително на равнището на стратегическото планиране и програмиране;
- да предвиди по-широко и по-стратегическо използване на секторната бюджетна подкрепа и на многогодишните програми;
- да създаде благоприятни условия за предоставяне на заеми от международните финансови институции (МФИ) и за привличане на частния капитал;
- да разработи критерии за ефективни стратегии за безвъзмездна помощ по ИПП, които ще оптимизират взаимното допълване, комбинирането на средства и „подемният капацитет“ на инструмента ИПП за подкрепата на МФИ, инвестициите и трансфера на знания;
- да даде възможност за иновационни инвестиции и засилени партньорства, по-специално с международните финансови институции, които могат да подпомогнат държавите бенефициери да участват в общата визия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

През 2011 г. продължиха консултациите с бенефициерите на ИПП, държавите-членки на ЕС, МФИ, другите донори и гражданското общество относно бъдещата предприсъединителна помощ през периода след 2013 г.

На 7 декември в *„Среща на специалисти по трансграничното сътрудничество (ТГС) в рамките на ИПП между държавите от Западните Балкани“* взеха участие 200 представители на Западните Балкани, държавите-членки на ЕС и институциите на ЕС. На срещата бяха потвърдени положителните резултати от програмата за ТГС в региона, включително по отношение на процеса на помирение, беше направен обзор на основните етапи и постижения през периода 2007—2010 г. и бяха обсъдени бъдещите перспективи. Срещата даде също така начало на обсъжданията със заинтересованите

¹⁷ Актовете на Конференцията могат да бъдат намерени на адрес:
http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/meetings_events_conf_coord_aid_en.htm

страни по ТГС в рамките на ИПП в Западните Балкани след 2013 г. Участниците подчертаха общото си задоволство от програмите за ТГС и по-специално положителното въздействие върху местното население (възстановяването и утвърждаването на връзките със съседните общности, осъществяването на проекти, с които се обединяват хората от двете страни на границите, подготовката за структурните фондове и т.н.). Засиленото търсене от страна на бенефициерите е довод в полза на увеличаването на финансовите средства за ТГС. Налице бе единодушие относно необходимостта от опростяване на правилата за прилагане чрез допълнителна хармонизация с тези на структурните фондове на ЕС.

3. ОСНОВНИ МОМЕНТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ПРИКЛЮЧВАНЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ПРЕЗ 2010 Г.

Условия и структури за изпълнението, договаряне и отпуснати суми

Постигнатите резултати през 2010 г. показаха определен напредък спрямо предходните години при повечето бенефициери по отношение на договарянето и отпуснатите суми за помощи. Имаше напредък по подготовката за децентрализирано управление на помощта по ИПП при наличие на известни различия между страните кандидатки и потенциалните кандидатки.

Резултатите в **Албания** се подобриха значително през 2010 г., продължавайки положителната тенденция, започнала още през 2009 г. Бяха сключени договори за над 92 млн. EUR, като бе отбелязан напредък в програмирането, отпускането на средства и изпълнението на проекти за инфраструктура и за институционално изграждане. Изпълнението на проектите обаче продължава да бъде проблем отчасти поради недостатъчния административен капацитет в съответните министерства, както и поради бюрократични пречки, като липса на разрешения за строителство. През 2010 г. Албания поднови усилията си за създаване на необходимите структури и за изграждане на капацитета, необходим за децентрализираното управление на помощта по ИПП. Постигнат бе значителен напредък, по-специално по отношение на основните структури, необходими по раздели I и V. Комисията продължи подготвителните работи по останалите раздели на ИПП. Албанските власти започнаха изготвянето на *Стратегическа рамка за съгласуваност* във връзка с раздели III и IV и обсъждането на този документ започна през есента. Съществува напредък и при обсъжданията на проекта на програма на Албания за развитие на земеделието и на селските райони.

Босна и Херцеговина успя да сключи договори за над 70 млн. EUR към края на отчетната година при ръст с повече от 100 % спрямо 2009 г., а изплатените суми от 83,31 млн. EUR бяха три пъти повече от тези през 2009 г. През април 2010 г. Босна и Херцеговина назначиха компетентния акредитиращ служител, националния ръководител и националния координатор за ИПП. Представителите на държавата и на автономните области не можаха да се споразумеят относно структурите в помощ на децентрализираното изпълнение на ИПП и да подготвят раздели III, IV и V от ИПП. Комисията използва различни управленски подходи за ефективно и ефикасно изпълнение на мерките за помощ в Босна и Херцеговина, като повечето от тях бяха ръководени чрез съвместно и непряко централно управление.

През 2010 г. в **Хърватия** имаше известни закъснения при договарянето и изпълнението на помощта по раздели III и IV. Това се дължеше на закъснения при предоставянето на

правомоция за децентрализирано управление, като новосъздадените органи увеличиха натиска върху системата за изпълнение и сложността на някои големи договори за инфраструктурни проекти. Резултатите от ИПП по раздели I и IV бяха добри. Заедно с помощта от SIGMA и TAIEХ, в процес на изпълнение бяха 21 туининг проекта в областите на реформата на публичната администрация и правовата държава. Отбелязан бе значителен напредък при подготовката на акредитацията за децентрализирано управление без предварителен контрол, както се вижда от намаления брой отхвърлени досиета, представени на делегацията на ЕС за предварителен контрол. Освен това Хърватия пое пълна отговорност за междинна оценка на помощта по раздел I, а през август 2010 г. повери управлението на програмите за трансгранично сътрудничество на Агенцията за регионално развитие на Хърватия. В рамките на раздел V— 2010 г. беше първата година на действително изпълнение на програмата. Хърватия получи от Комисията правомотия за управление без предварителен контрол за първите мерки през ноември 2009 г.

Бившата югославска република Македония постигна нови подобрения в областта на програмирането и през декември 2010 г. получи акредитация за децентрализирано управление на помощта по раздел I. Изпълнението на програмата бе ускорено, като бяха предоставени 35 млн. EUR и бяха сключени 88 договора. Държавата предприе важни законодателни мерки за укрепване на структурите, получили акредитация за управление на средствата по ИПП, и по раздели I, IV и V бяха постигнати значителни подобрения. Подписването на споразумение за предоставяне непряка безвъзмездна помощ за Държавната агенция по заетостта през ноември беше важен етап от прякото прилагане на *Оперативната програма за развитие на човешките ресурси*. Започна децентрализираното изпълнение на три мерки по раздел V. Напредъкът по раздели II и III обаче бе по-ограничен. Това се дължи главно на проблемите, свързани с координацията между съседните компетентни органи, и на незадоволителното качество на техническата схема на проекта.

Преговорите за присъединяване с **Исландия** започнаха през юни 2010 г. През годината се състояха няколко прояви на TAIEХ, а през есента бе дадено началото на подготовката за ДМИП за периода 2011—2013 г. и за Националната програма за 2011 г. Поради високото съответствие на тази държава със законодателството на ЕС посредством Споразумението за Европейското икономическо пространство и своето равнище на икономическо и социално развитие, Исландия представлява изключение на фона на останалите страни кандидатки. Поради тази причина бе решено, че тя ще получи помощ по ИПП само по раздел I, управлявана от Комисията. Исландските власти показаха висока степен на приобщаване и ангажираност във връзка с помощта по ИПП. През годината бе назначен националният координатор за ИПП, който встъпи в длъжност в Министерството на външните работи.

Сред важните етапи в **Косово** бе одобрението за първи път на програмите за трансгранично сътрудничество с бившата югославска република Македония и Албания. Изпълнението на проекта започна в няколко различни области, в това число в тези за регионалното икономическо сътрудничество, енергийната ефективност, съдебната реформа и помирението. Работата по проекта в Косово се извършваше само под централизираното управление на Европейската комисия, тъй като Косово все още се намираше на ранен етап от децентрализираното управление. Въпреки това местните власти положиха значителни усилия за повече ангажираност, по-специално при изготвянето на годишните програми, и този процес бе подпомогнат от Комисията.

В сравнение с 2009 г. **Черна гора** показва положителни тенденции при изпълнението на проектите по ИПП и сключването на договори. Подписани бяха 200 договора спрямо 66 договора през 2009 г. и бе завършена работата по 81 договора на обща стойност 9 млн. EUR. С оглед децентрализиране на управлението на фондовете на ЕС, през 2010 г. Черна гора завърши етап 1 и премина към етап 2 („Запълване на пропуските“) по раздели I и II, докато по другите раздели страната остана на етап 0. Пет проекта по ИПП бяха посветени на подготовката на системите за децентрализирано управление. През 2010 г. бе отбелязан напредък при засилването на капацитета на националния ръководител, националния фонд, Централното звено за финансиране и договаряне и на националния разпоредител с бюджетни кредити. Официално бе създаден орган за одит в Държавната одитна институция, която е временно седалище на този орган до края на 2011 г. След правителствените промени в края на 2010 г. бяха назначени нов национален координатор за ИПП и нов компетентен акредитиращ служител.

В **Сърбия** към края на годината се изпълняваха проекти на стойност 606 млн. EUR — увеличение от 43 % спрямо степента на договаряне през 2009 г. Външни мониторингови доклади оцениха средните резултати по текущите проекти като „добри“, а изпълнението на програмите за 2009 и 2010 година като „навременно“. През 2010 г. Сърбия отбеляза напредък по пътя към децентрализирано управление на помощта по ИПП, като достигна до етап 2 („Запълване на пропуските“) за раздели I—IV. Подпомогната от един туининг проект, тя започна да изгражда структурите, необходими за бъдещото управление на финансовите средства по раздел V.

В **Турция** закъсненията при изпълнението продължиха, но през 2010 г. ЕС отпусна на Турция значителни суми от средствата по ИПП, което осигури добро усвояване на средствата. Освен това през годината бяха приключени някои важни проекти, а изпълнението на проектите по ИПП в области като образование, предприемачество и социално приобщаване започна да дава съществени резултати. Няколко много важни реформи подобриха програмирането, управлението и проследяването на средствата на ЕС. Напредък бе отбелязан при получаването на акредитация от Министерството на околната среда и горското стопанство за провеждане на търгове, договаряне и функции по финансово управление за Оперативната програма за околната среда по раздел III. За раздел V през юли 2010 г. влезе в сила секторно споразумение със специфични правила за прилагане, което предостави правното основание за изпълнение на мерките за помощ за развитие на селските райони. Освен това с представянето на акредитационния пакет бе отбелязан голям напредък, след което Комисията успя да започне процедурата на подготовка за предоставяне на пълномощия за управлението. Въпреки това е необходимо да бъдат отстранени съществени слабости при наличния персонал и в административния капацитет, преди децентрализираното управление да бъде считано за напълно функциониращо.

Ориентирана към резултатите рамка

Икономическата и бюджетната криза изискват по-голяма насоченост към предоставянето на помощ с ясни и измерими цели, така че да има възможност за проследяване на резултатите като доказателство, че парите на данъкоплатците на ЕС се изразходват правилно. По-доброто описание на осезаемите последици за гражданите на Западните Балкани и Турция ще подобри също така видимостта на помощта по ИПП и на допълнителните заеми и гаранции, които тази помощ може да осигури.

Ориентираното към резултатите програмиране разчита на ясно определяне и общо приемане на целите и измеримите показатели, съчетано със строги процедури за наблюдение. В рамките на различни обзори, семинари и конференцията за ИПП през 2010 г. беше изтъкната необходимостта от доразвиване на стратегически и ориентирани към резултатите програми с акцент върху секторните подходи, изграждането на капацитет за формулиране на конкретни, измерими, постижими, реалистични и своевременни (SMART) цели и съответни показатели, и разработването на подходящи рамки за наблюдение, включително установяването на базови статистически показатели и данни, което е вече изискване за програмите по раздели III—V. През 2010 г. за постигането на тези цели бяха предприети някои стъпки: системите вече са с по-голяма насоченост към резултатите, като тази тенденция ще се засили допълнително през 2011 г. с укрепването на мерките за наблюдение.

Голям брой проекти, приключили през 2010 г., доведоха до съществени последици и резултати в различни сектори както в страните кандидатки, така и в потенциалните кандидатки. Резултатите от структурните, селскостопанските и инфраструктурните инвестиции се измерват по-лесно от резултатите в области, свързани с процеса на реформи и институционалното изграждане. В последния случай определянето на измерими показатели създава по-големи трудности. Въпреки това бяха постигнати резултати чрез някои мерки за техническа помощ и туининг, съдействащи на бенефициерите да направят необходимите актуализации за привеждане в съответствие с достиженията на правото и стандартите на ЕС.

Примери в страните кандидатки

В **Хърватия** помощта по ИПП бе в отговор на целите на стратегията за разширяване и трябваше да съдейства за изпълнението на оставащите задължения за членство на Хърватия в ЕС. В рамките на помощта за прехода и институционално изграждане бе подпомогнат проект за създаване на ефикасна правна рамка, съобразена с изискванията на ЕС, и за подпомагане на хърватския парламент при подготовката за присъединяване към ЕС — проект, който бе изпълнен от хърватския парламент и унгарското национално събрание със съдействието на други държави-членки. SIGMA предостави данни и аналитична помощ за редица пакети от законодателни предложения, в това число национална стратегия за борба с измамите и закон против корупцията. Този инструмент подкрепи също една оперативна програма за изграждане на административен капацитет. Освен това бе завършена многофункционална система за териториална информация, до която бе даден достъп на широката публика чрез интернет. Всички кадастърни регистри бяха дигитализирани и организирани в единна база данни, с което хърватският пазар на недвижими имоти стана много по-ефективен. През 2010 г. в голям проект за подобряване на морската безопасност бе разработена система за проследяване и управление на морското корабоплаване. Изградени бяха три оперативни центъра и десет радара с обхват на цялата източна част на Адриатическо море, осигуряващи по-висока степен на безопасност на корабоплаването. Конкретните мерки за подобряване на икономическия растеж в Хърватия включваха значителна подкрепа за малките и средните предприятия (МСП). Двадесет и четири отделни суми от безвъзмездни средства бяха предоставени на ориентирани към износа МСП за увеличаване на обема на износа, конкурентоспособността и производителността на частния сектор. Тридесет отделни суми от безвъзмездни средства на обща стойност от 4 млн. EUR бяха предоставени в рамките на различни програми за трансгранично сътрудничество между Хърватия и Босна и Херцеговина, Черна гора и Сърбия, за финансиране на проекти в области като опазването на околната среда, природното и

културното наследство, икономическото развитие и социалното сближаване. Постигането на тези цели на Стратегията за разширяване ще бъде от полза за ЕС като цяло.

Бившата югославска република Македония постигна значителен напредък по отношение на професионалната подготовка на своята публична администрация. Над 3 000 служители бяха обучени чрез семинари и учебни посещения. Дейностите, финансирани от ИПП, помогнаха на страната да въведе национална система за координация на обучението и увеличиха практическите умения на длъжностните лица в приоритетни области като възлагането на обществени поръчки, финансовото управление и нередностите. В резултат на тези мерки бе подобрен капацитетът на Централното звено за финансиране и договаряне и на националния фонд. През 2010 г. обаче бяха отменени подготвителните мерки за програмите „Учене през целия живот“ и „Младежта в действие“ поради нередности и сериозни пропуски в системата за финансово управление и контрол в страната при изпълнението на тези програми. Поставянето на акцент върху институционалните реформи, подобряването на управлението на публичните финанси, изграждането на капацитета в публичния сектор и устойчивостта на административния капацитет, необходими за интеграцията в ЕС, също ще допринесе за конкурентоспособността на бившата югославска република Македония и ще подпомогне икономическото възстановяване. Напредък бе постигнат и при привеждането на националното законодателство в съответствие с достиженията на правото на ЕС в области като митниците, околната среда и наказателното производство. През 2010 г. бе извършена цялостна оценка на митническото законодателство, а при анализа на пропуските бе определено кои реформи са необходими за изпълнение на изискванията на Митническия кодекс на Общността и свързаните с него регламенти. Техническата помощ за изготвянето на проектозакони в областта на опазването на околната среда даде съществени резултати. Директивите на ЕС бяха изцяло транспонирани в националното законодателство с приемането на закони за управление на отпадъците от батерии и акумулатори и за защита от шума в околната среда. През 2009 г. един туининг проект допринесе за успешното приемане през 2010 г. на нов закон за наказателното производство.

Изпълнението на първата годишна програма по ИПП в **Исландия** не започна през 2010 г., тъй като се изчакваше финализиране на Рамковото споразумение между Исландия и ЕС, но през годината бяха осъществени мисии на ТАІЕХ за оценка по подбрани глави от споразумението за присъединяване за установяване на пропуските и нуждите на страната в усилията ѝ да бъде в съответствие със стандартите на ЕС и в помощ на подготовката за присъединяване. Посредством кратки и целенасочени прояви на ТАІЕХ, предназначени за исландските власти, бе повишена успешно осведомеността относно много специфични аспекти на изискванията на достиженията на правото на ЕС, например във връзка с краткосрочните статистически данни и финансовите отчети на предприятията и с институционалните изисквания за управление на структурните фондове.

В **Черна гора** бе завършен един инфраструктурен проект, финансиран по ИПП, за изграждане на част от магистрала, заобикаляща центъра на Подгорица. Това доведе до незабавни резултати — подобриха се транспортните потоци, Черна гора се интегрира по-добре в туристическите мрежи и националните мерки за безопасността на движението по пътищата бяха приведени в съответствие със стандартите на ЕС, което допринесе за по-добър икономически растеж. В областта на правосъдието, свободата и сигурността бяха приключени туининг проекти за укрепване на сътрудничеството

между агенциите в борбата срещу организираната престъпност и бяха създадени система за надзор за справяне с организираната престъпност и база данни за борба срещу прането на пари. Практическа подкрепа посредством схема за безвъзмездна помощ за жилищно настаняване, схеми за генериране на доходи и специализирано обучение подпомогна пряко над 2 100 бежанци и изселени лица в Черна гора. Това допринесе за целта на националната стратегия да се намерят трайни решения за проблемите на тези уязвими групи. Помощта по ИПП доведе също така до приемането на редица закони и свързани с тях инициативи за изграждане на капацитета в приоритетни области като образованието, правораздаването при непълнолетни, околната среда и икономическото развитие. Усилията на Черна гора да се включи в по-широкообхватните процеси на развитие на европейското образование бяха подпомогнати посредством приемането на нова национална квалификационна рамка. Рамката за ефикасно изпълнение на целите на политиката за правораздаване при непълнолетни бе подсилена посредством подготовката на ново законодателство за защита на правата на младите хора и изграждането на капацитет за служителите, работещи в областта на правораздаването при непълнолетни. Техническата помощ за подготовката на съответното законодателство и планът за действие в областта на енергетиката и енергийната ефективност дадоха възможност на Черна гора да изпълни поетите си задължения по силата на Договора за енергийната общност. Повече от 780 служители от публичната администрация бяха обучени в областта на възлагане на обществени поръчки и бе изготвен проект на нов закон за възлагане на обществени поръчки. Изгледите за устойчиво икономическо развитие бяха подобрени чрез туининг проект за укрепване на капацитета за регулиране и надзор на финансовите регулаторни органи. Въпреки че с включването на крайните бенефициери в подготовката на проектите по ИПП беше увеличена ангажираността, капацитетът за изпълнение и усвояване понякога бе затруднен от малкия обем и слабостите в публичната администрация и при служителите, работещи по въпросите, свързани с ИПП.

Помощта на ЕС в **Турция** доведе до значителни резултати в няколко области, посочени в приоритетната ос от мерки по Стратегията за разширяване и докладите за напредъка, по-специално в областите на основните права на човека, равнопоставеността на половете и социалното приобщаване. 2 млн. EUR бяха предоставени на местни центрове за жените като помощ за намаляване на неравенствата между половете и повишаване на социалния, икономическия и политическия статут на жените в най-слабо развитите региони на Турция. Проектът *„Диалог между ЕС и Турция за гражданското общество — културни мостове“* бе насочен към сближаване на гражданското общество. С мероприятия в сферата на изкуството и културата в 18 държави успешно бе насърчен културния обмен и бе оказана подкрепа за преодоляване на предразсъдъците, съществуващи в турското и европейското общество. За постигането на тази цел допринесе продължението на програмата „Жан Моне“ за отпускане на стипендии: тази програма, въведена в Турция през 1989 г., предостави на младите хора в Турция възможност да преминат следдипломна квалификация в ЕС и даде възможност на повече от 1 100 държавни служители, наскоро завършили висшето си образование лица и служители от частния сектор, да придобият нови знания и умения свързани с присъединяването към ЕС. През април 2010 г. бе завършен голям проект в подкрепа на пазара на труда. Този проект помогна на 11 000 безработни жени и млади хора от 25 града да намерят работа чрез предоставяне на възможности за професионално обучение и качествени консултантски услуги. Освен това подкрепа за дългосрочни инвестиции за създаване на условия за възможности за устойчива заетост бе предоставена на малки и средни фирми и предприятия (МСП) посредством

програмите I и II за кредитиране на малки предприятия (SELP). МСП представляват 99 % от всички предприятия в Турция и са гръбнакът на икономиката, но кредитните фондове са трудно достъпни. Според статистически данни, събрани от кредитиращи банки, към края на 2010 г. са създадени 11 291 нови работни места и са осигурени 34 346 работни места в 49 турски провинции. Програмите за кредитиране на малки предприятия ще продължат да осигуряват силна подкрепа за инвестициите и заетостта чрез заеми и работен капитал до 2012 г.

Примери в потенциалните кандидатки

През 2010 г. в **Албания** приключи работата по 80 договора в рамките на CARDS. Конкретни резултати бяха постигнати в редица приоритетни области, сред които правосъдие, вътрешни работи и защита на основните права. Проект в подкрепа на реформата на държавните служби завърши с изготвянето на няколко проектозакона за модернизиране на правната рамка и на наредба на министър-председателя относно управлението на държавните служители в съответните министерства и в Министерския съвет. Така бе създадена основата за установяване на ясни правила, процедури за преразглеждане и укрепване на капацитета за управление на Министерството на публичната администрация на Албания. Проект за подготовка на албанските власти за децентрализирано управление на средствата от ЕС доведе до значителен напредък при създаването на оперативни структури и на системи за управление и контрол. Постигнати бяха положителни резултати при гарантирането на основните права посредством съставяне на списъци на имащите право на глас чрез създаване на национален адресен регистър и национален регистър за гражданското състояние. Помощ за реформата на албанската държавна полиция бе предоставена от полицейски експерти от различни държави-членки. Тяхното участие помогна за постигане на по-голямо разбирателство и подобряване на капацитета за третиране на затворници и задържани лица съгласно нормите на ЕС. Подкрепата за изпълнение на националната стратегия за околната среда доближи Албания до адекватно транспониране на достиженията на правото на ЕС в областта на опазване на околната среда. Това е от полза за Албания и за нейните съседи на Западните Балкани, и има добавена стойност и за гражданите на ЕС, тъй като евентуални екологични катастрофи с последици за съседните държави от ЕС ще бъдат по-добре овладени и рисковете ще бъдат сведени до минимум.

През 2010 г. завърши работата по почти всички програми на CARDS в **Босна и Херцеговина**. Помощта по ИПП продължи с акцент върху реформата на публичната администрация, укрепването на правовия ред и подкрепата на възстановяването от глобалната икономическа криза. Проект за повишаване на прозрачността между местното управление и организациите на гражданското общество (ОГО) бе изпълнен успешно на общинско равнище. Установени бяха прозрачни механизми за отпускане на общински финансови средства на ОГО и бе повишена комуникацията и сътрудничеството между властите и ОГО. Изпълнени бяха 67 под проекта, насочени към намаляване на бедността, към социалното приобщаване, равнопоставеността на половете, правата на човека, околната среда и подобряване на положението на малцинствата и уязвимите групи. Съвместен проект за ефикасно управление на затворите бе изпълнен от Съвета на Европа. Повече от 420 служители в местата за лишаване от свобода бяха обучени да управляват задържането на лишените от свобода лица в съответствие със стандартите на ЕС, 12 служители бяха обучени за инструктори, бяха приети правни рамки и бе засилено сътрудничеството между служителите в местата за лишаване от свобода и служебните лица в министерството — важна

придобивка в условията на административна и политическа разпокъсаност. Техническа помощ бе предоставена на Централната банка за привеждане в съответствие със стандартите на ЕС за централните банки. Решенията за информационно-технологични комуникации, препоръчани в рамките на проекта, дадоха възможност на Централната банка да подобри подготовката на статистически данни и информация за лицата, отговорни за вземането на решения, и за икономически анализ на фискалната стабилност.

Закрилата на малцинствата и уязвимите групи е сериозен и неотложен проблем за **Косово**. През 2010 г. с проектите, финансирани по ИПП, бе постигнат успех в тази област. Лагерът за роми в Че Смин луг бе затворен и 130 семейства на бежанци от малцинствените общности имаха възможност да се завърнат в Косово, благодарение на голям пакет от помощ и професионално обучение, насочен към осигуряване на тяхното повторно установяване и реинтеграция. Проект в областта на правосъдието за проучване и преназначаване на съдии и прокурори провери доколко всички кандидати са подходящи за постоянни назначения като съдии и прокурори и доведе до назначаването на персонал с добра квалификация на голям брой важни длъжности в съдебната система. 60 % от лицата бяха новоназначени, което доведе до значително подновяване на съдебните и прокурорските служби на Косово. Помощта за служба „Гранична полиция“ предложи специализирано обучение за повече от 750 полицаи, насочено към повишаване на тяхната способност да предотвратяват нелегалното преминаване на границите и контрабандата, по-добра координация със съседните държави и към доближаване до стандартите на ЕС за правова държава. Пилотен проект за енергийна ефективност — първостепенен приоритет на стратегията на ЕС за целия регион на Западните Балкани — помогна да се намали потреблението и търсенето на енергия. След създаването на правна рамка и национален план за енергийна ефективност ИПП подпомогна изпълнението на плана. Проекти за демонстрация в някои училища и болници повишиха осведомеността на широката общественост. На местното управление бе предоставена помощ за подобряване на капацитета за оценка на разходите за електроенергия. Наличието на правна и регулаторна рамка насърчи международните финансови институции да предоставят на частния и публичния сектор средства за инвестиции в енергийната ефективност. Така например Европейската банка за възстановяване и развитие предостави малки кредити за насърчаване на енергийната ефективност в МСП.

Сърбия отчете добри резултати в областта на защитата на лицата, принадлежащи на малцинства или на уязвими групи. Чрез проект за бежанци и вътрешно разселени лица, финансиран с безвъзмездна помощ, бяха предоставени жилища и подкрепа за дейности, осигуряващи доходи, в резултат което бе повишено качеството на живот на около 600 уязвими семейства. ИПП помогна също на Публичната агенция за акредитация на здравни институции да осигури по-сигурна, по-справедлива и по-ефикасна система на здравеопазване. Регионалната инфраструктура бе подпомогната чрез инфраструктурни проекти за водоснабдяване и за обработка на отпадъчни води и твърди отпадъци. Проект за изграждане на новия мост Жежел в Нови Сад и свързаната с него инфраструктура също ще има положително въздействие в съседните държави и в Европа като цяло, тъй като Нови Сад е разположен на международния „коридор Х“, който е транспортната артерия, свързваща Централна и Югоизточна Европа. Специфични мерки за помощ, свързани с изпълнение на изискванията на достиженията на правото на ЕС, включваха привеждането на Сърбия в пълно съответствие със законодателството на ЕС относно опазването на въздуха, с което се откриват

възможности за започване на подготвителни работи за разработване на планове за почистване на общинско равнище. Изготвени бяха дигитални ортофото карти на цялата държава и бе проведена първата национална кампания за орална ваксинация на лисиците против бяс като част от общите усилия на ЕС за ликвидиране на беса и чумата по свинете в Западните Балкани.

4. ДОПЪЛНИТЕЛНИ ПОУКИ ЗА БЪДЕЩЕТО

През 2010 г. Комисията приключи работата си по няколко важни оценки във връзка с предприсъединителната помощ¹⁸:

- средносрочна обща оценка на ИПП;
- оценка на участието на заинтересованите страни в програмирането и изпълнението на предприсъединителната помощ за Турция;
- оценка на сравнителните разходи и ползи от мерките за туининг и техническа помощ;
- междинна оценка на програмите за трансгранично сътрудничество (ТГС) между страните кандидатки и потенциалните кандидатки.

Обща оценка на ИПП

Общата оценка на ИПП бе съсредоточена главно върху стратегическата рамка за ИПП (ДМИП) и върху логиката на програмиране, на първо място по раздел I. С нея бяха оценени начините на планиране и програмира помощта и нейната приложимост, ефикасност, ефективност, въздействие и устойчивост.

В оценката бе стигнато до заключението, че с документите ДМИП се осигурява насоченост и фокусиране върху процеса на програмиране за всички компоненти на ИПП и че те са по-добри от същите документи за досегашното програмиране на предприсъединителна помощ. Донорите в държавите бенефициери на ИПП признаха водещата роля на ЕС и използваха в различна степен ДМИП за насочване на собственото си програмиране. В оценката бе установено, че механизмите за координация и хармонизация на помощта са добре изградени. Финансовите потребности на държавите бенефициери, по-специално за инфраструктура, определено надхвърлят наличните средства по ИПП (и тези на други донори). Ето защо основно бъдещо предизвикателство за помощта по ИПП е да съдейства за ефикасното използване на всички финансови потоци на донорите и да привлече други финансови източници. В оценката са описани добри примери за използване на ИПП за привличане на финансиране от донори/МФИ, по-специално за инфраструктурни проекти.

Посочени бяха някои проблеми с ефективността във връзка със своевременното изпълнение през първата година на ИПП (2007 г.), но оттогава насам темпът на договаряне и изпълнение нарасна. Качеството на целите и показателите както в ДМИП, така и в документите за програмиране на по-ниско равнище (годишни национални програми и фишове за проектите), беше подобрено през периода

¹⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/evaluation/interim_en.htm.

2007—2009 г. Установено бе, че по принцип проектите са били изпълними. Като цяло са постигнати непосредствените резултати от помощта по ИПП, напр. броят на обучените лица. По-дългосрочните резултати, като например ползите от обучението, не бяха обаче толкова ясни. Установено бе, че ефективността на ИПП е по-висока в областите, свързани с достиженията на правото на ЕС, но някои хоризонтални области, като реформата на публичната администрация, остават особено проблематични.

Препоръчват се допълнителни подобрения, в това число повишаване на ролята на държавите бенефициери по време на подготовката на проектите и процедурата по подбора. Ключов фактор за постигане на въздействие и устойчивост е ангажираността на бенефициерите с програмата за реформи и капацитетът на техните администрации. Вземайки това предвид, оценителите предупредиха за някои рискове за въздействието и устойчивостта, свързани с достатъчната численост на персонала и задържането на квалифицирани служители.

Насочването на помощта към по-ограничен брой сектори може да повиши ефективността и бъдещото въздействие. Приемането на многогодишен/секторен подход по раздел I (използван вече при други компоненти на ИПП) следва да насърчи определянето на приоритетите и по-добрата последователност на мерките за помощ и координацията на донорите, и да повиши ангажираността на бенефициерите с помощта. Препоръчва се постепенно въвеждане на секторен подход, като вземе предвид капацитетът на бенефициерите да управляват изпълнението.

Оценка на участието на заинтересованите страни в програмирането и изпълнението на предприєдинителната помощ за Турция

С тази оценка се прави анализ на участието на заинтересованите страни в програмирането и изпълнението на раздел I от ИПП. В нея се препоръчват начини за неговото задълбочаване, за да се подобри предоставянето на финансовата помощ.

Участието на заинтересованите страни е било прието по принцип и готовността за засилване и разширяване на участието на заинтересованите страни в програмирането се е увеличила. Партньорите в сферата на развитието и организациите на ЕС са участвали в програмирането и изпълнението на ИПП със следните дялове: заинтересовани страни (13 %), правителствени институции (46 %) и организации на гражданското общество (41 %). Външните заинтересовани страни са участвали в обмен на информация и в процедурите за консултации, но участието им като партньори или при вземането на решения не е било голямо. Това е довело до ограничена ангажираност в процеса от тяхна страна.

В оценката бе установено, че разработването на секторни стратегии е важна стъпка за засилване на ефективното участие на заинтересованите страни, но е необходима по-дългосрочна перспектива. Изготвянето и преразглеждането на ДМИП е предложило ограничено поле за широко участие на заинтересованите страни. С поканата за писмени становища по проектите на ДМИП от партньорите в сферата на развитието и ОГО не е насърчен в достатъчна степен диалога през периода 2007—2009 г. Процедурата за подготовка на годишната национална програма по раздел I се е оказала основно препятствие за участието на заинтересованите страни, а приносът на външните заинтересовани страни през този етап е бил ограничен. Установено бе, че сред различните механизми за изпълнение схемите за безвъзмездна помощ предлагат най-

широко поле за участие на заинтересованите страни, например от страна на крайни бенефициери.

В документа се препоръчва оценката на заинтересованите страни да бъде неделима част от разработването на секторни стратегии. Това ще помогне да бъдат определени заинтересованите страни в дадена област, техните възможности и очакваният им принос за постигане на дългосрочните стратегически цели. Необходимо е силно лидерско присъствие от страна на институциите на бенефициерите, отговарящи за координация на финансовата помощ, с оглед да бъде осигурена оперативна помощ и ръководство в цялата администрация на бенефициерите в това отношение.

Оценка на сравнителните разходи и ползи от мерките за туининг и техническа помощ

Тази оценка представлява съпоставка на два инструмента за изпълнение, обичайни при изпълнението на програми по ИПП: туининг и техническа помощ (ТП). Разглеждането на отделните програми е извършено за следните периоди: ИПП (2007—2008 г.), ФАР (2005—2006 г.), CARDS (2005—2006 г.) и инструмента за предприсъединителна помощ за Турция (2005—2006 г.)

С оценката бе установено, че на практика изборът между ТП и туининг се основава на три критерия: естеството на задачата (туининг — главно за областите, свързани с достиженията на правото на ЕС), развитието на институцията на бенефициера и капацитета на организацията на бенефициера. Окончателният избор на инструмента е извършван правилно чрез диалог между делегациите на ЕС, ГД „Разширяване“ и националния координатор за ИПП. Въпреки че по принцип бенефициерите са били достатъчно компетентни, за да направят информиран избор на инструмент, някои от тях са посочили, че все още срещат трудности при правилния избор между туининг и ТП. Като част от тази оценка е предложен набор от критерии, които да помогнат при вземането на решение относно случаи, при които да се използва туининг и случаи, при които да се използва ТП.

Проектите за ТП са били значително повече от туининг проектите, както по отношение на броя на проектите, така и по отношение на финансовите ресурси (около четири пъти повече), но делът на туининг проектите се е увеличил с течение на времето и е бил по-голям в страните кандидатки, отколкото в потенциалните кандидатки. Не е установена съществена разлика между успеха на туининг проектите и проектите за ТП. Туинингът обаче е бил предпочитаният вариант в много случаи заради значителните ползи — не на последно място — установяването на трайна връзка с подобна организация в държава-членка на ЕС, както и промяна в работната култура. При съпоставка на цената за един проект, туининг проектите са се оказали с 23 % по-евтини от тези за ТП. Въпреки това бенефициерите считат, че техническата помощ е инструмент, който е по-гъвкав и по-лесен за контрол.

Като се изтъква, че туинингът е високо ценен от всички заинтересовани страни, в оценката все пак се посочват две причини за загриженост относно функционирането на инструмента: дългия период от време, който често разделя оценката на пропуските от изпълнението на проекта, и липсата на гъвкавост на някои от текущите процедури на изпълнение, която би помогнала за адаптиране на помощта към съответното положение по места.

Междинна оценка на програмите за трансгранично сътрудничество (ТГС) между страните кандидатки и потенциалните кандидатки

Първият доклад в рамките на тази оценка постави акцент върху програмирането и върху структурите и процедурите за управление. Втората част ще бъде завършена през 2011 г. и ще бъде насочена към изпълнението на програмите.

В доклада се посочва, че оценката на нуждите, стратегията и целите в програмите за ТГС са по принцип последователни. Бъдещото въздействие на програмите може обаче да бъде подобро чрез увеличаване на осведомеността на заинтересованите страни относно ролята на трансграничното сътрудничество като предшественик на структурните фондове и чрез гарантиране на пълно представителство на местните и регионалните административни органи в съвместните комитети за мониторинг.

Заинтересованите страни считат, че програмите за ТГС дават резултати, които се изразяват в по-добри отношения между съседните държави и възстановяване на връзките от времето преди конфликта. Процедурата по предоставяне на безвъзмездна помощ е по принцип добре документирана, а големият брой заявления за безвъзмездна помощ показва ясно изразен интерес към програмите. От друга страна, тематичните и многосекторните въпроси невинаги са решавани добре, а процедурите са се оказали обременителни и отнемали много време.

В доклада се препоръчва социално-икономическият анализ да бъде подкрепен с по-актуални статистически данни, по-добро обяснение на използваните критерии и по-добро съответствие със статистическите области. Освен това в него се препоръчва окончателните проекти на програми в бъдеще да станат достъпни (чрез интернет или с други средства) за широки публични консултации. В заключение се препоръчва комплектът от документи за кандидатстване и процедурата по оценяване да бъдат усъвършенствани и опростени.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЗА ДОСЕГАШНОТО ПОЛОЖЕНИЕ И БЪДЕЩИТЕ ПЕРСПЕКТИВИ: ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ СЛЕД 2013 Г.

2010 г. беше добра година за ИПП, тъй като отбеляза непрекъснато подобряване на стратегическата насоченост и по-добро въздействие. Настоящият доклад показва по какъв начин предприсъединителното финансиране е помогнало за изграждане на стабилни институции, укрепване на демократичните процеси, правовата държава и правата на човека, както и за зачитането на малцинствата и тяхната закрила. Помощта по ИПП съдейства за създаването на условия за по-добро функциониране на пазарните икономики и подпомогна развитието на работна сила с повече умения и повече шансове за намиране на работа във време на икономически трудности. Тя насърчи регионалното сътрудничество, допринесе за устойчивото развитие и приобщаващия растеж в допълнение на започналото по-всеобхватно осведомяване относно голямото предизвикателство на изменението на климата. Страните кандидатки бяха също така по-добре подготвени да поемат задълженията, свързани с членството в ЕС. Това се отнасяше по-специално до подготовката за прилагането на бъдещи политики и фондове за структурно развитие и развитие на селските райони. Освен подпомагането на изграждането на социални, екологични и икономически инфраструктури и конкурентно селско стопанство, както и производството на безопасни и хигиенични храни, продължи

и успешното развитие на ефикасни и ефективни изпълнителни структури и системи за следприсъединителни фондове.

По-тясното партньорство със Западните Балкани и Турция, намерило израз в предприсъединителната помощ, също предлага ползи за държавите-членки на ЕС. Страничните резултати за ЕС от това партньорство включват повишена сигурност на доставките на енергия, както и внос на безопасни и чисти храни, повече сигурност на външните граници на ЕС и по-добри изгледи за овладяване на глобалните предизвикателства, като борбата срещу изменението на климата и замърсяването.

Процесът на разширяване създаде възможности за ЕС да предприеме по-широки стратегически действия. За тази цел и с оглед гарантиране на съгласуваността на политиките, политиката за разширяване започна да допълва стратегията „Европа 2020“. По този начин политиката за разширяване е от полза за ЕС, както и за страните кандидатки и потенциалните кандидатки, като им помага да постигнат стратегическите цели за икономическо възстановяване и устойчив растеж.

Въвеждането на секторния подход в ДМИП за периода 2011—2013 г. ще доведе до намаляване на броя на областите на подпомагане във всички присъединяващи се страни, по-добро подреждане по приоритети и по-ясно поставяне на акцент върху резултатите. То помогна освен това на държавите бенефициери да обърнат по-голямо внимание на осъществимостта, взаимното допълване и съгласуваността на мерките за помощ, финансирани чрез ИПП, с националните секторни планове и стратегии, както и подкрепата за тези планове от други донори. Остава да се направи още много през 2011 г. и след това за осигуряване на по-пълна ангажираност на национално равнище и за правилно определяне и посрещане на нуждите от изграждане на капацитета в държавите бенефициери, с оглед да бъдат извлечени напълно очакваните ползи от секторния подход. В области, които излагат региона на динамични глобални предизвикателства, като изменението на климата, в ДМИП за периода 2011—2013 г. се потвърждава, че трябва да бъдат увеличени усилията на национално и регионално равнище за подготовка на държавите да смекчат въздействията от изменението на климата и да се адаптират към тях. Комисията ще се постарее да прилага в доколкото е възможно принципите на хармонизацията, разделението на труда и управлението, насочено към резултати от развитието.

ЕС проучи също така начините, по които по-задълбочените партньорства между ЕС и европейските и международните финансови институции могат да помогнат за посрещане на нуждите на бенефициерите чрез засилени партньорства и нови механизми на финансиране, като съчетаването на средства.

През 2010 г. бе отбелязана по-голяма ангажираност от страна на бенефициерите на ИПП, показана посредством засиленото ръководство на координацията на донорите и извършването на техни собствени оценки на нуждите като подготовка за присъединяване към ЕС и постигане на по-широкообхватни цели на развитието, макроикономическа стабилност и устойчив растеж при подготовката за конференцията за ИПП през 2010 г. Освен това налице беше значителна ангажираност от страна на бенефициерите, по-специално на националните координатори за ИПП и органите, отговарящи за европейската интеграция, изразяваща се в подкрепа и разработване на подходи за по-добро измерване на резултатите и за доказване на въздействието на предоставените чрез ИПП средства върху техните граждани.

Реалистичните перспективи за бъдещо членство в ЕС остават най-мощната движеща сила за реформи и преобразуване на обществата в присъединяващите се страни. Ефикасното и целенасочено използване на средствата на ИПП, съчетано със способността му да привлича ресурси от МФИ, следва да съдейства за по-бърз напредък в процеса на присъединяване.

В заключение, през 2010 г. бе открита публична консултация относно начините, по които инструментът ИПП да бъде допълнително усъвършенстван в следващата многогодишна финансова рамка на ЕС, за да окаже максимално положително въздействие върху напредъка на Западните Балкани, Турция и Исландия, което ще бъде също така от полза за Европейския съюз и неговите държави-членки.