

Брюксел, 20.11.2012 г.
COM(2012) 678 final

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

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2011 Г. ОТНОСНО ФИНАНСОВАТА ПОМОЩ ЗА
РАЗШИРЯВАНЕ (ИПП, ФАР, CARDS, ИНСТРУМЕНТА ЗА
ПРЕДПРИСЪЕДИНЯВАНЕ ЗА ТУРЦИЯ И ПРЕХОДНИЯ ФИНАНСОВ
ИНСТРУМЕНТ)**

{SWD(2012) 385 final}

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

ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2011 Г. ОТНОСНО ФИНАНСОВАТА ПОМОЩ ЗА РАЗШИРЯВАНЕ (ИПП, ФАР, CARDS, ИНСТРУМЕНТА ЗА ПРЕДПРИСЪЕДИНЯВАНЕ ЗА ТУРЦИЯ И ПРЕХОДНИЯ ФИНАНСОВ ИНСТРУМЕНТ)

Резюме

Настоящият доклад обхваща основните аспекти на изпълнението на предприеждинителната помощ през 2011 г.¹, като очертава и някои въпроси, свързани с перспективите в бъдеще.

Подробности за конкретните дейности, осъществени през периода на докладване, могат да бъдат намерени в техническия работен документ на службите на Комисията, приложен към настоящия доклад², който обхваща едновременно както ИПП³, така и предшестващите го инструменти за предприеждиняване и инструментите за Западните Балкани (т.е. програма ФАР, CARDS⁴, инструмент за предприеждиняване за Турция и преходния финансов инструмент).

¹ По-специфичните аспекти на отчитането на управлението във връзка с тези програми и разходите, като например управление и отчетност, рискове и контрол, законосъобразност и редовност, процент на грешките и потенциални последствия за степента на разумна увереност могат да бъдат намерени в годишния доклад за дейността на ГД „Разширяване“. В изпълнение на задължението си да предоставя подробна информация на Съвета и Европейския парламент Комисията публикува всяка година доклад относно предприеждинителната помощ. Преходният доклад за бюджетната 2010 година бе публикуван през 2011 г. и е достъпен на следния линк: http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/how-does-it-work/index_en.htm.

² Работен документ на службите на Комисията, придружаващ документа „Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Годишен доклад за 2011 г. относно финансовата помощ за разширяване (ИПП, ФАР, CARDS, инструмент за предприеждиняване за Турция и преходния финансов инструмент)“.

³ Инструментът за предприеждинителна помощ (ИПП) има общ бюджет от 11,5 млрд. EUR за периода 2007—2013 г. Бенефициери на ИПП са Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, бивша югославска република Македония, Черна гора, Сърбия, Турция, Исландия (от 2011 г.), както и Косово*. Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово. ИПП подкрепя реформите в държавите бенефициери и постепенното им привеждане в съответствие със стандартите и политиките на Европейския съюз и достиженията на правото на ЕС, с оглед на тяхната подготовка за бъдещо членство в ЕС.

⁴ Първоначално създадена през 1989 г. като „Програма за помощ за реструктуриране на икономиките на Полша и Унгария (ФАР)“, програма ФАР се разшири, като към момента обхваща десет държави. Тя подпомага осем от десетте държави, присъединили се през 2004 г.: Чешката република, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Словакия и Словения, както и държавите, присъединили се през 2007 г. (България и Румъния), през период на мащабно икономическо реструктуриране и политически промени. PHARE означава „фар“ на френски език. До 2000-та година държавите в Западните Балкани (Албания, бивша югославска република Македония и Босна и Херцеговина) също бяха бенефициери по програма ФАР. От 2001 г. обаче програмата за „Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизация“ (CARDS)

Тъй като съвпада с особено важен момент от периода на финансовата перспектива за 2007—2013 г., годишният доклад за 2011 година дава възможност да се обърне внимание на успехите и извлечените поуки с цел инструментът да работи дори още по-добре при следващата многогодишна финансова рамка, която в момента се обсъжда. Докладът накратко излага икономическия и политическия контекст, в който са осъществени дейностите, финансирани от ЕС. В него се разглежда напредъкът, постигнат за подобряване на документите за стратегическо планиране и програмиране, като се представят обобщителни доклади за изпълнението на проектите и резултатите от тях, както и за полаганите в момента усилия за подобряване на координацията на донорите. Анализът на досегашния опит, направен въз основа на оценките и заключенията от Конференцията за ИПП през 2011 г., е използван за формулиране на препоръки за по-нататъшно подобряване на въздействието на средствата по ИПП до 2013 г. и след това.

1. ПРЕГЛЕД НА ГОДИНАТА: ПОЛИТИЧЕСКИ И ИКОНОМИЧЕСКИ КОНТЕКСТ

През последната година настъпиха още положителни промени в държавите, обхванати от процеса на разширяване на ЕС, включително напредък по отношение на реформите, свързани с ЕС, в повечето страни кандидатки⁵ и потенциални кандидатки⁶. Процесът на разширяване продължи да напредва през 2011 г. Договорът за присъединяване на Република Хърватия беше подписан през декември. Преговорите за присъединяване с Исландия продължават да бележат напредък. Комисията обяви нова програма за конструктивни отношения с Турция. В Черна гора продължава процесът на реформа, което позволи на Комисията да предложи преговорите за присъединяване⁷ да започнат. През октомври Комисията предаде становището си относно кандидатурата на Сърбия за членство в ЕС, като препоръча на Европейския съвет да предостави на Сърбия статут на страна кандидатка и преговорите за присъединяване да започнат след като тя постигне допълнителен напредък по отношение на ключовия приоритет, свързан с Косово. Бяха предприети по-нататъшни стъпки във връзка с европейската перспектива пред Косово, включително по отношение на визовите и търговските въпроси. Беше постигнат напредък в рамките на диалога Белград — Прищина.

След настъпването на световната икономическа криза, през 2011 г. всички държави, обхванати от процеса на разширяване, поеха по пътя на възстановяването, но само Турция успя да се възстанови в значителна степен. Страните от Западните Балкани са изправени пред висока и нарастваща безработица, а фискалната консолидация и реформата на пазарите на труда остават икономически приоритети от първостепенно значение. В редица страни важните реформи претърпяха забавяне. Прилагането на

осигурява финансова помощ за тези страни. Съответният регламент отменя Регламента за програма ОБНОВА, изменя Регламента за програма ФАР и установява единна рамка за предоставяне на помощ за страните в Югоизточна Европа: програма за „Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизация“ (CARDS). Инструментът за предприединителна помощ (ИПП) я заменя през 2007 г.

⁵ Хърватия, бивша югославска република Македония, Исландия, Черна гора и Турция. Сърбия получи статут на страна кандидатка през март 2012 г.

⁶ Албания, Босна и Херцеговина и Косово.

⁷ Преговорите за присъединяване започнаха на 29 юни 2012 г.

добро управление, върховенството на закона и административният капацитет продължават да представляват основни политически предизвикателства.

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

Към нов Регламент относно ИПП за периода 2014—2020 г.

На стратегическо равнище 2011 г. беше белязана от подготовката за новия инструмент за предприсъединителна помощ за периода след 2013 година. Резултатът от широкообхватните консултации със заинтересованите страни, които бяха започнати на Конференцията за ИПП през 2010 г., беше включен в предварителна оценка на бъдещия инструмент за предприсъединителна помощ и допринесе значително за оформянето на предложението за Регламента относно ИПП II, който Комисията предложи на 7 декември 2011 г. като част от пакет от инструменти за външни действия. Съобразно мненията на заинтересованите страни, представени на Конференцията за ИПП през 2011 г., предложението на Комисията е отражение на визията за обновен ИПП, чрез който предприсъединителната финансова помощ ще се ориентира по-стратегически и към постигането на резултати на основата на по-дългосрочно планиране и програмиране в съответствие със стратегията и приоритетите на разширяването; ще бъде по-последователна по отношение на подкрепата, предлагана съгласно съществуващите в момента компоненти; по-гъвкава и адаптирана към нуждите и капацитета на държавите бенефициери в контекста на процеса на разширяване на ЕС; по-ефикасна, ефективна и опростена в рамките на общия подход, който ще се прилага към вътрешните и външните инструменти на ЕС в периода на многогодишната финансова рамка 2014—2020 г.⁸ Реформата в държавната администрация, доброто управление, върховенството на закона и борбата с корупцията и организираната престъпност, а така също и социално-икономическото и регионалното сътрудничество ще останат ключови приоритети на предприсъединителната помощ в бъдеще.

Работата по новия инструмент ще продължи през 2012 и 2013 г. Докато предложението за Регламента относно ИПП II е предмет на обсъждания и преговори в Парламента и Съвета, с оглед на приемането му чрез обикновена законодателна процедура до края на 2012 г. или в началото на 2013 г., Комисията ще подготви проект на Регламент за изпълнение относно ИПП и документ за стратегическо планиране, като по този начин се допълни рамката за програмирането и предоставянето на помощ по линия на ИПП II. Стратегическата рамка за планиране ще бъде вдъхновена от методите, прилагани в ЕС по отношение на структурните фондове, и ще включва Обща стратегическа рамка за ИПП, определяща общата политика в областта на помощта, и стратегически документи за една или повече страни за целия период на следващата многогодишна финансова рамка. След това ще бъдат изготвени и секторни (многогодишни) оперативни програми за изпълнение на стратегическите документи. Всичко това ще наложи изготвянето от обхванатите от процеса на разширяване държави на широкообхватни национални стратегии, на които ИПП II би могъл да предоставя подкрепа. В държавите, където се прилага ИПП, основният акцент трябва да бъде поставен върху осигуряването на солидна ангажираност и широк консенсус относно стратегиите, които ще бъдат

⁸ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП II), COM (2011) 838 окончателен, 7.12.2011 г.

изпълнявани, както и върху подобряването на капацитета за планиране, изпълнение и наблюдение на изпълнението им, като това стане част от цялостната подготовка за присъединяване към ЕС.

3. КЪМ ПО-ЕФИКАСНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПОМОЩ: ПОСТЕПЕННО ПРИЛАГАНЕ НА СЕКТОРНИЯ ПОДХОД КЪМ ПРИОРИТЕТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА В ОБЛАСТТА НА РАЗШИРЯВАНЕТО

Секторният подход

През 2011 г. Комисията продължи да работи в посока на въвеждането на по-широкообхватен подход и да го разширява по отношение на всички приоритети на политиката в областта на предприежинителната помощ. С подкрепата на Европейската фондация за обучение през юни беше организирано тридневно пилотно обучение на тема секторна подкрепа в контекста на разширяването на ЕС, с цел да даде по-голяма яснота на служителите в централата на Комисията и делегациите на ЕС в държавите, обхванати от процеса на разширяване, относно начините, по които подкрепата, предоставена чрез секторни програми или по-систематични подходи, основани на програми, може да помогне за подобряване на устойчивостта и резултатите от предприежинителната помощ. Бяха използвани случаи и примери от практиката и придобитият опит, включително от Косово (развитие на секторен подход в образованието), Турция (оценка на управлението на публичните финанси) и Сърбия (определяне на показатели за сектора на правосъдието). Целта беше да се помогне на участниците да разработят подход към програмирането, основан на националните секторни политики и планове за действие, и на подобрена оценка на нуждите и анализ на риска. Това постепенно ще доведе до хармонизиране на системите и институциите на държавите бенефициери, като по този начин се изгражда капацитет и се увеличава усвояването на помощта. Оценката на участниците за обучението беше като цяло положителна. Знанията и ангажираността бяха затвърдени чрез активна и ползотворна дискусия.

Общото заключение от обучението беше, че преходът от основан на проекти подход към секторен подход изисква време и може да се случи само *постепенно*. Няма готова „рецепта“ за прилагане на секторния подход, нито универсален модел, приложим за всички държави.

Като продължение на това обучение Комисията създаде специална „експертна група“, за да въведе секторния подход във всички приоритети на политиката на държавите, обхванати от процеса на разширяване на ЕС. Другите предвидени стъпки обхващаха преразглеждането на Ръководството за програмиране на ИПП и съответните образци, така че многогодишното програмиране да започне още през 2012—2013 г., като впоследствие постепенно се привежда в съответствие със секторния подход. Първото преразглеждане на образците за програмиране беше завършено преди края на 2011 г. и предвижда изготвянето на секторни идентификационни фишове от страна на държавите бенефициери като предварителна стъпка преди изготвянето на програми и, при необходимост, на проектни идентификационни фишове. По-нататъшните преразглеждания на образците ще продължат през 2012 г. заедно с общо преразглеждане на Ръководството за програмиране.

През 2012 г. Комисията ще продължи да предлага обучения и семинари относно секторния подход за делегациите на ЕС и бенефициерите. Съвместен проект на Европейската комисия и Световната банка за наблюдение, определяне на показатели и оценка в Западните Балкани и Турция, обсъждането на който започна през 2011 г., също би трябвало да започне през 2012 г. Целесъобразността на този проект и като цяло на дейността по наблюдението и оценката в по-широкия контекст на прилагането на секторния подход се основава на предвиждането, че ако рамките за оценка на изпълнението формулират по-ясни цели и измерими показатели за даден сектор, това ще доведе до количественото определяне на напредъка, а редовното наблюдение ще помогне да се гарантира, че при непостигане на целите на дадена програма в определен сектор, ще са възможни действия за коригиране на нейното изпълнение.

Основни поуки, извлечени от оценките

При оценка в подкрепа на изготвянето на предприєдинителни финансови инструменти за периода след 2013 г. беше установено, че има солидна обосновка за бъдещия предприєдинителен финансов инструмент. Вариантът, предпочетен от оценителите, беше продължаването на настоящата програма с подобни нива на финансиране от страна на ЕС. Оценката също така стига до извода, че икономическите и други ползи за ЕС от разширяването, което обхваща настоящите бенефициери, значително ще компенсират и надминат разходите на ЕС за нов финансов инструмент.

Първата част от тематичната оценка на подкрепата, оказвана от ЕС на гражданското общество в Западните Балкани и Турция, съдържа анализ на основанията за намеса и достига до заключението, че намесата съответства на целите, определени в ДМИП⁹. Измерването на постигнатия напредък обаче е поставено под въпрос поради липсата на показатели, които да са достатъчно SMART¹⁰, а така също и поради широкообхватната формулировка на стратегическите цели.

Съгласно оценката на туининг проектите в Турция голямата част от тях са постигнали своите цели, а наличието на синергия между туининг проекти и други проекти, финансирани от ЕС или от донори, е ключов фактор, допринесъл за този успех. Най-честите причини тези туининг проекти да не постигнат предвидените резултати са следните: липсата на политически ангажимент, проблеми с възлагането на обществени поръчки, недостатъчно участие на експерти от институциите в държавите членки, както и неактуализирани оценки на нуждите.

Стратегическата междинна оценка на регионалното сътрудничество в Западните Балкани и Турция установи, че програмирането може да бъде подобро, като се увеличи ангажираността на бенефициерите в регионалните програми и чрез по-добро взаимодействие със заинтересованите страни. Оценката също така установи, че трябва да се увеличи съгласуваността между регионалните и националните програми, подкрепяни от ИПП, чрез по-систематичен обмен на информация по време на етапа на програмиране. Общите цели трябва да са обвързани по-тясно с целите на проекта и трябва да са измерими чрез т. нар. SMART показатели. Заключението на оценката е, че ефикасността и ефективността бавно се подобряват.

⁹

Документи за многогодишно индикативно планиране.

¹⁰

Конкретни, измерими, постижими, реалистични и ограничени във времето.

Заклученията от тематичната оценка на информационните и комуникационните дейности, финансирани от ИПП, са, че ако от една страна общите цели на тези дейности са ясни и съгласувани на ниво централа и делегации на ЕС, то от друга конкретните цели са твърде обширни и не отговарят на т.нар. SMART критерии. Средствата на ИПП за информационни и комуникационни дейности са като цяло оползотворени по ефикасен начин. Все пак ефективността може да бъде увеличена, като се намалят дейностите с ограничена ефективност и се концентрират ресурси върху по-малък брой дейности. Информационните и комуникационните дейности са ясно видими и ефективни за публика с интерес към процеса на разширяване, което важи в по-малка степен за „неинформирана“ публика и по-широката общественост.

Освен това беше завършена и тематичната оценка на предприсъединителната помощ от ЕС, предназначена за няколко бенефициери в Западните Балкани и Турция в областта на околната среда и намаляването на риска от бедствия. Тя установи, че целите са твърде широкообхватни и не са достатъчно свързани помежду си на различните етапи от програмирането. Също така ключов принос на програмите за помощ, предназначена за няколко бенефициери, е насърчаването на промяната на институционалната култура на бенефициерите в посока към съвместна работа по отношение на околната среда и намаляването на риска от бедствия чрез създаването на партньорски мрежи и споделянето на опит. Въздействието и устойчивостта на програмите са възпрепятствани от нееднаквата степен на участие и ангажираност от страна на държавите бенефициери, които често заделят ограничени човешки и финансови ресурси, и понякога не предвиждат последващи действия след помощта от ЕС. Многогодишните дългосрочни проекти са доказали ефективността си за създаването на устойчиви контакти между участниците и след изпълнението на проектите. Оценката обаче установи също така, че дейностите по разпространението и осигуряването на публичност не са напълно ефективни за насърчаването на устойчивостта.

Сътрудничество с общността на донорите относно ефективността на помощта

През 2011 г. Комисията продължи да следва програмата си за координация на донорите в различни насоки. Постигането на максимална ефективност на помощта и наличието на *резултати* и въздействие беше една от тях. По време на ключова среща, на която ОИСР беше домакин през февруари 2011 г., някои въпроси придобиха ясни очертания. На срещата се стигна до заключението, че има нужда от създадени от донорите измервателни системи, които да помогнат за укрепването на съответните системи в държавите бенефициери и да окажат подкрепа за стриктното и дългосрочно събиране на данни, които отговарят на нуждите на повече от една заинтересовани страни. Що се отнася до отчитането на резултати, практиката в бъдеще трябва да насърчава по-голямото сближаване между търсенето и предлагането. Съвместното извършване на наблюденията и оценката може да помогне за преодоляване на проблемите, свързани с определянето на заслугата при оценяване на ефективността на програмите и стратегиите, както и взаимното допълване на усилията, подкрепяни от различните партньори. Темата за постигнатите резултати също заемаше централно място на Четвъртия форум на високо равнище относно ефективността на помощта, състоял се през ноември 2011 г. в Пусан.

Комисията предприе последващи действия по темата за резултатите чрез специалната Експертна група на ЕС относно резултатите, сформирана през ноември 2011 г. с участието на експерти от държавите членки и други донори. Една от целите на групата, която подлежи на изпълнение през 2012 г., е разработването на общ подход на ЕС по

отношение на резултатите, както е указано в Заключенията на Съвета от 14 май 2012 г. относно съобщението на тема „Програма за промяна“. През 2012 г. Комисията ще разгледа възможността за обща европейска рамка за резултати, която да бъде разработена, така че да може също така да представлява референтна рамка за измерване и съобщаване на резултатите от бъдещата предприєдинителна помощ.

През 2012 г. Комисията ще продължи работата си в посока на достъпността на данните за предприєдинителната финансова помощ според стандарта на Международната инициатива за прозрачност на помощта¹¹ за публикуване на информация относно помощта.

Значението на по-доброто съобщаване на резултатите и приемането на подход при създаването на програмите, ориентиран към резултатите, беше въпрос, повдигнат от представители на Организацията за икономическо развитие и сътрудничество, дирекция „Развитие и сътрудничество“ и в рамките на дискусиите относно т. нар. „Партньорска оценка на ЕС за периода 2011—2012 г.“ на Комитета за подпомагане на развитието към ОИСР, в които участваше и Комисията. По отношение на предприєдинителната помощ Комисията подчерта начина, по който принципите за ефективност на помощта се включват в политиката за разширяване и свързаните с нея финансови инструменти (ИПП): ангажираността и привеждането в съответствие (хармонизирането) играят ключова роля в процеса на предприєдиняване; секторният подход постепенно се разширява към управлението на помощ по ИПП, с акцент върху ключови сектори в страните, обхванати от процеса на разширяване, като например правосъдие и вътрешни работи; сътрудничеството с други донори, включително европейски и международни финансови институции (например в рамките на инвестиционната рамка за Западните Балкани¹²) и държавите — членки на ЕС (чрез туининг проекти), се увеличава; бюджетната подкрепа вече се счита за възможен вид помощ и следва да продължи да бъде такава и по ИПП II, когато съществуват необходимите предварителни условия и гаранции за това.

Комисията също така наблегна на факта, че перспективата за членство в ЕС създава сериозна политическа мотивация за реформи, като припомни, че в контекста на подготовката на държавите бенефициери за присъединяване към ЕС, предприєдинителната помощ има цел за развитие (тя може да се категоризира като официална помощ за развитие (ОПР), освен в случая на Хърватия). От ИПП II се очакват още промени в съответствие с подход, ориентиран все повече към резултатите, с акцент върху показателите за измерване на резултати и въздействие и с възможност за допълнителни средства като награда за добро изпълнение.

През 2012 г. ще продължи работата по гарантиране на съответствието на предприєдинителната помощ с различните инициативи в рамките на Комисията, държавите членки и по-широката общност на донорите, за да се подобри координацията на донорите и ефективността на помощта и за да се демонстрират резултати.

¹¹ Международна инициатива за прозрачност на помощта (IATI)

¹² Инвестиционна рамка за Западните Балкани (WBIF), виж по-долу.

4. **ОСНОВНИ МОМЕНТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО И ПРИКЛЮЧВАНЕТО НА ПРОГРАМИТЕ ПРЕЗ 2011 Г.**

Ред и условия за изпълнението и изпълнителни структури:

Изпълнението през 2011 г. показва значителен напредък в сравнение с предишни години по отношение на договарянето в повечето държави бенефициери, особено в онези, които преминават към децентрализирана система на управление на помощта.

През 2011 г. **Хърватия** успешно завърши преговорите си с Европейския съюз за присъединяване, като преговорите приключиха на 30 юни 2011 г., а на 9 декември 2011 г. се състоя подписването на Договора за присъединяване.

Изпълнението на финансовата помощ от ЕС през 2011 г. в Хърватия, също в съответствие с приоритетите, подбрани за ДМИП 2011—2013 г., съпътстваше този процес, като осигури подкрепа за завършване на реформите и изграждане на капацитет в ключови области, необходими за изпълнението на задълженията, произтичащи от членството, например в областта на правосъдието и вътрешните работи, или реформата в държавната администрация, както и продължение на усилията за подготвяне на Хърватия за използването на следприсъединителни фондове. Програмата на ИПП за 2011 г. на стойност 39,159 млн. EUR е в съответствие с тези приоритети.

Според специален доклад на Сметната палата, завършен след среща между Комисията и Палатата през октомври 2011 г., предприсъединителната помощ на ЕС допринася в значителна степен към подкрепата за подготовката на Хърватия за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд. В него също така се подчертава, че е необходим по-нататъшен напредък в изграждането на капацитет за управление на фондовете на ЕС.

През 2011 г. се наблюдават положителни промени в управлението на финансовата помощ в **Турция**. Страната продължава да подобрява капацитета на ключовите институции, които отговарят за програмирането, изпълнението и наблюдението на средства от фондовете на ЕС. Изпълнението на проекти, финансирани по ИПП, по всички компоненти на ИПП, е в ход и вече демонстрира значително въздействие, като същевременно предстои скоро да бъдат предоставени управленски правомощия на всички необходими оперативни структури за управлението на средства по ИПП.

Важни реформи подобриха програмирането на средствата, като новият ДМИП за периода 2011—2013 г., приет през юни 2011 г., следва логиката на секторния подход. Първите стъпки към по-стратегически, фокусиран и приобщаващ подход към програмирането бяха предприети, а програмирането на средства за 2011 г. за компонент I „Подпомагане на прехода и институционално изграждане“ се съсредоточи върху ограничен брой сектори, определени в ДМИП, с по-големи проекти по приоритетите на процеса на присъединяване и в съответствие със секторните приоритети с обща стойност на участието на ЕС от 229,968 млн. EUR. След изборите през юни 2011 г. се поставя специален акцент върху секторните приоритети на правосъдието, вътрешните работи и основните права, като целта е да се извършат необходимите реформи за изграждането на независима и ефикасна съдебна система, правоприлагащи служби, както и развитието на диалог в гражданското общество.

Бяха положени усилия да се подобри наблюдението на средствата, като се реформира системата за наблюдение и се определят ролите и отговорностите на всяка институция,

както и различните налични инструменти за тази цел, и като се укрепи капацитетът на турските власти.

След кандидатурата на **Исландия** за членство в ЕС, подадена през юли 2009 г., и поради нивото на икономическо и социално развитие на страната и високата степен на хармонизация със законодателството на ЕС (Исландия е член на Европейското икономическо пространство (ЕИП) и Шенген), финансовата подкрепа по ИПП за Исландия следва да се изпълнява единствено и само по компонент I „Подпомагане на прехода и институционално изграждане“.

Документът за многогодишно индикативно планиране (ДМИП) за периода 2011—2013 г., който е ключов документ за стратегическо планиране на финансовата помощ по ИПП в Исландия, беше приет на 8 април 2011 г.

На базата на приоритетите, заложи в ДМИП за периода 2011—2013 г., на 2 декември 2011 г. бе приета Национална програма по ИПП за Исландия за 2011 г. ДМИП определя две стратегически цели, които ще бъдат финансирани с помощ по ИПП. От една страна, да се засили допълнително способността на Исландия да изпълнява задълженията на членството чрез подкрепа за изграждането на институционалния капацитет за транспониране на достиженията на правото на ЕС и неговото прилагане, и, от друга страна, да се укрепи институционалният капацитет на Исландия в подготовката ѝ за участие и изпълнение по линията на структурните и други фондове на ЕС.

Програмата за 2011 г. предвижда подкрепа за седем проекта. Бюджетът е 12 млн. EUR, като се предвижда баланс между двете приоритетни оси, определени в ДМИП.

Бивша югославска република Македония продължава реформите, свързани с присъединяването, с подкрепата на ИПП, но и през 2011 г. продължиха да съществуват сериозни предизвикателства. За първи път изпълнението на всички компоненти по ИПП, освен компонент II „Трансгранично сътрудничество“, беше осъществено при децентрализирано управление, което означава, че управлението на програмите се поема от съответните национални власти, които понастоящем са обект на предварителен контрол от страна на Европейската комисия.

Ефикасността на държавната администрация е ниска поради отежнени процедури, недостатъчен брой служители и голямо текучество на длъжностните лица. В сравнение с предишните години от държавата бенефициер са положени по-големи усилия за използване на наличните средства по всички компоненти на ИПП, независимо от очевидните забавяния във възлагането на обществените поръчки. Ограниченият брой подходящи експерти, които да изготвят проекти за тръжна документация или да оценяват предложенията, възпрепятства процеса на възлагане на обществени поръчки, което основно засегна компоненти I, III и IV по ИПП. Нивото на ангажираност и капацитет се различават между ресорните министерства. Необходими са по-голямо разбиране и желание за поемане на ангажимент, за да бъде изграден капацитет за успешното усвояване на средства по ИПП. Това на свой ред изисква по-голяма ангажираност в областта на стратегическото планиране и изготвянето на проекти в бъдеще.

Компонент I от Националната програма за 2011 г., с участие на ЕС на стойност 28,903 млн. EUR, беше одобрен наред с оптимизирано групиране на проектите по сектори съгласно основните приоритети на реформите в държавата. Сключени са договори за

цялата подкрепа на ЕС, програмирана преди това в рамките на програмния период за ИПП 2007—2008 г. и управлявана от делегацията на ЕС.

През цялата 2011 г. **Черна гора** продължи усилията си в ключовите приоритетни области, набелязани в становището на Комисията от 2010 г. Постигнатият от страната напредък беше потвърден в препоръката на Европейската комисия от октомври 2011 г. да бъдат започнати преговори за присъединяване. Помощта за Черна гора по ИПП през 2011 г. оказа допълнителна подкрепа за осъществяването на напредък в реформите, провеждани от националните власти, както се подчертава в текущото наблюдение и доклади на Комисията.

По-голямата част от помощта по ИПП е програмирана в рамките на Националната програма по ИПП, компонент I „Подпомагане на прехода и институционално изграждане“, с общо участие на ЕС от 26,494 млн. EUR. Изпълнението по отношение на средствата по ИПП продължи да бъде основно отговорност на делегацията на ЕС в Подгорица. Паралелно с това черногорските власти започнаха подготовка за преминаване към децентрализирано управление. Предвид на това, че Черна гора получи статут на страна кандидатка през декември 2010 г., средствата по ИПП също така бяха използвани за подкрепа на националните власти при необходимата подготовка за управлението на помощта по компоненти на ИПП „Регионално развитие и развитие на човешките ресурси“ и „Селско стопанство и развитие на селските райони“.

Финансовата помощ от ЕС за **Албания** изигра важна роля през 2011 г., оказвайки допълнителна подкрепа на страната по пътя на европейската ѝ интеграция. Текущите проекти в областта на правосъдието и вътрешните работи, реформата в държавната администрация и борбата с корупцията са отбелязали напредък и са демонстрирали конкретни резултати. Тази подкрепа бе от значение за Албания, за да може страната да изпълни съответните ключови приоритети, изброени в Становището на Комисията от 2010 г. относно кандидатурата на Албания за членство в Европейския съюз.

Отбелязан е напредък като цяло в инфраструктурните проекти, особено в сектора на транспорта (изграждането на пътища в селските райони), докато напредъкът в сектора на водите (изграждането на пречиствателни станции) е по-бавен, частично поради нерешени въпроси с правото на собственост. Албанските власти също така трябва да обърнат внимание на поддръжката на инфраструктурните проекти в дългосрочен план.

Много проекти за техническа помощ продължават да оказват подкрепа на различни ресорни министерства и държавни институции, като резултатът е изготвянето на съответното законодателство за привеждане в съответствие с достиженията на правото на ЕС. В същото време през 2011 г. политическата криза между управляващата коалиция и опозицията, която беше преодоляна чрез политическо споразумение през ноември, възпрепятства постигането на значителен напредък по приемането на основно законодателство.

Делът на средствата, за които са сключени договори, по програмите за ИПП от 2007 г., 2008 г., 2009 г. и 2010 г. е много голям, като продължава положителната тенденция, започнала през 2009 г.

По отношение на подготовката за децентрализирано управление на средствата по ИПП, е отбелязан допълнителен напредък. По компонент I от ИПП, основните структури и

системи са изградени и в началото на 2012 г. Албания подаде кандидатурата си за прехвърляне от Европейската Комисия на правомощията за управлението на програмите. В момента одиторите на Европейската комисия анализират кандидатурата. Работата продължи и по компоненти II-V на ИПП, като компонент V е по-напреднал от останалите.

През 2011 г. е отбелязан по-нататъшен напредък към секторно програмиране. Остават някои въпроси по отношение на изпълнението на практика, а именно необходимостта албанското правителство да разработи реалистична средносрочна бюджетна визия за съществуващите секторни стратегии.

През 2011 г. **Сърбия** получи предприєдинителна финансова помощ от ИПП по първите два компонента на ИПП („Подпомагане на прехода и институционално изграждане“ и „Трансгранично сътрудничество“), които все още се управляваха от делегацията на ЕС в Белград. Участието на ЕС в компонент I на ИПП, предвидено за 2011 г., беше 178,556 млн. EUR.

Сърбия продължи подготовката за децентрализирано управление на средствата от ЕС по компоненти I, II, III и IV, като завърши етапа на „запълване на пропуските“ през декември 2011 г. В резултат на това техническата помощ, финансирана по ИПП с цел извършване на оценка на съответствието, започна през януари 2012 г.

Националната програма по ИПП за 2011 г. бе приета от Европейската комисия на 8 юли 2011 г. Специално внимание беше обърнато на подготовката на постепенното въвеждане на секторния подход.

Капацитетът за усвояване на средства продължава да се подобрява. В края на 2011 г. делегацията на ЕС е управлявала портфолио от 708 текущи проекта, включително значителни суми за сектори, като реформа на държавната администрация (26,3 млн. EUR), правосъдие и вътрешни работи (11,95 млн. EUR) и социално развитие (32,1 млн. EUR).

Определянето на приоритетните сектори беше постигнато от осем секторни работни групи, които за първи път са съставени от правителствени и неправителствени заинтересовани страни, на основата на документа за многогодишно индикативно планиране (ДМИП) за периода 2011—2013 г., годишния доклад за напредъка, оценката на нуждите на Сърбия от международна помощ и оценката на качеството на съществуващите стратегически документи.

Финансовата помощ от ЕС за **Босна и Херцеговина** изигра важна роля през 2011 г., оказвайки подкрепа на страната по пътя на европейската ѝ интеграция. ИПП продължи да подкрепя усилията на страната да спазва изискванията на процеса за присъединяване към ЕС и да изпълнява задълженията си по Споразумението за стабилизиране и асоцииране и Временното споразумение. Приоритетите за 2011 г. бяха съсредоточени най-вече върху реформата в държавната администрация и укрепването на правовата държава, в допълнение към смекчаването на тежките последици от икономическата и финансова криза. Предвиденото за 2011 г. участие на ЕС възлизаше на 92,885 млн. EUR.

Изпълнението, свързано с финансовата помощ от ЕС през 2011 г., демонстрира видими резултати, включително приемането на преразгледан план за действие по отношение на стратегията за реформа в държавната администрация, въвеждането на електронно

публикуване на обявленията на конкурси за възлагане на обществени поръчки, инсталирането на 34 постоянни мрежи от базови станции (GPS) в цялата страна, което улесни точното измерване при парцелирането на земя. Други видими резултати включваха създаването на Съвет за малките и средните предприятия (МСП), изграждането на канализационни колектори в Живинице, както и успешното провеждане на първата за цялата страна кампания за ваксинация против бяс.

Представителството на ЕС в **Косово** продължи да управлява изпълнението по усвояването на помощта от ЕС в Косово. Косово успя да надхвърли заложените си финансови цели както от гледна точка на сключените договори, така и на плащанията. Подготовката на Годишната програма по ИПП за Косово за 2011 г. е завършена, като са предвидени 62,900 млн. EUR, а изготвянето на годишните програми за 2012 г. и 2013 г. е започнало. Участието на Косово в Програмата за трансгранично сътрудничество в рамките на ИПП продължи с успех и през 2011 г.; първите финансови споразумения по програмите, заедно с подготовката на програмите за трансгранично сътрудничество с Албания и бивша югославска република Македония бяха подписани, както и допълнителна програма с Черна гора, която беше завършена и впоследствие приета през декември 2011 г. От гледна точка на проектите, важните успехи включват възстановяването на последните пет моста по шосе М2, което свързва Косово с бивша югославска република Македония. Освен това през 2011 г. Косово проведе първото преброяване на населението и на жилищата след почти три десетилетия, което осигури ценна статистическа информация за населението и условията на живот, а тя е важна за планирането на политиките през следващите десет години. Преброяването е финансирано чрез доверителен фонд, съфинансиран от ИПП за 2010 г.

5. ТАІЕХ¹³ НАВЪРШВА ПЕТНАДЕСЕТ ГОДИНИ

През 2011 г. ТАІЕХ отбеляза петнадесет години от своето създаване. Макар основните принципи, залегнали в операциите на ТАІЕХ, да остават непроменени, инструментът постоянно бива актуализиран, за да намира отговори на предизвикателствата, съществуващи в регионите, обхванати от процеса на разширяване, като е изразходил близо 10 млн. EUR в страните бенефициери на ИПП.

Основните предимства, които благоприятстваха и все още благоприятстват успешността на ТАІЕХ, са:

- **АНГАЖИРАНОСТ:** ТАІЕХ е до голяма степен инструмент, задействан от нуждите; бенефициерите съставят и подават искания за конкретна и съобразена с техните нужди помощ. Проявите са замислени така, че да отговорят на исканията на бенефициерите;
- **ЗАПЪЛВАНЕ НА ПРАЗНОТИ:** ТАІЕХ може да има допълваща роля и да съпътства по-обширни дейности за предоставяне на помощ (туининг, техническа помощ) и може да предоставя експертни знания за „запълване на празнотите“, необхванати от други програми за подкрепа;
- **РЕАКТИВНОСТ:** Помощта по принцип се предоставя в кратки, съкратени срокове;

¹³ Техническа помощ и обмен на информация.

- **МЕЖДУ РАВНИ:** TAIEХ разчита на държавни служители на държавите членки, които прилагат на практика законодателството на ЕС и имат желание и възможност да споделят техническите си знания със свои колеги със същите функции от администрациите на държавите бенефициери.

Средносрочната техническа помощ, която се състои от предварително договорена и след това изпълнена поредица от краткосрочни действия, се е увеличила в секторите на селското стопанство и безопасността на храните. Към момента този подход се използва при помощта, която TAIEХ предоставя на Исландия и Косово.

Наред със стандартните инициативи, организирани от TAIEХ, програмата за укрепване на връзките между хората (P2P) има утвърдено място в засилването на ролята на гражданското общество в демократичния процес в контекста на процеса на разширяване на ЕС. През 2011 г. беше стартиран Инструментът за местно администриране (LAF), който е нова програма, предназначена да засили капацитета на местните и регионалните органи с цел подготвянето им за присъединяването към ЕС. За практическото изпълнение на инициативите на TAIEХ Европейската Комисия разчиташе на подкрепата, предоставяна от външния доставчик на услуги ‘Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit’ (GIZ).

6. РЕГИОНАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО И ПРОГРАМИ

Напредък в областта на регионалното сътрудничество беше постигнат в Западните Балкани в областта на правосъдието и вътрешните работи, статистиката, енергетиката, опазването на околната среда и гражданската защита, културното наследство и връщането на бежанци. Регионалното училище по публична администрация (ReSPA) вече напълно функционира. Новите двустранни споразумения в областта на полицейското сътрудничество и взаимната правна помощ са окуражаващи сигнали относно волята на няколко държави от Западните Балкани да засилят съдебното сътрудничество. Подобни усилия, които насърчават и улесняват местното и регионалното сътрудничество между държавните органи, но и чрез включването на неправителствени организации, бяха предприети с цел да се пристъпи към трайно помирение, по-специално чрез инициативата Игман, инициативата RECOM за помирение и процеса от Сараево за връщане на бежанци.

Европейската комисия в сътрудничество с норвежкото министерство на външните работи организираха 4-тата среща на управителния комитет на **Инвестиционната рамка за Западните Балкани (WBIF)** през юни 2011 г. в Хамар, Норвегия. Комитетът одобри безвъзмездни средства на стойност повече от 21 млн. EUR за 19 проекта в региона. Сред тях могат да бъдат посочени например предварително проучване на осъществимостта на регионалния проект за газопровод в Йонийско/Адриатическо море (с обща дължина от 520 км), което е от полза за изграждането на регионална газопрееносна мрежа, проучване на осъществимостта на междусистемен електропровод 400 kV между Сърбия, Черна гора и Босна и Херцеговина, както и подготовката за изграждането и по-нататъшното развитие на Регионалния център за обучение по предприемачество в Хърватия.

На 5-тата среща на управителния комитет на WBIF през декември 2011 г. в Люксембург бяха одобрени безвъзмездни средства за 22 проекта на обща стойност 59 млн. EUR. Очаква се тези безвъзмездни средства да привлекат заеми и средства от

международните финансови институции в размер от над 1 млрд. EUR за инвестиции в инфраструктура. Управителният комитет одобри Инструмента за развитие на предприятията и иновациите (EDIF), финансиран в рамките на програмата с няколко бенефициери на ИПП за 2011 г., като първото действие в областта на развитието на частния сектор, което ще бъде финансирано от WBIF.

За периода от създаването на WBIF през декември 2009 г. до 2011 г. резервът от проекти се е увеличил на 123 броя безвъзмездни средства на стойност от 220 млн. EUR, които ще привлекат близо 10 млрд. EUR в петте ключови сектора, а именно енергетика, околна среда, транспорт, социални въпроси и развитие на частния сектор.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През 2011 г. беше направена важна стъпка за предоставянето на държавите, обхванати от процеса на разширяване на ЕС, на по-стратегическа, последователна и ориентирана към резултати помощ като неразделна част от стратегията за разширяване. Предложената от Комисията правна и стратегическа рамка за планиране, чрез която да се предоставя предприсъединителна помощ от 2014 г. нататък, ще засили връзката на помощта с политическото наблюдение и докладване и ще въведе рамка, ориентирана към резултати, осъществяваща въздействие и възнаграждаваща доброто изпълнение. Това ще доведе до допълнителното увеличаване на добавената стойност на средствата на ЕС, предоставяни на обхванатите от процеса на разширяване държави, като създава по-силни стимули за трансформирането на техните общества, правни системи и икономики, продиктувано от присъединяването към ЕС, което е от взаимен интерес и за Съюза, и за държавите бенефициери на ИПП и техните граждани.

Етап на изпълнение на финансовата помощ по линия на ИПП към 31 декември 2011 г. като процент от общия размер на средствата, поети като задължение (2007 — 2011 г.):

Към 31 декември 2011 г. компонент I на ИПП, изпълняван от ГД „Разширяване“:

Млн. EUR	Средства, поети като задължение	Средства, които са сключени договори	Процент	Изплатени средства	Процент
<i>Албания</i>	348,37	233,69	67,1 %	102,45	29,4 %
<i>Босна и Херцеговина</i>	389,83	186,98	48,0 %	103,26	26,5 %
<i>Хърватия</i>	206,06	100,62	48,8 %	71,19	34,5 %
<i>бивша югославска република Македония</i>	174,02	66,66	38,3 %	48,53	27,9 %
<i>Исландия</i>	12,00	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %

<i>Косово</i>	475,10	341,42	71,9 %	211,48	44,5 %
<i>Черна гора</i>	134,24	89,83	66,9 %	61,02	45,5 %
<i>Сърбия</i>	857,39	593,38	69,2 %	380,14	44,3 %
<i>Турция</i>	1 164,66	597,40	51,3 %	425,14	36,5 %
<i>Инициативи няколко бенефициери</i>	с 729,18	597,32	81,9 %	431,30	59,1 %
Общо	4 490,85	2 807,30	62,5 %	1 834,51	40,8 %

Към 31 декември 2011 г. компонент II на ИПП, изпълняван от ГД „Разширяване“:

Млн. EUR	Средства, поети като задължение	Средства, за които са сключени договори	Процент	Изплатени средства	Процент
<i>Албания</i>	18,59	2,76	14,8 %	2,16	11,6 %
<i>Босна и Херцеговина</i>	12,52	4,77	38,1 %	3,12	24,9 %
<i>Хърватия</i>	12,52	4,42	35,3 %	2,09	16,7 %
<i>бивша югославска република Македония</i>	15,53	1,97	12,7 %	1,05	6,7 %
<i>Косово</i>	3,00	0,06	2,0 %	0,03	1,0 %
<i>Черна гора</i>	14,94	5,45	36,5 %	3,62	24,2 %
<i>Сърбия</i>	16,37	6,57	40,1 %	4,63	28,3 %
<i>Турция</i>	7,00	1,13	16,2 %	0,49	7,0 %
Общо	100,47	27,13	27,0 %	17,19	17,1 %

Към 31 декември 2011 г. компонент III на ИПП, изпълняван от ГД „Разширяване“:

Млн. EUR	Средства, поети като задължение	Изпла тени средст ва	Процент
<i>Адриатика</i>	166,49	45,22	27,2 %
<i>Словения-Хърватия</i>	28,95	11,28	39,0 %
<i>Унгария-Хърватия</i>	35,54	12,57	35,4 %
<i>Унгария-Сърбия</i>	33,97	12,33	36,3 %
<i>Румъния-Сърбия</i>	36,01	10,17	28,3 %
<i>България-Сърбия</i>	21,26	5,78	27,2 %
<i>бивша югославска република Македония</i>	12,14	3,30	27,2 %
<i>България-Турция</i>	18,49	5,02	27,2 %
<i>Гърция-бивша югославска република Македония</i>	10,20	3,93	38,5 %
<i>Гърция-Албания</i>	7,67	2,95	38,5 %
Общо	370,72	112,54	30,4 %

Към 31 декември 2011 г. компонент III на ИПП, изпълняван от ГД „Регионална политика“:

Млн. EUR	Средства, поети като задължение	Изплатени средства	Процент
<i>Хърватия</i>	257,35	78,03	30,3 %
<i>бивша югославска република Македония</i>	109,20	26,96	24,7 %
<i>Турция</i>	1 055,50	333,11	31,6 %
Общо	1 422,05	438,09	30,8 %

Към 31 декември 2011 г. компонент IV на ИПП, изпълняван от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“:

Млн. EUR	Средства, поети като задължение	Изплатени средства	Процент
<i>Хърватия</i>	69,98	22,20	31,7 %
<i>бивша югославска република Македония</i>	33,50	9,61	28,7 %
<i>Турция</i>	299,70	64,51	21,5 %
Общо	403,18	96,32	23,9 %

Към 31 декември 2011 г. компонент V на ИПП, изпълняван от ГД „Селски стопанство и развитие на селските райони“:

Млн. EUR	Средства, поети като задължение	Изплатени средства	Процент
<i>Хърватия</i>	129,40	25,78	19,9 %
<i>бивша югославска република Македония</i>	47,50	10,25	21,6 %
<i>Турция</i>	463,00	80,94	17,5 %
Общо	639,90	116,96	18,3 %