

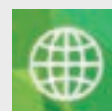
BG

2014

№ 19

Специален доклад

Предприсъединителна помощ от ЕС за Сърбия



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2014 г.

ISBN 978-92-9207-001-4
doi:10.2865/57831

© Европейски съюз, 2014 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

Предприсъединителна помощ от ЕС за Сърбия

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Точки

Съкращения

I–VII Кратко изложение

1–6 Въведение

1–4 Контекст

5–6 Предприсъединителна помощ от ЕС за Сърбия

7–8 Обхват и подход на одита

9–71 Констатации и оценки

9–48 Първа част — Управление на проектите по ИПП от страна на Комисията

9–22 Решенията за финансиране произтичат от съответни стратегии

23–38 Комисията е започнала да предприема мерки за преодоляване на слабостите в разработването на проектите, допринасящи за закъснения в изпълнението

39–48 Проектите по ИПП като цяло са постигнали планираните крайни продукти, но е възможно резултатите извън тези продукти да не са устойчиви

49–71 Втора част — Ръководство от страна на Комисията на нефинансовата помощ в областта на управлението

49–63 Комисията е обърнала задълбочено внимание на въпросите на управлението в диалога си със Сърбия, като резултатите са все по-добри

64–71 При одобряването на системата на Сърбия за управление на средствата от ЕС, Комисията не е взела предвид напълно управлението на публичните финанси в Сърбия

72–81 **Заключения и препоръки**

72–79 **Заключения**

80–81 **Препоръки**

Приложение I — Списък на одитираните проекти по ИПП

Приложение II — Списък на проекти по ИПП, проверени по отношение на управлението и борбата срещу корупцията като хоризонтални въпроси

Отговори на Комисията

ВС: Временно споразумение за търговия и свързани с търговията въпроси

ДМИП: Документи за многогодишно индикативно планиране

ДОН: Документ за оценка на нуждите

ДСИ: Децентрализирана система за изпълнение

ЕП: Европейски парламент

ЗПД: Засилен постоянен диалог

ИПП: Инструмент за предприсъединителна помощ

МИФР: Многогодишна индикативна финансова рамка

МСП: Малки и средни предприятия

НКИПП: Национален координатор по ИПП

ОГО: Организация на гражданското общество

ОРМ: Ориентиран към резултатите мониторинг

ПСА: Процес на стабилизиране и асоцииране

РПА: Реформа на публичната администрация

ССА: Споразумение за стабилизиране и асоцииране

УПФ: Управление на публичните финанси

РЕФА: Публични разходи и финансова отчетност

SEIO: Служба за европейска интеграция на Република Сърбия

SIGMA: Подкрепа за подобряване на управлението и ръководството

I

От 2007 г. насам финансовата подкрепа на ЕС за Сърбия, предоставяна чрез Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП), възлиза на около 170 млн. евро годишно. Областта на управлението, която в Сърбия е изправена пред най-големи предизвикателства според Комисията, е получила една четвърт от финансирането по ИПП. ЕС допълва финансирането по ИПП с някои нефинансови средства, за да помогне на Сърбия да се подготви за членството си в Съюза.

II

Целта на одита беше да се прецени дали Комисията ръководи по ефективен начин предприсъединителната помощ за Сърбия, както и да се разгледа по-задълбочено нейната подкрепа за ключови области на управлението. Одитът обхваща периода 2007—2013 г. и разгледа следните два въпроса:

- a) Комисията управлява ли ефективно проектите по ИПП?
- b) При подпомагането на областта на управлението Комисията ръководи ли ефективно нефинансовата помощ?

III

Одитът разгледа процеса на планиране на ИПП и 15 проекта, финансирани по годишните програми на ИПП за Сърбия от 2007, 2008 и 2009 г., като се фокусира специално върху резултатите от проектите. Одитираната нефинансова помощ включи диалога между ЕС и Сърбия по въпросите на управлението и сътрудничеството за подготовката на Сърбия за децентрализирано управление на средства от ЕС. Сметната палата разгледа също така друга извадка от десет проекта по ИПП от годишните програми за 2010, 2011 и 2012 г., за да провери дали въпросите на управлението и борбата срещу корупцията представляват хоризонтални въпроси в проектите, за които доброто управление не е основна цел.

IV

Одитът установи, че като цяло Комисията управлява ефективно предприсъединителната помощ за Сърбия. Финансовата предприсъединителна помощ, заедно с другите форми на подкрепа, ефективно помага на Сърбия да изпълнява социални и икономически реформи и да подобри управлението на страната. Въз основа на опита, придобит в други държави — бенефициенти на ИПП, Комисията поставя все по-голям акцент върху въпросите на управлението при планирането на финансовата и нефинансовата помощ за Сърбия.

V

Комисията е управлявала ефективно проектите по ИПП. Планирането на финансовата помощ по ИПП се основава на последователна стратегическа рамка, а подходът за подбор на проектите за подготовка на Сърбия за членство в ЕС постепенно се подобрява. Като цяло одитираните проекти са постигнали планираните резултати, но са били засегнати от слабости по отношение на разработката, изпълнението и устойчивостта. При изготвянето на последните годишни програми за ИПП, Комисията е предприела стъпки за преодоляване на недостатъците, открити от Сметната палата в по-ранните проекти по ИПП.

VI

Комисията е ръководила ефективно нефинансовата помощ за Сърбия в областта на управлението. При одита беше установено, че структурираният диалог между ЕС и Сърбия адекватно обхваща ключовите области на управлението и установява връзка между политическите приоритети и формулирането на политиката. Фокусът върху диалога като цяло не е очевиден при разработването на проектите, но повечето от проверените от Сметната палата проекти непряко са допринесли за подобряване на управлението и/или за борбата срещу корупцията чрез своите дейности за изграждане на административен капацитет. По отношение на подготовката на Сърбия за децентрализирано управление на средствата от ЕС одитът установи, че подходът на Комисията е бил ефективен при подпомагането на управлението, но само в ограничената сфера на управленските структури на ИПП. Одитната дейност на Комисията, свързана с националните структури по ИПП, която се извършва съгласно регламента за ИПП, не беше обхваната от подробната оценка на управлението на публичните финанси на държавно ниво.

VII

Настоящият доклад отправя конкретни препоръки за подобряване на планирането, разработването и изпълнението на проектите по ИПП в Сърбия. Във връзка с нефинансовата помощ Сметната палата препоръчва на Комисията да подкрепи сръбските органи за по-нататъшното рационализиране на националните им стратегии и финализирането на пълноценна „пътна карта“ за управлението на публичните финанси, да подобри механизма за консултации за ОГО, систематично да оценява нуждата от специфични антикорупционни или други мерки за добро управление на етапа на разработване на проектите и да предприеме стъпки за интегриране на своята одитна дейност по отношение на националните структури по ИПП в оценката на управлението на публичните финанси в страната.

Обща информация

01

След падането на режима на Слободан Милошевич през октомври 2000 г. Сърбия — най-голямата държава в Западните Балкани както по територия, така и по население¹, започва действия за предприсъединяване към ЕС в рамките на Процеса на стабилизиране и асоцииране. **Фигура 1** представя общ преглед на ключовите елементи, маркиращи отношенията между ЕС и Сърбия в периода 1999—2014 г.

1 Територията на Сърбия обхваща 77 474 км² а населението е 7,2 млн. жители (по данни за 2014 г., CIA World Factbook).

Фигура 1

Основни дати в отношенията между ЕС и Сърбия

| | |
|---------|--|
| 2014 г. | <ul style="list-style-type: none"> 21 януари — проведена е първата междуправителствена конференция (Съвет на Европейския съюз, Европейска комисия и Сърбия), с която се отбелязва официалният старт на преговорите за присъединяване на Сърбия. |
| 2013 г. | <ul style="list-style-type: none"> 1 септември — влиза в сила споразумението за стабилизиране и асоцииране между ЕС и Сърбия. Започва аналитичен преглед („скрининг“) на достиженията на правото на ЕС („acquis“). 28 юни — Европейският съвет решава да открие преговори със Сърбия. |
| 2012 г. | <ul style="list-style-type: none"> 1 март — Европейският съвет потвърждава статута на Сърбия като страна — кандидатка за членство в ЕС. |
| 2011 г. | <ul style="list-style-type: none"> 14 октомври — Комисията публикува становището си относно кандидатурата на Сърбия за членство в ЕС. 20 юли — арестуван е Горан Хаджич, последният издирван от Международния наказателен трибунал за бивша Югославия (МНТБЮ). 26 май — арестуван е Ратко Младич. |
| 2010 г. | <ul style="list-style-type: none"> 1 февруари — влиза в сила временното споразумение за търговия и свързани с търговията въпроси (част от споразумението за стабилизиране и асоцииране между ЕС и Сърбия). |
| 2009 г. | <ul style="list-style-type: none"> 22 декември — Сърбия подава кандидатура за членство в ЕС. 19 декември — гражданите на Сърбия могат да пътуват в Шенгенското пространство без визи. |
| 2008 г. | <ul style="list-style-type: none"> 21 юли — арестуван е Радован Караджич. 29 април — подписано е споразумението за стабилизиране и асоцииране между ЕС и Сърбия, заедно с временното споразумение за търговия и свързани с търговията въпроси. |
| 2006 г. | <ul style="list-style-type: none"> 3 май — ЕС спира преговорите за споразумението за стабилизиране и асоцииране между ЕС и Сърбия, като обявява, че Сърбия не сътрудничи изцяло с Международния наказателен трибунал за бивша Югославия (МНТБЮ). |
| 2005 г. | <ul style="list-style-type: none"> 1 октомври — Сърбия започва преговори с ЕС за подписване на международен договор, наречен споразумение за стабилизиране и асоцииране. |
| 2003 г. | <ul style="list-style-type: none"> 1 юни — Европейският съвет в Солун потвърждава европейската перспектива за страните от Западните Балкани. |
| 2001 г. | <ul style="list-style-type: none"> 1 април — арестуван е Слободан Милошевич. |
| 2000 г. | <ul style="list-style-type: none"> 1 юни — Европейският съвет в Санта Мария да Фейра заявява, че всички държави, участващи в процеса за стабилизиране и асоцииране, са потенциални кандидатки за членство в ЕС. |
| 1999 г. | <ul style="list-style-type: none"> 26 май — предложение на Комисията за процес за стабилизиране и асоцииране, политиката на ЕС за страните от Западните Балкани, въведена с цел постигане на членство в ЕС. |

02

Процесът на стабилизиране и асоцииране, стартиран от ЕС през 1999 г. след десетилетие на сътресения и въоръжени конфликти в бившата Социалистическа федеративна република Югославия, се основава на идеята, че само реалната перспектива за интеграция в ЕС може да доведе до устойчив мир, стабилност и демокрация в страните от Балканите. Процесът на стабилизиране и асоцииране съчетава договорни връзки под формата на Споразумения за стабилизиране и асоцииране (ССА), търговски мерки, които дават свободен достъп на региона до пазарите на ЕС за почти всички стоки, и значителна финансова помощ от бюджета на ЕС.

03

ЕС настоява Сърбия да предаде лицата, заподозрени в извършване на военни престъпления, на Международния наказателен съд в Хага, както и да намери трайно решение при отношенията си с Косово, за да може да постигне значителен напредък към членството си в ЕС. Сърбия подава заявлението си за членство в ЕС на 22 декември 2009 г., а на 1 март 2012 г. Европейският съвет предоставя статут на държава кандидатка въз основа на заключенията на Съвета по общи въпроси от 28 февруари. В заключенията се отбелязва специално напредъкът на Сърбия в диалога с Косово². Значими фактори за решението на Съвета представляват също така напредъкът на Сърбия за постигане на политическите елементи на критериите от Копенхаген³ и предаването на съдебните власти на няколко лица, заподозрени в извършването на военни престъпления.

04

Преговорите за присъединяване на Сърбия са официално открити на 1 януари 2014 г. Европейската комисия е посочвала в миналото, че счита проблемите на управлението за основното предизвикателство пред Сърбия, и е решила, че тази най-трудна област трябва да бъде разгледана рано в процеса на преговори по отделните глави⁴.

- 2 Медиатор в диалога между Белград и Прищина е върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и заместник-председател на Европейската комисия Катрин Аштън, подпомагана от Европейската служба за външна дейност.
- 3 Критериите от Копенхаген, приети от Европейския съвет през юни 1993 г., се състоят от:
 - а) Политически критерии — стабилност на институциите, които гарантират демокрация, върховенство на закона, правата на човека, зачитане и защита на малцинствата;
 - б) Икономически критерии — съществуването на функционираща пазарна икономика, както и капацитет за справяне с конкурентния натиск и пазарните сили в ЕС;
 - в) Способност да се поемат задълженията, които произтичат от членството, включително строго придържане към целите на политическия, икономически и паричен съюз.
- 4 За улесняване на преговорите, процесът е разделен на 35 глави по политики на ЕС. Преговорите по различните глави не се ограничават до регулаторните и законодателните аспекти, но също включват създаването на необходимите административни структури и постигането на напредък в изграждането на техния капацитет за управление. Главите, свързани с управлението, са основно глава 23 (съдебна система и основни права) и глава 24 (правосъдие, свобода и сигурност).

Предприсъединителна помощ от ЕС за Сърбия

05

Между приоритетите на предприсъединителната помощ от ЕС е подпомагането на страните бенефициенти да засилят своя административен капацитет и подкрепата за приемането и изпълнението на достиженията на правото на ЕС⁵. За да укрепи административния капацитет, Комисията пряко финансира дейности като изграждането на институции, създаването на системи за управление и обучението.

06

В периода 2007—2013 г. ЕС е предоставил на Сърбия помощ в областта на административния капацитет чрез компонент I („Подпомагане на прехода и институционално изграждане“) на Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП)⁶. Финансирането по ИПП — средно около 170 млн. евро годишно — е разпределено до голяма степен равномерно за широк набор от сектори, както е показано в **таблица 1**. Областта, свързана с управлението — „Правосъдие и вътрешни работи“, в т.ч. борба срещу корупцията, и „Реформа на публичната администрация“, включително управление на публичните финанси (УПФ), е получила една четвърт от финансирането, което отразява становището на Комисията, че е важно недостатъците в тази област да бъдат преодолени.

- 5 Достиженията на правото на ЕС (*acquis*) представляват набор от принципи, политики, закони, практики, задължения и цели, за които е било постигнато споразумение или които са били разработени в рамките на Европейския съюз.
- 6 ИПП е създаден с Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 година за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 82) и Регламент (ЕО) № 718/2007 на Комисията от 12 юни 2007 година за прилагане на Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) (ОВ L 170, 29.6.2007 г., стр. 1).

Таблица 1

Помощ за Сърбия по ИПП (2007—2013 г.)

| Сектор | Отпуснати средства (в млн. евро) | Процент от общите отпуснати средства |
|---|-------------------------------------|---|
| Правосъдие и вътрешни работи | 117 | 9,7 % |
| Реформа на публичната администрация | 164 | 13,6 % |
| Социално развитие | 171 | 14,2 % |
| Развитие на частния сектор | 109 | 9,1 % |
| Транспорт | 146 | 12,1 % |
| Околна среда, изменение на климата и енергетика | 192 | 16,0 % |
| Земеделие и развитие на селските райони | 109 | 9,1 % |
| Други достижения на правото на ЕС и хоризонтални дейности | 195 | 16,2 % |
| Общо | 1 203 | |

Източник: Документи за многогодишно индикативно планиране за Сърбия, 2011—2013 г..

Обхват и подход на одита

07

Целта на одита беше да се прецени дали Комисията управлява ефективно предприсъединителната помощ за Сърбия и по-специално да се оцени подпомагането от страна на Комисията на ключовата област, свързана с управлението. Одитът разгледа два основни въпроса:

- а) Комисията управлява ли ефективно проектите по ИПП?
- б) При подпомагането на областта на управлението Комисията ръководи ли ефективно нефинансовата помощ?

08

Одитната дейност беше извършена в периода май 2013 г. — януари 2014 г. и обхвана:

- а) Проверка на 15 проекта, финансирани по ИПП, със специален фокус върху постигнатите от проектите резултати (вж. **приложение I**)⁷. Извадката включи осем проекта в областта на управлението, за да отрази фокуса на одита върху този въпрос, и седем проекта от други области на интервенция — социално развитие, транспорт, енергетика, развитие на селските райони и на частния сектор.

- б) Документна проверка на друга извадка от 10 проекта по ИПП, избрани от годишните програми за 2010, 2011 и 2012 г. (вж. **приложение II**), за да се оцени интегрирането на проблемите на управлението и борбата срещу корупцията като хоризонтални въпроси в проектите, за които доброто управление не е основна цел.
- в) Проверка на процеса на планиране на ИПП, механизмите за диалог по въпросите на управлението и процедурите, въведени за оценка на готовността на Сърбия да управлява децентрализирана система за изпълнение (ДСИ) за помощта по ИПП.
- г) Одитни посещения, проведени между 17 и 18 юни 2013 г., на делегацията на Европейската комисия в Белград и съответните сръбски ресорни министерства, агенции⁸, регионални или местни органи, както и публични предприятия. Бяха посетени проекти в Белград, Хоргош, Крагуевац, Кралево, Лесковац, Ниш, Нови Сад, Обреновац, Прокупле, Суботица и Ушче.

- 7 Одитираните 15 проекта по ИПП бяха избрани от годишните програми на ИПП за Сърбия за 2007, 2008 и 2009 г., тъй като за тези проекти се очаква да са постигнали очакваните резултати до момента на одита (средата на 2013 г.). Единствената програма за бюджетна подкрепа до този момент в Сърбия, финансирана по програмата на ИПП за 2009 г. в размер на 100 млн. евро, също беше обхваната от одита.
- 8 Службата за европейска интеграция на република Сърбия, Агенцията за борба с корупцията и Службата за обществени поръчки.

Първа част — Управление на проектите по ИПП от страна на Комисията

Решенията за финансиране произтичат от съответни стратегии

09

Сметната палата проучи дали стратегическите документи са съгласувани помежду си, дали определят ясни приоритети и показатели за изпълнение и дали Комисията и сръбските органи са разработили процедури за подбор на най-подходящите проекти за финансиране по ИПП. Сметната палата разгледа също така дали при подпомагането от ИПП в областта на управлението са били ангажирани организации на гражданското общество и дали е била налице координация между донорите.

Помощта по ИПП се основава на последователен набор от стратегически документи

10

Рамката за планиране на ИПП е сложна и се състои от многобройни документи, определящи политическите цели и стратегическите приоритети (вж. точки 13 и 14 и **фигура 3**). Въпреки това документите като цяло са последователни в оценката на нуждите и приоритетите на страните. Програмните документи на ИПП за Сърбия са съгласувани с националната стратегия за интеграция в ЕС, както и с националните оценки на нуждите.

11

Сръбските органи са разработили над 70 национални стратегии и планове за действие, насочени към различните политически и социално-икономически проблеми, но тези документи невинаги са с еднакво качество. Освен това множеството национални стратегии не покриват две основни области, свързани с управлението:

- Поради чувствителния характер на териториалната децентрализация в Сърбия процесът на децентрализация протича без стратегическа рамка, която да определи националните приоритети и времевата рамка за тяхното изпълнение.
- Липсва всеобхватна стратегия, която да координира изпълнението на реформата в управлението на публичните финанси (УПФ).

12

Коалиционното правителство, което е на власт между юли 2012 г. и пролетта на 2014 г., полага големи усилия да консолидира стратегическата рамка на Сърбия за подготовка на членството в ЕС — през декември 2012 г. приема план за действие за предприемане на съответните мерки в отговор на констатациите от докладите за напредъка на Комисията, а през февруари 2013 г. одобрява „Национален план за сближаване с достиженията на правото на ЕС“. Междувременно Комисията и Службата за европейска интеграция на Република Сърбия (SEIO) също предприемат мерки за постигане на по-последователна стратегическа рамка на Сърбия, като например полагат усилия за консолидиране на многобройните национални стратегии в документа за оценка на нуждите (ДОН) за 2011—2013 г. Съгласуването между националните стратегии и целите на ИПП става още по-добро след въвеждането на секторния подход от 2012 г. насам.

Стратегическите документи съдържат актуални приоритети, а определянето на цели и показатели за изпълнението постепенно се подобрява

13

Последният документ за Европейско партньорство със Сърбия, подготвен през 2007 г.⁹, служи като политическа рамка за насърчаване на реформите и, чрез клаузата за условност, като основа за потенциално прекъсване на финансовата помощ¹⁰. Той формулира широк набор от краткосрочни и средносрочни приоритети по отношение на критериите за присъединяване и налагането на стандартите на ЕС, но без да подрежда тези приоритети съгласно тяхната значимост за присъединяването на Сърбия към ЕС или за получаването на финансиране от ЕС.

14

Документите за многогодишно индикативно планиране (ДМИП), документите на Сърбия за оценка на нуждите и последващите програмни документи определят редица цели и показателите за изпълнение, но те често са прекалено широкообхватни. Това затруднява обективното оценяване на напредъка в областите на интервенция¹¹. Новосъздадените секторни подкомитети за мониторинг (вж. точка 58) потвърждават сериозността на проблема. И двата секторни подкомитета за мониторинг в областта на върховенството на закона и публичната администрация например са докладвали през ноември 2012 г., че като цяло не е възможно да се измери напредъкът поради лошо дефинирани показатели и препоръчва в бъдещите програмни цикли показателите да бъдат определяни по-добре¹².

15

С постепенното преминаване към секторен подход обаче са въведени промени при процедурите за планиране на ИПП за 2012 г. и 2013 г. Секторните работни групи са съгласували показатели RACER¹³, базови равнища и целеви нива за периода до 2020 г., свързани с последния документ на Сърбия за оценка на нуждите, които следва да бъдат включени в секторните и проектните фишове за 2013 г.¹⁴

Комисията, заедно със сръбските органи, постепенно подобрява методологията за подбор на актуални проекти

16

През първата половина на програмния период 2007—2013 г. приоритизирането на проектите от страна на SEIO, делегацията на ЕС и централните служби на Комисията не предотвратява подбора на необмислени и проблематични проекти.

- 9 Решение 2008/213/ЕО на Съвета от 18 февруари 2008 г. относно принципите, приоритетите и условията, които се съдържат в документа за Европейско партньорство със Сърбия, включително Косово, съгласно определеното в Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации от 10 юни 1999 г., и за отмяна на Решение 2004/56/ЕО (ОВ L 80, 19.3.2008 г., стр. 46).
- 10 Предоставянето на помощта зависи от напредъка при изпълнението на критериите от Копенхаген и от постигането на специфичните приоритети на Европейските партньорства (приложение 1, т. 5 от Решение 2008/213/ЕО на Съвета).
- 11 В оценката на помощта по ИПП за областта на земеделието и развитието на селските райони за периода 2007—2001 г. се заключава, че измерването на очакваните резултати и въздействие е „област с продължаващи слабости“, дължащи се на липсата на подходящи и измерими показатели в програмните документи — Доклад за оценка от AESA Consortium, януари 2013 г.
- 12 Протоколи от заседанието на подкомитета за мониторинг в областта на върховенството на закона от 15.11.2012 г. и подкомитета за мониторинг в областта на реформата на публичната администрация от 16.11.2012 г.
- 13 RACER е акроним от английски език на: уместни — т.е. тясно свързани с целите на интервенцията, приемливи — приети от всички заинтересовани страни, достоверни — за лицата, които не са експерти, прости — за извършване на лесен мониторинг и за да бъде възможно събиране на данни с ниски разходи, и устойчиви — трудни за манипулиране.
- 14 Секторните и проектните фишове са стандартизирани документи, представяни на Комисията от държавата

Тези проекти не е трябвало да бъдат избирани или е трябвало да бъдат определени като резерва за последваща годишна програма¹⁵. Проблемите в планирането, разкрити от мониторинга на Комисията, включват липса на подкрепа от страна на националните органи, липса на междуинституционална координация, недобри разработки на проектите, лошо формулирани задания, неустойчиви финансови решения и недостатъчно използване на научното от предходни проекти.

17

Процентът на съфинансиране на проектите и очакваният ефект на лоста от финансирането по ИПП не са критерии, използвани при процедурите на подбор. До 2012 г. не са издадени указания от Европейската комисия относно паралелното финансиране по отношение на ИПП. Сърбия се ангажира да съфинансира годишните програми по ИПП за периода 2007—2013 г. със средства в размер на 289 млн. евро, или 24 % от общото национално и европейско финансиране по ИПП¹⁶. Въпреки това е трудно да се извършва мониторинг на спазването на националния ангажимент за съфинансиране и липсват указания за действията, които следва да се предприемат, ако ангажиментите не бъдат изпълнени.

18

Както делегацията на ЕС, така и сръбските органи са положили реални усилия за разрешаване на разкритите проблеми и за вземането им под внимание в последващите програми. Освен това подобренията в процедурите на подбор, въведени от Комисията и SEIO в програмите по ИПП за 2012 и 2013 г., включват:

- а) по-строги изисквания за проектна готовност;
- б) споразумение между Комисията и сръбските органи, сключено през 2012 г., относно указанията за паралелно съфинансиране.

Финансирането по ИПП в областта на управлението все повече ангажира организациите на гражданското общество

19

Европейската стратегия за разширяване акцентира върху укрепването на организациите на гражданското общество (ОГО) и тяхното участие в разработването на политиките. Четири проекта за подкрепа на гражданското общество са били одобрени в годишните програми по ИПП за Сърбия за периода 2007—2010 г., като общата им стойност е 9 млн. евро.

20

От 2007 г. насам положението на ОГО и сътрудничеството на правителството с тях са се подобрили значително. Понастоящем ОГО в Сърбия са много активни в областта на управлението и борбата с корупцията¹⁷. В по-общ план от 2010 г. насам е възможно провеждането на редовни консултации с ОГО относно планирането на ИПП, но към момента на одита използването на механизмите за консултация все още не беше много разпространено.

бенефициент по ИПП, за определена година след обсъждане между Комисията и държавата бенефициент. На ниво сектори или проекти фишовете излагат ясно приоритетните оси, целите, предвидените операции, очакваните резултати и свързаните с тях обективно проверяеми показатели, както и предвидените механизми за изпълнение, в т.ч. основните етапи.

- 15 През периода от май 2009 г. до май 2013 г. средно 14 проекта по ИПП месечно са определяни от делегацията на ЕС като проблематични.
- 16 Въз основа на данните от годишните програми на ИПП за Сърбия. Това високо ниво на съфинансиране е постигнато основно поради поетия през 2011 г. ангажимент от сръбските органи да отпуснат 122 млн. евро за инвестиционната програма за отпускане на безвъзмездна помощ на общините за опазване на околната среда (MEGLIP) в сектора на околната среда, изменението на климата и енергетиката.
- 17 Вж. например резултатите по проект 15 „Диалог на гражданското общество“ в **капе 8**.

Координацията с другите донори е ефективна само отчасти, но се подобрява

21

Въпреки някои усилия, липсва стриктна дисциплина в координацията на ранните проекти по ИПП с проектите на други донори с цел осигуряване на допълване и избягване на случаи на припокриване, особено в сектора на върховенството на закона (вж. **каре 1**).

Каре 1

Пример за пропуски в координацията в сектора на върховенството на закона

Проект 3 „Съдебна система“ е ясен пример за лоша координация от фазата на разработване до изпълнението. На практика финансираната от ЕС система за управление на съдебни дела функционира паралелно с друга система, финансирана от USAID. Липсата на координация и местна ангажираност по отношение на проблемите на информационните технологии в областта на върховенството на закона е видна от факта, че сериозни ИТ инвестиции по ИПП са извършени без подходяща стратегия за ИТ.

22

Въпреки това след въвеждането на секторния подход, документацията на ИПП свидетелства за подобрена и по-систематична координация между донорите. Донорите редовно извършват консултации със секторните работни групи, а в диалога си със Сърбия Комисията разчита в голяма степен на участието на международни организации в съответните им експертни области, по-специално Световната банка (доклади PEFA), Европейската банка за възстановяване и развитие, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (оценки SIGMA), Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Съвета на Европа и ООН¹⁸.

Комисията е започнала да предприема мерки за преодоляване на слабостите в разработването на проектите, допринасящи за закъснения в изпълнението

23

Сметната палата провери дали 15-те одитирани проекта (вж. **приложение I**) са поставили точни цели и са се основавали на конкретни оценки на нуждите, както и дали в разработването на проектите са били включени съответни изисквания. Сметната палата разгледа също дали проектите са били изпълнени съгласно планирания график и дали е извършен съответният мониторинг, както и дали са предприети корективни действия, когато това е било необходимо.

18 Партньорството на Комисията с международните организации не се ограничава до информация, която да се използва в диалога. Част от проектите по ИПП всъщност се изпълняват с участието на тези организации, като например „Коридор X“ (2010 г.) със Световната банка, „Добро местно управление“ (2007 г.) и проектът срещу „Гране на пари“ (2010 г.) със Съвета на Европа, „Болнична информационна система“ (2008 г.) със Службата на ООН за проектни услуги, „Подкрепа за гражданското общество“ (2010 г.) с ОССЕ и „Подкрепа за развитието на МСП“ (2012 г.) с ЕБВР.

По отношение на разработването на проектите и договорите Комисията първоначално не е обърнала достатъчно внимание на точното определяне на проектните цели, специфичната оценка на нуждите и придобитият опит от предишни проекти

24

Всички проверени проекти отговарят на приоритетите, определени в стратегическите документи на ИПП, но около половината от тях са си поставили прекалено неясни или нереалистични цели (вж. **каре 2**). Същевременно Комисията е проявила гъвкавост и е адаптирала списъка на целите и очакваните резултати, когато това е било необходимо поради изтичането на дълги периоди от време (до четири или пет години) между описанието на проекта и реалното получаване на

продуктите и услугите¹⁹. Тази гъвкавост значително е компенсирала — макар и не напълно — отрицателните ефекти от първоначалните неясни или нереалистични цели на проектите.

25

Някои одитирани проекти са разработени и изпълнени, без да се опират на точна оценка на нуждите, което в някои случаи е довело до недостатъчно отпускане на средства по ИПП (вж. **каре 3**). През 2012 г. Комисията е започнала въвеждането на мерки, поставящи по-голям фокус върху оценката на нуждите в разработването на интервенцията, както е видно от извършения от Сметната палата преглед на проектните и секторните фишове за ИПП от 2012 г.

¹⁹ Дългите периоди на изпълнение са отбелязани и в проектодоклада на комисията по бюджетен контрол относно фондовете на ЕС за предприсъединяване, реф. номер: 2011/2033(INI), 20.06.2013 г., член 11, стр. 25.

Каре 2

Примери за неясни или нереалистични проектни цели

Тъй като не са предоставени референтни данни, трудно е да се оцени до каква степен са постигнати целите на проектите като „засилване на ролята на Министерството на здравеопазването“ в проект 10 „Спешна медицинска помощ“ или „подобряване на процеса на присъединяване чрез популяризиране и подобряване на взаимните знания и разбиране относно процеса на интеграция на Сърбия в ЕС“ в проект 15 „Диалог на гражданското общество Сърбия — ЕС“.

Проект 7 „Служба за обществени поръчки“ е включвал компонент за електронно управление на обществените поръчки, който впоследствие се е оказал нереалистичен.

Каре 3

Примери за слаба оценка на нуждите

При проект 14 „Развитие на селските райони“ към момента на одитното посещение 40 % от доставеното ИТ оборудване не е било използвано, а част от него все още се е намирала в склада на разплащателната агенция.

26

Наученото при изпълнението на предходните проекти не е било използвано в голяма степен при разработката на одитираните проекти. Разделът за посочване на извлечения опит в проектните фишове е бил попълван по-скоро формално. Освен това в нито един от фишовете на одитираните проекти не се посочват конкретни знания, получени от подобни проекти в други държави бенефициенти. На практика механизмите на Комисията за формулиране на извлечения опит разчитат основно на констатации от оценките на макро-ниво, които понякога се получават години по-късно, и поради това не са подходящи за предоставяне на навременни отговори на ниво разработване на проектите.

Постепенно се преодоляват слабостите в изискванията за стартиране на проектите и последователността на операциите

27

Недостатъчното внимание към изискванията и последователността при разработването на проектите често застрашава безпрепятственото и навременно изпълнение на проектите по ИПП (вж. **каре 4**).

28

Комисията обикновено е извършвала проверка дали е въведено национално законодателство, което да осигури ефективността на интервенцията. Някои елементи на два от одитираните проекти обаче не са били достатъчно съгласувани със съществуващото или бъдещото сръбско законодателство и поради това са били неизползваеми (вж. **каре 5**).

29

При проектите, състоящи се от допълнителни поръчки за доставки и изграждане на капацитет, изискванията не включват извършването на задълбочен подготвителен анализ на пазара, особено когато става въпрос за специализирано или секретно оборудване. Например при проект 1 „Реформа на полицейските служби“ не е изискано пазарно проучване. Неуспехът на договора за доставки съществено е засегнал актуалността и ефективността на допълващия договор за туининг.

Примери за лошо определени условия и последователност на операциите в проектите

При двата договора за услуги, които съставляват проект 9 „Регионално развитие“, липсва последователност на операциите. Стратегиите за регионално развитие са изготвени преди националния план за регионално развитие и поради това впоследствие е трябвало да бъдат преработени, за да се съгласуват с него.

В проект 12 „Мост Žeželj“ получаването на необходимите разрешителни за строеж не е било предварително изискване, а дейност по проекта. Това е създавало проблеми, тъй като получаването на разрешително за строеж в Сърбия е продължителна процедура. Проектът е стартирал през март 2011 г., но изпълнителят е получил основните разрешителни едва пред април 2012 г., което е забавило изпълнението на проекта.

Примери за несъответствия със законодателството

Един елемент от проект 1 „Реформа на полицейските служби“ е трябвало да бъде прекратен, тъй като бенефициентът е заявил, че тестове за етично поведение на полицията не са разрешени от сръбското законодателство.

При проект 10 „Спешна медицинска помощ“ поръчаните дефибрилатори, които е следвало да бъдат разположени на публични места и използвани от гражданите, на практика никога не са влезли в употреба, тъй като законодателството на Сърбия забранява използването на дефибрилатори от немедицински лица.

30

Същевременно изискванията са стабилни и се спазват стриктно при показаните за представяне на предложения, например при проект 15 „Диалог на гражданското общество Сърбия — ЕС“, при който се наблюдава високо ниво на ангажираност сред ОГО и техните партньори.

31

В сравнение с ИПП за 2007 и 2008 г. програмните документи след 2012 г. отразяват засиления фокус върху поставянето на изисквания. Някои предложения за проекти са били отложени поради липсващи разрешителни²⁰, или обхватът им е намален поради липсата на изискваното проучване за осъществимост.

При изпълнението на одитираните проекти са възникнали закъснения, но като цяло Комисията оценява капацитета за усвояване по ИПП като добър

32

Изпълнението на всички одитирани проекти е засегнато от (понякога значителни) закъснения, което може да е знак за надценяване на капацитета за изпълнение на интервенцията на някои от сръбските партньори. Наблюдават се чести затруднения във връзка с капацитета за усвояване при големите инфраструктурни проекти, като например проект 12 „Мост Žeželj“ (вж. точка 43). По-доброто усвояване на средствата по ИПП е отразено в успеха на поканите за представяне на предложения, по-специално в схемата за безвъзмездна помощ по проект 5 „Програма за подпомагане на общините“, където са подадени над 200 проекта, 67 от тях са финансирани и като цяло са завършили дейностите си в планирания срок.

20 Пример за това е един проект за интермодален транспорт, който е бил отложен за няколко програмни години от ИПП за 2011 г. насам поради липсващи разрешителни.

33

Същевременно въпреки закъснени-ята и удължаването на договори от одитираната извадка без отпускане на допълнителни средства, високите проценти на сключване на договори и плащане, отчетени от делегацията на ЕС за целия програмен цикъл 2007—2013 г., показват, че съществува значителен капацитет за усвояване на национално равнище за цялата схема на ИПП.

За интервенциите по ИПП се извършва мониторинг на ниво договори, но не и на ниво проекти

34

Интервенциите по ИПП не са наблюдавани систематично на ниво проект. Ръководните комитети, които подвеждащо са наречени „ръководни комитети по проектите“, са натоварени всъщност само с някои договори, а не с цялостния проект.

35

Практиките по отношение на проверките на място от страна на делегацията на ЕС първоначално се различават, но делегацията е подобрила общата ситуация през 2011 г. с въвеждането на формализиран механизъм за вътрешен мониторинг. Ориентираният към резултатите мониторинг (ОРМ), въведен през 2009 г., понастоящем е преобладаващият механизъм за външен мониторинг за проекти за изграждане на капацитет. Сметната палата установи, че докладите от ОРМ на одитираните проекти като цяло предоставят актуална информация относно напредъка на проектите.

36

При проекти, където съществуват едновременно национален елемент и ИПП елемент, като например проект 6 „Подпомагане на митническите служби“, двата компонента са управлявани отделно, без да има официално установен обмен на информация между сръбските органи и делегацията на ЕС. Също така, времевите изисквания към националните елементи не са толкова стриктни като условията, приложими за ИПП компонентите. От 2012 г. насам сключеното със сръбските органи споразумение относно паралелното финансиране е позволило на Комисията да активизира своите усилия за преодоляване на тази липса на координация (вж. точки 17 и 18).

Комисията е приела подход на значително ограничени корективни действия

37

Предприетите от Комисията корективни действия по време на изпълнението, когато това е било необходимо, не са били насочени към преодоляване на трудностите и това е предизвикало закъснения (вж. точка 16). Тези действия са се състояли най-вече в гъвкаво удължаване на срока на договорите, без да се поемат допълнителни разходи или да се изменят договорените дейности. Например, когато един проект е бил блокиран поради неангажираност от страна на сръбските органи, финансираните от ИПП ресурси са били пренасочени към други дейности. Комисията не е обмисляла по-силна реакция, като например отлагане на изпълнението до разрешаването на проблемите или дори прекратяване на проекта.

38

Залегналите в проектната разработка условия като цяло не са били достатъчно ограничителни, за да доведат автоматично до корективни действия (вж. точки 27—29)²¹. Същевременно делегацията на ЕС е взела мерки и е преодолела сериозни проблеми от страна на бенефициента, които биха могли да застрашат процедурите по провеждане на тръжни процедури, възлагане на договори и изпълнение. Въпросите, чието разрешаване не е било възможно на ниво делегация на ЕС, са били препратени към комитетите за мониторинг и като последно ниво към съвместния комитет за мониторинг по ИПП.

Проектите по ИПП като цяло са постигнали планираните крайни продукти, но е възможно резултатите извън тези продукти да не са устойчиви

39

Сметната палата провери дали планираните крайни продукти и други резултати са били постигнати, както и дали тръжните процедури и процедурите за възлагане на обществени поръчки са били проведени правилно. Сметната палата разгледа също така дали е вероятно крайните продукти и другите резултати от проектите да останат устойчиви след края на финансирането от ИПП.

40

В **таблица 2** (за проекти, свързани с управлението) и **таблица 3** (за проекти в области, различни от управлението) са показани в подробности констатациите на Сметната палата относно крайните продукти и другите резултати от проектите. Извършената от Сметната палата оценка взе предвид, когато беше възможно, съответните заключения от докладите и оценките от ОРМ²².

Проектите по ИПП са постигнали повечето от планираните крайни продукти и надхвърлящи ги резултати

41

Въпреки систематичните закъснения, одитираните проекти, които бяха приключени към момента на одита, са постигнали повечето от своите първоначално планирани или преразглеждани по време на изпълнението крайни продукти. Предоставянето на крайните продукти всъщност е предважително условие за извършването на окончателното плащане от Комисията, което обяснява наличието на много малко случаи, в които крайните цели не са били постигнати изцяло при приключване на проекта (вж. **карета 7, 9 и 10**). Някои одитни констатации обаче повдигат въпроса за полезността на някои, често сравнително малки, крайни продукти от проектите в средносрочен и дългосрочен план (вж. точка 48).

42

Проектите в повечето случаи са постигнали добри резултати, дори надхвърлящи крайните продукти, които са допринесли за осъществяването на целите на предоставяната по ИПП помощ. Като цяло осемте одитирани проекта по ИПП в областта на управлението са помогнали за увеличаване на възможностите на институциите бенефициенти и/или за подобряване на националната законодателна рамка (вж. **каре 6**). Сметната палата установи значителни слабости от гледна точка на резултатите от четири проекта в областта на управлението (вж. **каре 7**).

21 Както се потвърждава от „Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia“ („Оценка на сектора на върховенството на закона в Сърбия, изпълнена и финансирана от ИПП и други донори“), обхващаща периода 2007—2011 г., проект от май 2013 г., винаги е признак на лош дизайн, ако даден проект се стартира при обстоятелства, които все още не са достатъчно развити за добро изпълнение на проектните дейности (стр. 24). Освен това документът посочва, че следва да бъдат въведени изисквания с възможност за налагане на санкцията прекратяване на проекта (стр. 59).

22 По-специално междинните оценки и мета-оценките на помощта по ИПП, доклад за Сърбия, ECORYS, август 2013 г. Вж. също оценките, отбелязани в бележки под линия № 22, 24, 28 и 30.

Каре 6

Примери за реални резултати от проекти в областта на управлението

Проект 2 „Борба срещу корупцията“ успешно е допринесъл за засилването на административния капацитет на Агенцията за борба с корупцията, по-специално чрез предоставяне на решения в областта на информационните технологии. Той също така е подобрил правната и институционалната рамка за борба срещу корупцията, като е помогнал за изготвянето на ревизирани стратегия и план за действие за борба с корупцията.

Проект 5 „Програма за подпомагане на общините“ е допринесъл за подобряването на възможностите на местните администрации и подобряването на качеството на услугите, предоставяни на гражданите. Това беше потвърдено при извършените от Сметната палата одити в Кралево (Географска информационна система) и Ниш (Център за телефонни справки и Център за издаване на разрешителни за строеж). Проектът също така е помогнал да се подобрят комуникацията и сътрудничеството между общините и работещите в района им дружества за комунални услуги.

Каре 7

Примери за нееднозначни резултати от проекти в областта на управлението

В рамките на проект 5 „Програма за подпомагане на общините“ конкретният модул за подпомагане на инициативата за общински облигации е постигнал ограничени резултати. Постоянната конференция на градовете и общините в Сърбия насърчава общинските облигации като алтернатива на традиционните банкови заеми, но се е сблъскала с опозиция от страна на банките и нежелание за промяна от страна на общините. Обемът на общинските облигации е изключително малък. В средата на 2013 г. само два града са издали общински облигации — Нови Сад на стойност 35 млн. евро и Панчево на стойност 1 млн. евро. Вторичният пазар, финансиран от ИПП, изобщо не започва работа поради ниския брой издадени облигации.

Проект 8 „Публичен вътрешен финансов контрол“ е успял да създаде централно звено за хармонизация (ЦЗХ) в Министерството на финансите, но към момента на одита всички ресурси на звеното бяха фокусирани върху дейностите по обучение и то не изпълняваше другите традиционни задължения на ЦЗХ, като например разработване на вътрешни одитни стратегии и стандарти. По-специално ЦЗХ все още не предоставило подкрепа на финансовите управители и вътрешните одитори в областта на оценката на риска и борбата с измамите. Планираните звена за вътрешен одит официално са създадени, но се сблъскали с проблеми с персонала. Проектът обаче е успял да разработи схема за сертифициране на вътрешни одитори.

Каре 8

Примери за добри резултати от проектите по ИПП извън областта на управлението

Елементи от проект 13 „Дружество „Електроенергия Сърбия“ е постигнал очакваните резултати по отношение на изграждането на капацитет за възлагане на обществени поръчки и инсталацията на системи против замърсяване, отговарящи на изискванията на правото на ЕС.

Безвъзмездната финансова помощ за ОГО по проект 15 „Диалог на гражданското общество Сърбия — ЕС“, свързана с борбата срещу корупцията, е постигнала устойчиви резултати, като например разработване на практически методологии срещу корупцията в сектора на здравеопазването и мониторинг на процедурите за възлагане на обществени поръчки от страна на гражданите, както и осъществяване на национално проучване на интегритета на системите.

43

От седемте одитирани проекта в области на интервенция, различни от управлението, четири са постигнали или са били на път да постигнат планираните резултати, надхвърлящи крайните продукти и услуги (вж. **каре 8**), а два са оценени като частично ефективни (вж. **каре 9**). Седмият проект — проект 12 „Мост Žeželj“, към момента на одита все още беше в процес на изпълнение и се очаква да отбележи закъснение от 18 месеца. Големите инфраструктурни проекти преобладават в списъка на проекти със затруднения и разкриват повтарящи се проблеми, свързани с бавен напредък и пропуснати срокове²³. ЕС е финансирал в миналото два проекта за подпомагане на ремонта на мост Žeželj — проект от 2004 г. по CARDS²⁴ за финансиране на подробни технически спецификации и проект по ИПП от 2008 г. за надзор на ремонта. Въпреки значителния размер на отпуснатите от ЕС средства и техническа помощ сръбските органи продължават да показват слабости при планирането и изпълнението на инвестиционните проекти. Издаването на разрешителни за строителство продължава да бъде сериозен проблем, по който Комисията продължава да предприема действия при планирането на ИПП (вж. точка 31).

- 23 Оценка на ефективността и ефикасността на помощта за развитие за Република Сърбия по сектори, Maxima Consulting, реф. номер SWE14/OC01-18, 2014 г., стр. 80.
- 24 През периода 2000—2006 г. програмите за подпомагане на Сърбия са финансирани по регламента за CARDS — Регламент на Съвета (ЕО) № 2666/2000 от 5 декември 2000 г. относно помощта за Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Съюзна република Югославия и Бивша югославска република Македония, отменящ Регламент (ЕО) № 1628/96 и изменящ регламенти (ЕИО) № 3906/89 и (ЕИО) № 1360/90 и решения 97/256/ЕО и 1999/311/ЕО (ОБ L 306, 7.12.2000 г., стр. 1). CARDS е акроним от английски език за помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизация.

Каре 9

Примери за частично ефективни проекти по ИПП извън областта на управлението

Проект 11 „Конкурентоспособност на частния сектор“ частично е постигнал очакваните резултати по отношение на укрепването на институциите — на правителствено ниво стратегията за насърчаване на групите от предприятия трябва да бъде преработена и е необходимо да бъдат разработени ефективни мерки за подпомагане на развитието на местните вериги от предприятия. Частично изпълнение на целите се наблюдава и в областта на международното присъствие на предприятията — постигнати са пет от осем цели.

Проект 14 „Развитие на селските райони“ също е частично ефективен. Разплащателната агенция и управляващият орган са създадени, но акредитацията им е забавена (към момента на одита с 1,5 години) поради събития извън контрола на проекта. Разплащателната агенция не е била в състояние да поеме планираните проектни дейности, по-специално обученията. Вторият елемент на проекта (Leader) също е постигнал частични резултати. Усилията за създаване на планираните местни структури са успешни, но проектът не е бил в състояние да създаде критична маса от обучен персонал.

Тръжните процедури и възлагането на обществени поръчки като цяло са ефективни

44

Беше установено, че тръжните процедури и възлагането на обществени поръчки като цяло функционират достатъчно добре, за да осигурят навременно предоставяне на очакваните крайни продукти и услуги²⁵. В четири одитирани проекта обаче бяха установени сериозни проблеми с набавянето на цялото или част от планираното оборудване, по-специално когато става въпрос за специализирано или секретно оборудване (вж. **каре 10**).

45

Комисията не е изисквала никакви общаващи документи за мониторинг на данните за предходните неуспешни тръжни процедури и не е анализирала защо някои процедури са претърпели неуспех, понякога повече от веднъж. Не бяха открити данни за спазване на разпоредбите на Наръчника за програмиране на ИПП от 2008 г. относно специализираното оборудване²⁶.

Перспективата за устойчивост на проектите по ИПП не е напълно задоволителна

46

При две трети от одитираните проекти Сметната палата разкри проблеми, свързани с устойчивостта на някои отделни предоставени продукти и услуги и други резултати. Устойчивото съществуване на ползите от закупените стоки е особено застрашено, когато не се вземат ключови решения или когато бенефициентът е разполагал с недостатъчни бюджетни ресурси и е зависим от донорите (вж. **каре 11**). Устойчивостта на проектите в областта на управлението е особено застрашена от проблеми, свързани с персонала, и постигането е затруднено от мерките за финансови ограничения, наложени от правителството на Сърбия след световната криза (вж. **каре 12**).

- 25 Тъй като делегацията на ЕС е провеждала процедурите за възлагане на обществени поръчки при централизирано управление, от разгледаните проекти не може да се достигне до заключение относно административния капацитет на сръбските органи в областта на обществените поръчки.
- 26 За инвестиционни проекти или елементи от проекти, които обхващат специализирано оборудване или заделят значителни по размер средства, окончателното одобрение на проектния фиш ще става при условие, че предварително е представено съответно пазарно проучване. Всички необходими изключения от това правило трябва да бъдат писмено обосновани от националния координатор по ИПП пред Европейската комисия (част 7.2 от Наръчника за програмиране на ИПП).

Каре 10

Примери за проблеми при тръжните процедури и възлагането на обществени поръчки

При проект 1 „Реформа на полицейските служби“ срокът на тръжната процедура за оборудването, необходимо за наблюдение под прикритие, е изтекъл и разпределените средства в крайна сметка са били отменени. Неуспешното осигуряване на оборудване е повлияло отрицателно на ангажираността на бенефициента и все още затруднява развитието на звеното за вътрешен контрол за ефективна борба срещу корупцията в полицейските сили, което е ключова цел на проекта.

При проект 6 „Подпомагане на митническите служби“ лот 2 от финансираното по ИПП оборудване (облекло) в крайна сметка е премахнат от тръжната процедура поради трудности за спазване на правилата за произход на ЕС и е финансиран пряко от Сърбия.

Каре 11

Примери за рискове за устойчивостта

За устойчивостта на проект 3 „Съдебна система“ е особено важно решението коя система за управление на дела (SAPS на ЕС или AVP на САЩ) да бъде въведена в мрежата на сръбските съдилища. Към момента на одита сръбските органи все още не бяха решили този въпрос. Не е ясно дали са налични достатъчно средства за въвеждане на системата в цялата страна и е вероятно самото внедряване да бъде затруднено от проблеми, свързани с актуалността на софтуера или недостатъчен или остарял хардуер. Около 70 % от бюджета за ИТ на съдебната система в Сърбия е предоставен от ИПП или други донори, а останалите 30 % се отпускат от националния бюджет, което не е устойчиво решение за развитието на информационните технологии и осигуряването на ангажираността на бенефициента.

Основният проблем на устойчивостта при проект 9 „Регионално развитие“ е неясната организационна структура, свързана с политиката за регионално развитие на национално и регионално ниво. Липсва консенсус относно степента на децентрализация и съвместимостта с регионализацията²⁷. Съществува значителен риск финансираните агенции за регионално развитие да не продължат да съществуват без ясни роли и отговорности. Те също така се сблъскват със значителни финансови проблеми и все още са зависими от донори.

Липсва план и график за подмяната на финансираните по ИПП линейки, които скоро ще достигнат края на своя експлоатационен срок, а разходите за поддръжката им непрекъснато растат. Поради това не е сигурно дали подобренията възможности в резултат от изпълнението на проект 10 „Спешна медицинска помощ“ биха могли да просъществуват в дългосрочен план.

27 Предварителна оценка на националния план за регионално развитие и стратегиите за регионално развитие, IBF International Consulting, юли 2012 г., стр. 7.

Каре 12

Примери за проблеми, свързани с персонала, при проектите в областта на управлението

Устойчивостта на резултатите на проект 8 „Публичен вътрешен финансов контрол“ зависи от способността на Министерството на финансите да създаде подходящ постоянен резерв от квалифицирани вътрешни одитори на публичния сектор. Тъй като Министерството се конкурира с частния сектор и Сметната палата на Сърбия, за него е било трудно да финализира своя план за набиране на служители и да ограничи текучеството на персонал²⁸.

Текучеството на персонал също застрашава институционалния капацитет на новите органи, натоварени с изпълнението на компонента на ИПП за развитие на селските райони, финансиран по проект 14 „Развитие на селските райони“²⁹.

28 Звената за вътрешен одит, с които бяха проведени срещи по време на одита, бяха изправени пред проблеми с персонала. В Министерството на правосъдието работят двама (несертифицирани) вътрешни одитори, вместо предвидените 8. В Министерството на финансите от планираните трима вътрешни одитори е активен само един (ръководител на отдел).



29 Вж. също „Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors“ („Оценка на сектора на земеделието и развитието на селските райони, изпълнена и финансирана от ИПП и други донори“), януари 2013 г., секторна оценка, стр. 37—39.

47

Въпреки че законодателството се е оказало пречка за ефективността на някои проектни елементи (вж. точка 28), в някои случаи то е допринесло за устойчивостта на целите проекти. Новият закон на Сърбия в областта на обществените поръчки например е осигурил устойчивостта на много от резултатите на проект 7 „Възлагане на обществени поръчки“, както и на някои от усилията, финансирани по одитираните безвъзмездни средства по проект 15 „Диалог на гражданското общество Сърбия — ЕС“.

Таблица 2 Проекти по ИПП в областта на управлението — Оценка на крайните продукти и услуги и другите резултати

| Одитни критерии | Проект | | | | | | | |
|--|-----------------------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------------|---|
| | 1. Реформа на полицейските служби | 2. Борба срещу корупцията | 3. Съдебна система | 4. Прокурори и наказателна система | 5. Програма за подпомагане на общините | 6. Митнически служби на Сърбия | 7. Служба за обществени поръчки | 8. Публичен вътрешен финансов контрол, етап 3 |
| Планираните продукти и услуги са предоставени | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни |
| Очакваните резултати извън продуктите и услугите са постигнати | Задоволителни | Задоволителни | Отчасти задоволителни | — Текущи | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни |
| Тръжните процедури и процедури за възлагане на обществени поръчки са подготвени добре, за да осигурят навременно предоставяне на очакваните крайни продукти и услуги | Незадоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Отчасти задоволителни | Отчасти задоволителни | Задоволителни |
| Въведено е национално законодателство, необходимо за осигуряването на ефективността на интервенцията | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни |
| Проектът има добра прогноза за устойчивост след края на финансирането от ИПП, по-специално, осигурено е финансиране след прекратяване на участието на ИПП, бенефициентът е ангажиран и разполага с капацитета да гарантира съществуването на проекта | Задоволителни | Задоволителни | Незадоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни | Задоволителни |

 Задоволителни
 Отчасти задоволителни
 Незадоволителни

48

Липсват съответни усилия за последващи действия с оглед на устойчивостта. Въздействието и полезността рядко се оценяват след приключването на договорите. Последващият ОРМ все още не е стартирал в Сърбия, за да провери средносрочната и дългосрочната устойчивост на резултатите от проектите по ИПП. Самите проекти/договори не съдържат разпоредби, възлагащи отговорност за средносрочното или дългосрочното въздействие или устойчивост на планираните резултати. Тази отговорност се прекратява с приключването на

договорените дейности. Липсата на подходящ механизъм за проследяване е особено осезаема, когато практическата полезност на някои резултати може да бъде оценена едва няколко години след приключването на проекта, какъвто е случаят например с документите за политиката, протоколите, процедурите, наръчниците, анализите, различните проучвания и т.н., или когато това е посочено изрично, като например при проект 1 „Реформа на полицейските служби“ и проект 10 „Спешна медицинска помощ“.

Таблица 3 **Проекти по ИПП извън областта на управлението — Оценка на крайните продукти и услуги и другите резултати**

| Одитни критерии | Проект | | | | | | |
|--|------------------------------------|-------------------------------|--|-----------------|---------------------------|---|-------------------------|
| | 9. Програма за регионално развитие | 10. „Спешна медицинска помощ“ | 11. Конкурентоспособност на частния сектор | 12. Мост Žeželj | 13. Електроенергия Сърбия | 14. Политики за развитие на селските райони | 15. Гражданско общество |
| Планираните продукти и услуги са предоставени | | | | — Текущи | | | |
| Очакваните резултати извън продуктите и услугите са постигнати | | | | — Текущи | | | |
| Тръжните процедури и процедури за възлагане на обществени поръчки са подготвени добре, за да осигурят навременно предоставяне на очакваните крайни продукти и услуги | | | | | | | |
| Въведено е национално законодателство, необходимо за осигуряването на ефективността на интервенцията | | | | — | | | |
| Проектът има добра прогноза за устойчивост след края на финансирането от ИПП, по-специално, осигурено е финансиране след прекратяване на участието на ИПП, бенефициентът е ангажиран и разполага с капацитета да гарантира съществуването на проекта | | | | | | | |

Задоволителни
 Отчасти задоволителни
 Незадоволителни

Втора част — Ръководство от страна на Комисията на нефинансовата помощ в областта на управлението

Комисията е обърнала задълбочено внимание на въпросите на управлението в диалога си със Сърбия, като резултатите са все по-добри

49

Сметната палата провери дали диалогът между ЕС и Сърбия изрично е обърнал внимание на ключовите въпроси от областта на управлението и дали е обхванал формулирането на точки за действие и проследяването им. Тя разгледа също така дали политическите приоритети са били взети предвид при формулирането на политиките и разработването на проектите. Сметната палата провери десет проекта, наскоро осъществени в сектори, различни от управлението (вж. **приложение II**), за да оцени до каква степен управлението и борбата срещу корупцията са интегрирани в тези проекти като хоризонтални въпроси.

Съществува структуриран диалог между Сърбия и ЕС по въпросите на управлението

50

Споразумението за стабилизиране и асоцииране (вж. точка 2) включва разпоредби относно диалога между ЕС и Сърбия по политически въпроси и политиките на сътрудничеството³⁰. Комисията е въвела сложна система от официални и не толкова формализирани срещи и документи на много нива, за да позволи провеждането на задълбочен непрекъснат диалог със сръбските си партньори. Съществуващите структури за засиления

постоянен диалог (ЗПД), временното споразумение (ВС) и диалога по ИПП на по-високо равнище са представени на **фигура 2**. Сложността на цялостния диалог по политиките и планирането на ИПП е илюстрирана във **фигура 3**.

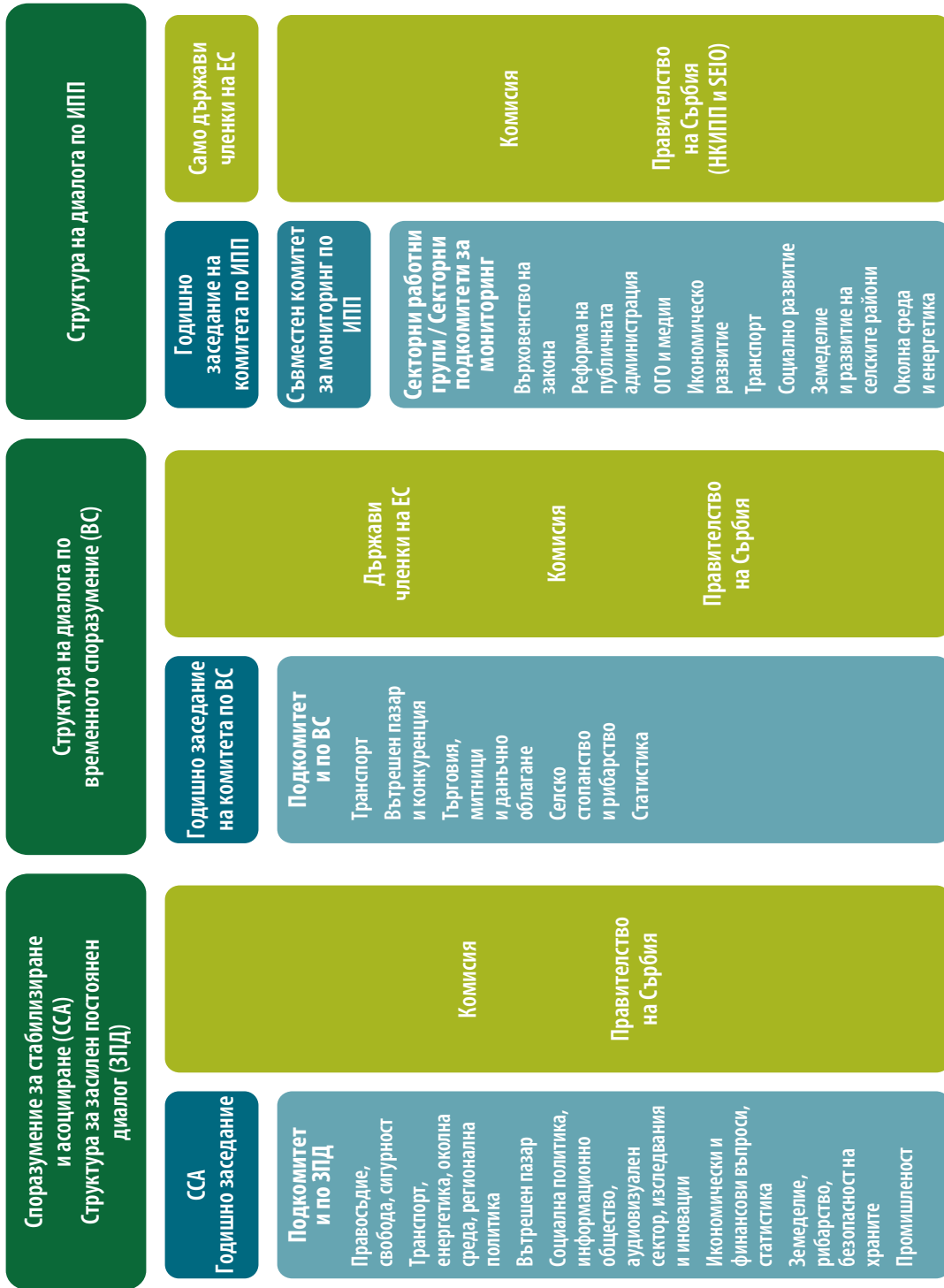
51

ЗПД отдава голямо значение на реформата на публичната администрация и на съдебния сектор, в т.ч. борбата срещу корупцията, като част от политическите критерии. Тези области са разглеждани постоянно и подробно както на заседания по ЗПД, така и в конкретни обсъждания в подкомитетите по ЗПД. Реформата в съдебната система и борбата срещу корупцията имат неотслабваща важност за статута на Сърбия като страна кандидатка, за което свидетелства фактът, че съответните глави от достиженията на правото на ЕС (глави 23 и 24) са разгледани в началото на процеса на преговори въз основа на опита от предишните случаи на разширяване на ЕС.

30 По-специално дялове II и VIII от ССА.

Фигура 2

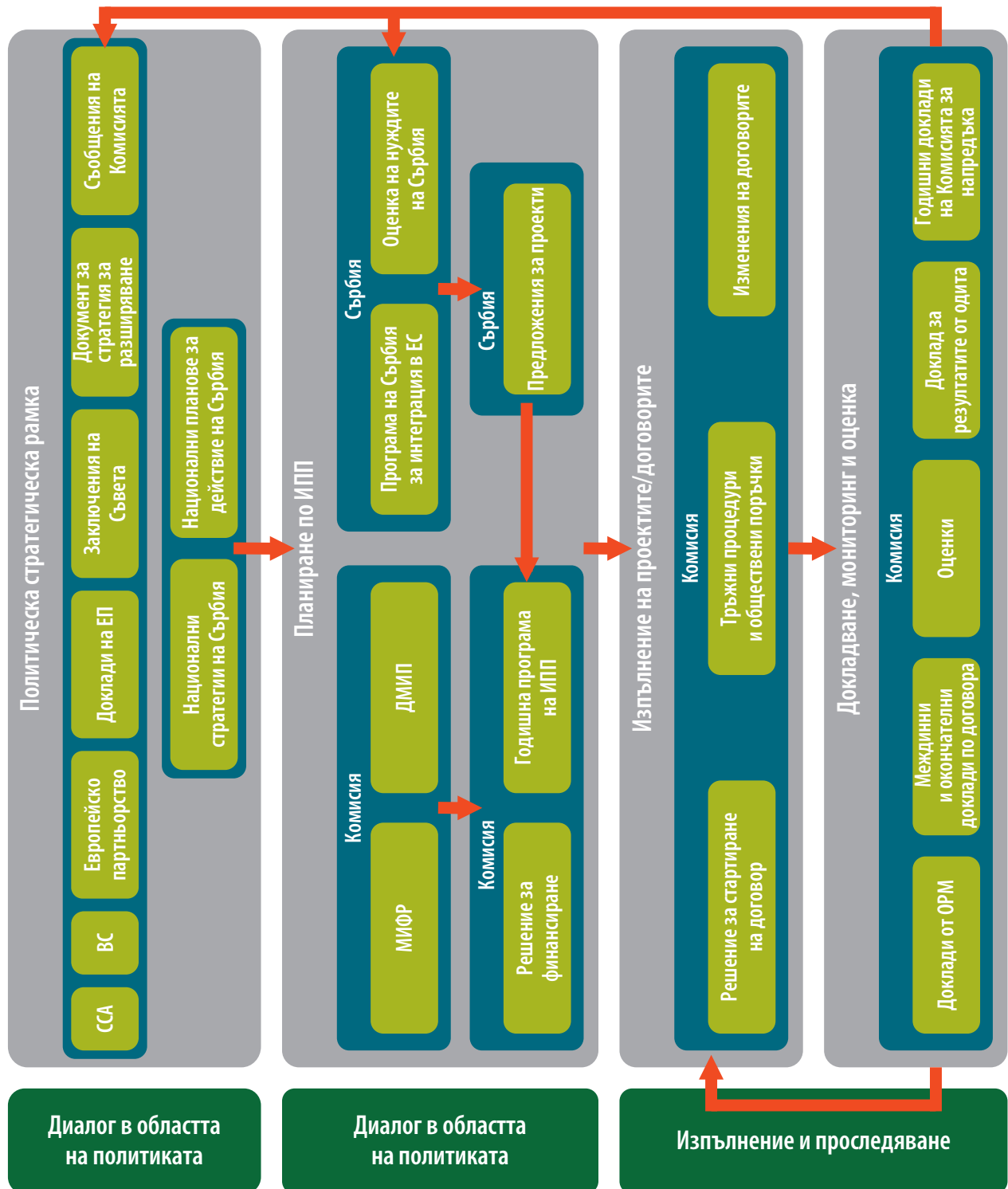
Структури в диалога между ЕС и Сърбия (до септември 2013 г.)



Източник: ЕСП въз основа на информация от Комисията и ЕСВД.

Фигура 3

Ключови елементи от диалога между Сърбия и ЕС в областта на политиката и на ИПП



Източник: ЕСП въз основа на информация от Комисията и ЕСВД.

52

Реформата на управлението на публичните финанси (УПФ) обикновено се разглежда в заседанията по ЗПД като част от реформата на публичната администрация, но фокусът върху нея не е толкова силен, колкото в другите области на управлението. Конкретни теми от областта на УПФ обаче, като например националната Сметна палата, публичният вътрешен финансов контрол, централното звено за хармонизация, вътрешният одит и законът за бюджетната система, са разгледани по-подробно на ниво подкомитети по ЗПД.

53

Комисията е имала допълнителна възможност да обсъди въпросите на УПФ със Сърбия при разработването на условията на програмата за обща бюджетна подкрепа за Сърбия по компонент I на ИПП за 2009 г. Програмата има за цел да подкрепи макрофинансовата стабилност в Сърбия в средносрочен план и да позволи на страната да извършва структурни реформи въпреки финансовата криза³¹. Условията за плащане се фокусират по-специално върху надеждността на финансовите и административните процедури в Сърбия, изготвянето на нов закон за бюджета от сръбското правителство и приемането на стратегически документ за финансовия контрол в публичния сектор. Друго условие е стартирането на действия за актуализиране на публичните разходи и финансовата отчетност (PEFA) с цел да се изготви пътна карта в областта на управлението на публичните финанси (УПФ). Комисията е счела, че всички тези условия са били изпълнени в края на 2010 г. Въпреки че Сърбия не е изготвила конкретна пътна карта за УПФ, Сметната палата установи, че нейната стратегия за реформа на публичната администрация за периода 2013—2016 г. разглежда някои въпроси от областта на УПФ. Освен това приетият през 2012 г. закон за обществените поръчки коригира редица недостатъци, установени през предходните години.

Диалогът обхваща систематичното определяне на точки за действие, свързани с доброто управление, и тяхното проследяване

54

Многопластовите структури (вж. **фигури 2 и 3**) предоставят солидна основа за открит диалог, при който да се съгласуват, определят, проследяват и наблюдават приоритетите. Точките за действие, свързани с ключови въпроси на управлението, се преразглеждат специално всяка година както на заседанията по ЗПД, така и на заседанията на подкомитетите.

55

Процедурите за мониторинг на Комисията са резюмирани в годишните доклади за напредъка. Извършеният от Сметната палата анализ установи, че докладите на Комисията за напредъка оценяват реалистично постигнатия напредък в ключовите области на управлението в Сърбия. Съгласно докладите в периода между 2007 и 2013 г. са постигнати някои осезаеми резултати в борбата срещу корупцията — от изграждането на институционална рамка (с участието на помощта по ИПП) през увеличеното участие на ОГО до провеждането на разследвания по някои случаи на корупция на високо ниво. Отчетен е напредък и в реформата на публичната администрация и в реформата на управлението на публичните финанси в частта, засягаща финансовия контрол. Значими постижения са отбелязани и в областта на възлагането на обществени поръчки. От ключовите области на управлението реформата в съдебния сектор е по-незадоволителна, като след 2007 г. е отбелязан слаб напредък.

31 100 млн. евро от средствата по ИПП за Сърбия през 2009 г. са предназначени за бюджетна подкрепа. Те допълват изменената програма на МВФ в размер на 2,9 млрд. евро и заемите от Световната банка, свързани с политиката за развитие.

56

От сръбска страна от 2010 г. нататък националните планове за действие за изпълнение на препоръките на Комисията включват прозрачни цели и задачи, както и подходящ мониторинг и систематични и лесно сравними кратки изложения на предприетите последващи действия.

Диалогът създава връзки между политическите приоритети и формулирането на политиките

57

Основните програмни документи на ИПП за Сърбия³² от 2007 до 2013 г. обхващат в достатъчна степен ключовите области на управлението, въпреки че фокусът върху реформата на управлението на публичните финанси не е толкова интензивен. По-високото йерархично ниво на тези програмни документи са на практика ключовите документи на диалога. В рамките на диалога помощта по ИПП редовно се разглежда като цяло или се обсъждат конкретни проекти по ИПП като важни инструменти за подобряване на управлението в Сърбия. Съвместният комитет за мониторинг по ИПП (вж. **фигура 2**), който е създаден през 2008 г., работи по конкретни аспекти на изпълнението на диалога на по-високо ниво, като разглежда също така стратегическото ниво на финансовата помощ³³.

58

През 2012 г. осем секторни комитети за мониторинг са започнали работа под ръководството на съвместния комитет за мониторинг по ИПП. Основният фокус на тяхната дейност е контекстът, в който се предоставя помощта по ИПП. Те се ръководят от Комисията и Сърбия (SEIO), имат прозрачна структура и въвеждат ефективен инструмент за мониторинг, който позволява лесно сравнение. Секторните комитети за мониторинг също така значително са подобрили координацията между определените национални нужди и помощта по ИПП. Например, проектите, свързани с реформата на публичната администрация от последните национални програми по ИПП, вземат предвид почти всеки приоритет, определен в раздела за реформа на публичната администрация от документа за оценка на нуждите на Сърбия за 2011—2013 г.³⁴

Фокусът върху управлението, изразен при диалога и процеса на планиране, като цяло не присъства изрично при разработването на проектите

59

Програмните документи за ИПП на високо ниво обръщат специално внимание на доброто управление, което се дължи отчасти на проблемите в тази област, възникнали в предишните случаи на разширяване, които се считат за индикация за незадоволителна подготовка на съответните държави. Този фокус обаче като цяло не е отразен изрично на нивото на планиране на проектите от Комисията и сръбските органи.

32 ССА, стратегии на Комисията за разширяване, Европейско партньорство, ДМИП и национални годишни програми по ИПП.

33 Съвместният комитет за мониторинг по ИПП е председателстван съвместно от представител на Комисията на високо равнище (директорско ниво) и националният координатор по ИПП, който понастоящем е министърът на европейската интеграция.

34 Освен това все по-голямо внимание се обръща на управлението при формулирането на политиките, като това е отразено в стратегията на ЕС за разширяване за 2013—2014 г., която предвижда значителни допълнителни усилия за развитие на финансовото управление и контрол в публичния сектор.

Констатации и оценки

60

По-малко от половината документи за разработване на проекти за периода 2007—2012 г. съдържат конкретни препратки към доброто управление. При проектите, в които аспектите на управлението са свързани с дейността, но не са сред основните цели, проектната документация посочва най-общо нуждата от прозрачност. Само в няколко документа за разработване на проекти Комисията и сръбските органи посочват конкретно рисковете от корупция или възможни конфликти на интереси. От 2011 г. нататък обаче доброто управление започва да се споменава по-често при разработването на проектите.

61

Списъкът на хоризонтални въпроси в проектните разработки не включва доброто управление или борбата срещу корупцията. На практика документите за разработване на проекти за периода 2007—2011 г. се придържат стриктно към три хоризонтални критерия — разни възможности, околна среда и малцинства. Участието на гражданското общество и заинтересованите страни е добавено като четвърти хоризонтален въпрос през 2012 г.

62

Нито един от проверените проекти (вж. **приложение II**) не предвижда официална оценка на нуждите от мерки за борба с корупцията или други мерки за добро управление, специфични за сектора на бенефициента, с изключение на проект Д „Укрепване на законодателството, политиките и капацитета за координация на централно ниво“, в чийто проектен фиш е посочена ограничено корупцията, и проект И „Подпомагане на развитието на МСП“, които е насочен специално към борба с корупцията и неофициалната икономика чрез въвеждането на електронни услуги.

63

Въпреки отсъствието на конкретни препратки към доброто управление или борбата срещу корупцията в разработката на проектите, повечето от проверените проекти са допринесли непряко за борбата срещу корупцията и за постигане на по-добро управление. Дейностите по някои от проектите, които са допринесли за разпространяването на знания и използването на добри практики при възлагането на обществени поръчки и сключването на договори (като например проект А „Програма за финансиране на общинска инфраструктура“ и проект Б „Надзор на пътно строителство по коридор X“), са съответствали на националната стратегия за борба с корупцията. Проект А „Програма за финансиране на общинска инфраструктура“ също подпомага доброто управление чрез дейности, свързани с финансовото управление, контрола и одита на местно ниво, и дейности за изготвяне на набор от проекти, отговарящи на стандартите на ЕС. За проектите, финансиращи изграждането на административен капацитет в сектора на околната среда и енергетиката (проект Г „Укрепване на Инспектората по околната среда на Сърбия и съответните заинтересовани страни“ и проект З „Изграждане на капацитет за Агенцията по енергетика“) и в сектора на земеделието (проект В „Ефективно управление на земите“ и проект Й „Подпомагане на земеделието и развитието на селските райони“) също може да се приеме, че оказват ефект върху намаляването на корупцията.

При одобряването на системата на Сърбия за управление на средствата от ЕС, Комисията не е взела предвид напълно управлението на публичните финанси в Сърбия

64

Сметната палата провери дали Комисията систематично е предприемала действия по отношение на рисковете, свързани с изпълнителните органи по ИПП, дали сръбските органи са приели съответни мерки за смекчаване на риска и са извършили действия за проследяване, когато е било необходимо, както и дали този процес е бил включен в подробната оценка на Комисията на въпросите на УПФ.

Изпълнителните органи по ИПП са преминали през систематичен анализ на риска, но липсва подробна оценка на управлението на публичните финанси преди децентрализирането на управлението на средствата от ЕС

65

Регламентът за ИПП предвижда, когато е възможно, управлението на средствата от ЕС да бъде децентрализирано от Комисията към страните кандидатки, за да се подобри ангажираността на бенефициента по отношение на управлението на помощта от ЕС. Това се осъществява с помощта на нови децентрализирани органи под общото название децентрализирана система за изпълнение, които изпълняват предприєдинителната помощ. Преди да се вземе решение за предоставяне на правомощия за управление³⁵ на дадена държава бенефициент, Комисията следва да се увери, че тази държава изпълнява установените условия, особено по отношение на системите за управление и контрол³⁶.

66

За да осъществи децентрализацията, първоначално с предварителен контрол, а в последствие и без предварителни проверки от страна на Комисията, Сърбия следва подробна „пътна карта“ с индикативни референтни критерии и срокове. Като част от тази пътна карта изпълнителните структури на ИПП³⁷ са преминали през систематични оценки на риска в рамките на акредитацията им от сръбските органи и Комисията. Процедурата на акредитация обаче засяга само структурите, създадени за децентрализирано управление на средствата по ИПП. Няма правно изискване за извършване на подробна оценка на общия напредък в областта на УПФ и предотвратяването на корупцията и борба срещу нея в Сърбия. Вследствие на това процедурата по акредитация по ДСИ е подпомагала ефективно управлението в ограничената сфера на управителните структури на ИПП, но не е била част от обща стратегия за УПФ на национално ниво.

67

Очаква се един достатъчно развит капацитет за вътрешен одит към Министерството на финансите и ресорните министерства да има положителен ефект върху системата за управление и контрол, необходими за децентрализирано управление. Въпреки постигнатия неотдавна напредък³⁸, националният капацитет за вътрешен одит е все още в начален етап от гледна точка на предоставянето на ефективна подкрепа за децентрализираното управление на средствата от ЕС. Докладът SIGMA от 2013 г.³⁹ посочва, че не е приета политика по отношение на измамите и нередностите във финансовото управление, както и че централното звено за хармонизация⁴⁰ в Министерството на финансите не е предоставило достатъчна методологична подкрепа на финансовите ръководители и вътрешните одитори по въпросите на оценката на риска и измамите.

- 35 При децентрализираното управление Комисията поверява управлението на някои действия на страната бенефициент, като същевременно запазва цялостната крайна отговорност за изпълнението на общия бюджет.
- 36 Член 56, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1) и членове 11 и 19 от регламента за прилагане на ИПП (Регламент (ЕО) № 718/2007).
- 37 Децентрализираното управление изисква от Сърбия да създаде структури за възлагане на обществени поръчки, сключване на договори, плащане, мониторинг и докладване по програмите на ИПП.
- 38 Вж. заключенията за проект 8 „Публичен вътрешен финансов контрол“ в **каре 7** и **каре 12**.
- 39 Оценка SIGMA за Сърбия, април 2013 г., Координация, изпълнение и приоритети на реформата на публичната администрация.
- 40 Ролята на централното звено за хармонизация е да разработва и хармонизира капацитета за вътрешен одит на публичните учреждения. Вж. също **каре 7** и **каре 12**.

68

В своята стратегия за разширяване от 2013 г. Комисията предприема стъпки в правилната посока, като подчертава нуждата първо да бъдат разглеждани основните въпроси със страните кандидатки. Тя посочва по-конкретно, че ще е необходимо системите за УПФ да бъдат значително укрепени, за да се намали рискът от измами и корупция. Освен това секторната бюджетна подкрепа по ИПП се отпуска при условие, че са изпълнени необходимите стандарти за УПФ.

Предприети са мерки за смекчаване на рисковете и последващи действия за проследяване

69

Предприетите мерки за смекчаване на рисковете, установени при изпълнителните органи по ИПП, са подходящи, а изпълнението им е проследено от Комисията. След предоставянето на правомощия за управление Комисията продължава да извършва мониторинг на системата, като проследява всички нерешени въпроси (например неприключените средно- и нискорискови одитни констатации). Важен фактор за смекчаване на риска е фактът, че Комисията може да оттегли или прекъсне предоставянето на управителни правомощия, ако изискванията престанат да се изпълняват.

70

Рисковете, свързани с текучеството на персонал⁴¹, и политическите промени при изпълнението на децентрализирано управление, които могат да доведат до загуба на експертен опит и взаимодействия, не могат да бъдат лесно преодолені на етап поверяване на управленски правомощия и изискват активно проследяване. Освен това, след като бъдат наети на работа, служителите основно посещават обучения и разполагат с ограничени възможности да натрупат практически опит, тъй като все още няма трансакции. Това създава допълнителни рискове от гледна точка на демотивацията и високото текучество на персонал.

71

Друг риск, съществуващ при структурите на ИПП, е съществуващата понастоящем ограничена защита на лицата, сигнализиращи за нередности, както се признава в националната стратегия за борба с корупцията за периода 2013—2018 г. Сръбските органи са в процес на изготвяне на ново законодателство относно сигнализирането на нередности, за да увеличат доверието на лицата, които потенциално могат да предприемат такава инициатива.

41 Докладът SIGMA за 2013 г. изчислява прогнозен процент в размер на 15—20% годишно. Отбелязва се също така, че промените в правителството водят до по-висок процент текучество, особено на позициите за старши служители.

Заклучения

72

Като цяло Комисията управлява ефективно предприсъединителната помощ за Сърбия. Финансовата предприсъединителна помощ за Сърбия, както и другите форми на подпомагане, ефективно помагат да изпълнява социални и икономически реформи и да подобрява управлението на страната. Въз основа на опита, придобит в други държави — бенефициенти на ИПП, Комисията поставя все по-голям акцент върху въпросите на управлението при планирането на финансовата и нефинансовата помощ за Сърбия.

Комисията управлява ли ефективно проектите по ИПП?

73

Като цяло Комисията управлява ефективно проектите по ИПП в Сърбия. Планирането на помощта по ИПП се основава на последователна стратегическа рамка, а подходът за подбор на проектите за подготовка на Сърбия за членство в ЕС постепенно се подобрява (вж. точки 9—22).

74

Одитираните проекти както в областта на управлението, така и други области, като цяло са постигнали планираните резултати (вж. точки 39—43), но са били засегнати от проблеми, свързани с:

- а) Разработването на проектите. Не е обърнато достатъчно внимание на определянето на цели, оценката на нуждите, изводите от преходни проекти и изискванията за стартиране на проектите и последователността на операциите (вж. точки 24—31);
- б) Изпълнението на проектите. Одитираните проекти от по-ранни програми по ИПП са засегнати от (понякога значителни) закъснения, мониторингът на интервенциите систематично се извършва на нивото на договорите, но не и на нивото на проектите, а корективните мерки на Комисията се ограничават предимно до промяна на действията, някои отделни тръжни процедури и процедури за възлагане на обществени поръчки не са изцяло ефикасни или ефективни (вж. точки 32—38, 44 и 45);
- в) Устойчивостта на проектите. При две трети от проектите резултатите имат съмнителни перспективи за устойчивост. Устойчивостта на проектите в областта на управлението е особено изложена на риск поради проблеми, свързани с персонала (вж. точки 46—48).

75

Гъвкавият управленски подход на Комисията е смекчил ефекта от някои от тези слабости на разработването и при изготвянето на последните годишни програми по ИПП тя е предприела действия за преодоляване на недостатъците, установени при по-ранните програми по ИПП (вж. точки 27—31 и 38).

Заклучения и препоръки

При подпомагането на областта на управлението Комисията ръководи ли ефективно нефинансовата помощ?

76

Като цяло Комисията е ръководила ефективно нефинансовата помощ за Сърбия в областта на управлението. Тя е използвала ефективно диалога със Сърбия за преодоляване на проблеми в управлението и в борбата срещу корупцията. Комисията постепенно е подобрила своя подход и ги е включила в процеса на формулиране на политиките и разработване на проектите. Тя е подпомагала ефективно управлението в рамките на финансирането от ЕС, но не е разгледала в пълнота националното управление на публичните финанси (вж. точки 50—71).

77

Комисията е създала структуриран диалог със Сърбия по въпросите на управлението. Диалогът обхваща съответно ключовите области на управлението, включва определянето на точки за действие и тяхното проследяване и създава връзка между политическите приоритети и формулирането на политиките. Стратегията на ЕС за разширяване и преразгледааният регламент за ИПП обръщат все по-голямо внимание на финансовото и икономическото управление в страните кандидатки (вж. точки 50—58).

78

Сметната палата установи, че поставеният при диалога и процеса на планиране фокус върху управлението е отразен в по-малка степен при разработването на проектите. В разделите от проектната документация, отнасящи се до изискванията, извлечения опит от предишни проекти и хоризонталните аспекти, не се вземат предвид рисковете, свързани с управлението, или се разглеждат по ограничен начин. Въпреки че при повечето от скорошните проекти, проверени от Сметната палата, липсва изрично позоваване на необходимостта от мерки за борбата срещу корупцията или други мерки за добро управление, Сметната палата установи, че по-голямата част от тези проекти непряко са допринесли за борбата с корупцията и по-доброто управление чрез дейностите си, свързани с изграждането на административен капацитет (вж. точки 59—63).

79

При одобряването на ДСИ Комисията е извършила оценка на структурите, с които Сърбия разполага за управление на средствата от ЕС. Тя систематично оценява рисковете в структурите на ИПП и извършва мониторинг на мерките, предприети за смекчаване на тези рискове. Въпреки това, съгласно изискванията на законодателството, процедурата на акредитация засяга само изпълнителните органи на ИПП, което означава, че ДСИ не е свързана с предварителна задълбочена оценка на управлението на публичните финанси и борбата срещу корупцията на държавно ниво (вж. точки 65—71).

Препоръки

80

За да подобри планирането, разработването и изпълнението на проектите по ИПП, Комисията следва да:

- а) направи процедурите за приоритизиране и подбор на проекти по-прозрачни, а документирането им по-систематично, като отрази отделните етапи на обосноваването на приоритизацията на проектите.
- б) Подобри процеса на извличане на опит, като разработи специализирана база данни, в която да се включват поуки от предходни проекти в Сърбия и други свързани държави бенефициенти. Извлеченият опит следва да вземе предвид данните за развитието и типологията на предходните неуспешни тръжни процедури или процедурите, които е трябвало да бъдат повторени. Следва да се обмисли също така включването в базата данни на препоръки от окончателни доклади по договорите. Данните в базата биха могли да бъдат групирани според основните сектори, използвани в планирането на ИПП.
- в) Систематично да документира оценките на нуждите, свързани с очакваните продукти и услуги от проектите и договорите, по-специално за да подобри ангажираността на бенефициентите с установените нужди.
- г) Засили принципа на поставяне на изисквания. По-специално, следва да се проверява предварително и по конкретен и измерим начин капацитетът на бенефициента да извърши необходимото за изпълнение на един висококачествен проект, както и дали елементите на проекта са съвместими с националната правна рамка и дали са налични необходимите разрешения за строеж. По-строгите изисквания би следвало да помогнат за намаляване на броя на проектите, които не са готови за изпълнение, по-специално големите инфраструктурни проекти.
- д) Въведе система за изготвяне на редовни кратки доклади за напредъка, за да осигури съответната одитна следа за целия проект, вместо за отделни договори. Обзорните доклади следва да включват изчерпателен списък на договорите, които са включени в даден проект/сектор.
- е) Въведе система за проверка на полезността на продуктите и услугите от проектите (в т.ч. проучвания, анализи, процедури, протоколи и материали за обучение) в средносрочен и дългосрочен план. По-силният акцент върху крайната полезност ще помогне за преместване на фокуса от предоставянето на продукти и услуги, изпълнението на договорните цели и целите за плащания към постигането на по-дълготрайни резултати.

81

Във връзка с провеждания структуриран диалог със Сърбия по въпросите на управлението и с процеса на ДСИ, Комисията следва да:

- а) изрази необходимостта сръбските власти да рационализират допълнително набора от национални стратегии и да финализират пълноценна пътна карта за УПФ, както и да предостави техническа помощ в това отношение, ако е необходимо.
- б) В областта на планирането на ИПП да вземе мерки за подобряване на механизма за консултации с ОГО, работещи активно в областта на управлението.
- в) Изготви указания за да гарантира, че нуждата от специфични за сектора мерки за борба с корупцията или други мерки за добро управление е оценена при разработването на проекта, когато това е необходимо.
- г) В своята оценка на националните реформи на УПФ да се увери, че одитната дейност на Комисията в контекста на процедурата за акредитация по ДСИ е изцяло взета предвид.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 21 октомври 2014 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Списък на одитираните проекти по ИПП

| Номер | Наименование | Национална програма/ Проект № | Бюджет (в млн. евро) ¹ |
|--|--|----------------------------------|--------------------------------------|
| Проекти в областта на управлението | | | |
| Правосъдие и вътрешни работи — Борба срещу корупцията и административен капацитет | | | |
| 1. | Реформа на полицейските служби: Вътрешни работи | 2007/6 | 1,0 |
| 2. | Борба срещу корупцията | 2008/5 | 2,5 |
| 3. | Подобряване на ефикасността и прозрачността на съдебната система | 2007/4 | 2,6 |
| 4. | Подобряване на ефикасността и прозрачността (прокурори и наказателна система) | 2008/8 | 4,5 |
| Реформа на публичната администрация (РПА) | | | |
| 5. | Програма за подпомагане на общините | 2007/2 | 22,5 |
| 6. | Хармонизиране на отдела за правоприлагане на сръбските митнически служби със стандартите, организацията и оперативната методология на правоприлагащите агенции на ЕС | 2008/6 | 4,4 |
| Управление на публичните финанси (УПФ) | | | |
| 7. | Подпомагане на службата за обществени поръчки | 2007/7 | 2,0 |
| 8. | Подпомагане на развитието на публичния вътрешен финансов контрол, етап 3 | 2008/2 | 2,0 |
| Проекти извън областта на управлението | | | |
| Социално развитие | | | |
| 9. | Програма за регионално икономическо и социално развитие | 2007/13 | 23,3 |
| 10. | Реформа в сектора на здравеопазването — Спешна медицинска помощ | 2007/16 | 10,0 |
| Развитие на частния сектор | | | |
| 11. | Подпомагане на конкурентоспособността на частния сектор | 2007/22 | 3,5 |
| Транспорт | | | |
| 12. | Мост Žeželj — възстановяване на сръбската инфраструктура | 2009/4 | 30,0 |
| Околна среда, изменение на климата и енергетика | | | |
| 13. | Защита на околната среда в Дружество „Електроенергия Сърбия“ | 2008/17 | 11,0 |
| Земеделие и развитие на селските райони | | | |
| 14. | Изграждане на капацитет за изпълнение на политиките за развитие на селските райони съгласно стандартите на ЕС | 2007/32 | 4,4 |
| Други дейности, свързани с достиженията на правото на ЕС, и хоризонтални дейности | | | |
| 15. | Подпомагане на гражданското общество I | 2007/12 | 2,0 |
| | Подпомагане на гражданското общество II | 2008/11 | 2,5 |
| Общо | | | 128,4 |

¹ Националното съфинансиране не е включено.

Списък на проекти по ИПП, проверени по отношение на управлението и борбата срещу корупцията като хоризонтални въпроси

| Номер | Наименование | Национална програма/ Проект № | Бюджет (в млн. евро) |
|-------------|---|----------------------------------|-------------------------|
| А. | Програма за финансиране на общинска инфраструктура — MISP 2010 | 2010/3 | 31,1 |
| Б. | Надзор на пътно строителство по коридор X (участъци Гърделица — Владичин хан и Пирот — Чишлик) | 2010/15 | 10,0 |
| В. | Изграждане на институционален капацитет и подпомагане на земеделието и развитието на селските райони в Сърбия | 2010/20 | 2,8 |
| Г. | Укрепване на Инспектората по околната среда на Сърбия и съответните заинтересовани страни | 2010/23 | 2,5 |
| Д. | Укрепване на законодателството, политиките и капацитета за координация на централно ниво | 2011/3 | 6,5 |
| Е. | Социално-икономическо развитие в Дунавския регион; | 2011/13 | 18,5 |
| Ж. | Програма за отпускане на безвъзмездна помощ на общините за опазване на околната среда (MEGLIP) | 2011/17 | 19,1 |
| З. | Изграждане на капацитет за Агенцията по енергетика | 2011/19 | 1,5 |
| И. | Подпомагане на развитието на МСП | 2012/7 | 6,2 |
| Й. | Подпомагане на земеделието и развитието на селските райони (по-специално мерки 1.4 и 2) | 2012/10 | 15,6 |
| Общо | | | 113,8 |

Обобщение

IV

Инструментът за предприежинителна помощ (ИПП) се концентрира върху нуждите и неговите приоритети се основават на оценка на нивото на изпълнение на критериите, свързани с ЕС, включени по-специално в стратегическия документ на Комисията относно разширяването и годишните доклади. Критериите за разпределяне на средствата зависят от способността на Сърбия да ги използва и управлява средствата и от това доколко спазва условията за присъединяване. По този начин ИПП играе ролята на връзка между политическата рамка на разширяването и бюджетния процес на ЕС.

VI

Комисията признава факта, че децентрализираната система за изпълнение (ДСИ) е била изградена за управлението на средствата по ИПП. Сърбия сега подготвя всеобхватна програма за реформи на управлението на публичните финанси (УПФ), която ще се основава на всеобхватна диагностика на подсистемите за УПФ. Следователно ще бъде проведена оценка на програмата за публични разходи и финансова отчетност (ПРФО).

Наблюдения

11

Комисията вече оказва подкрепа на правителството за подобряване качеството на своите стратегически документи посредством редица смекчаващи мерки, финансирани от ИПП. Комисията през последната година проведе редица секторни оценки на предишния ИПП и помощта от други донори в Сърбия, с цел да подкрепи подготовката за ИПП II, като целта е да се подпомага прилагането на съгласувани секторни стратегии/програми чрез секторен подход.

11 Първо тире

Ограничената подкрепа, предоставена от ИПП за процеса на децентрализация, почива върху стратегията за реформата на публичната администрация (РПА), приета от правителството на Сърбия през 2004 г. и свързаните с нея планове за действие. Конкретните области на подкрепата по ИПП са извлечени пряко от плановете за действие относно Стратегията за РПА. Избраният проект 5 (Програма за подкрепа на общините), насочен към изграждането на местен административен капацитет в приоритетни области от интеграцията в ЕС. Освен това в съответствие с плана за действие относно Стратегията за РПА, проектът е замислен в подкрепа на разработването на стратегията за децентрализация, както беше поискано от тогава действащото Министерство по въпросите на децентрализацията. Въпреки това, изпълнението на проекта пострада от липсата на политическа воля. Независимо от това, резултатите от този елемент на проекта са използвани по-нататък от новосъздадения Съвет за децентрализация, който отново беше свикан през есента на 2013 г., за да пристъпи към изготвянето на стратегията. При новото правителство, мандатът за изготвянето на стратегията за децентрализация се предоставя на Министерството на регионалното развитие и местното самоуправление.

Комисията е съгласна, че всяка допълнителна подкрепа по ИПП II за всеки процес на децентрализация ще трябва да се основава на ясна национална стратегия и нейния плана за действие.

11 Второ тире

Комисията признава, че не съществува всеобхватна Стратегия за УПФ, която обхваща всички ключови аспекти на управлението на РПА. Ситуацията е такава, че различни аспекти на УПФ са обхванати от специфични стратегии, като например фискалната стратегия или Стратегията за държавния вътрешен финансов контрол (ДВФК, така че е съществувала стратегическа основа за подкрепа на конкретни проекти по ИПП, дори при липсата на официална всеобхватна Стратегия за УПФ. С новата стратегия за разширяване с акцент върху основните принципи от октомври 2013 г. се поставя специално ударение върху икономическото управление, както

и върху управлението на публичните финанси и се предвижда, че държавите, обхванати от процеса на разширяване, следва да изготвят специални планове за действие относно УПФ. Следователно, помощта по ИПП II в тази област ще се основава на по-съгласувана рамка за УПФ, отколкото в миналото. Важно е да се отбележи, че новата сръбска Стратегия за РПА за периода 2013—2016 г. обхваща и УПФ. Това представлява значително подобрене в сравнение с миналото, защото в нея се подчертава факта, че УПФ се отнася до всички потребители на бюджета, не само до Министерството на финансите, както и че е налице необходимост от координация и съгласуваност в изпълнението. Освен това планираната оценка на програмата за публични разходи и финансова отчетност (PEFA) ще допринесе за цялостна картина на действащите системи за УПФ.

13

Целта на европейското партньорство е да осигури обща референтна рамка, а не политическа рамка, за да се определят приоритетни области за реформи и да се дадат общи насоки за финансова помощ в тези приоритетни области с очакването, че страната спазва принципите и приоритетите, набелязани в нея. Тези принципи бяха последователно съгласувани със Сърбия и отразени в националните програми през първите години от програмирането на ИПП. По-конкретна и съответстваща на присъединяването рамка е предоставена от ежегодно актуализираната стратегия за разширяване и годишни специфични за страната доклади за постигнатия напредък.

14

Комисията призна необходимостта от подобрени показатели при програмирането на помощта по ИПП и обръща внимание на този въпрос в рамката за ИПП II. В индикативните документи за национална стратегия, в които ще се определи дългосрочна стратегическа ориентация за финансирането по ИПП за всяка страна, е включено приложение, в което подробно се описват показателите на различни равнища. Това, наред с другото, включва също показатели в областта на икономическото управление и борбата срещу корупцията.

16

Комисията признава, че в рамките на предходни програми по ИПП някои проекти бяха избрани поради тяхната значимост за Сърбия въз основа на гаранции, предоставени от правителството за безпрепятственото им осъществяване. Вече са въведени много по-строги изисквания относно готовността на проекта по програмите на ИПП за 2012 и 2013 г. и те ще бъдат прилагани дори по-систематично в рамките на ИПП II. Комисията подкрепя чрез помощта по линия на ИПП разработването на нова методология за подбор на инвестиционни проекти, които ще бъдат част от единния национален списък с проекти. Методиката има за цел да помогне на сръбското правителство да оцени а) определянето на приоритетите и б) степента на зрелост на проектите/програмите в инфраструктурния сектор.

20

Комисията споделя значението на организациите на гражданското общество (ОГО) и допълнително ще продължи да насърчава и подкрепя участието на ОГО в планирането на ИПП.

Капе 3

Доставките са синхронизирани с дейностите по паралелно побратимяване в подкрепа на плана за институционалното развитие за разплащателната агенция (РА). На РА са били предоставени 105 длъжности при систематизирането на Министерството на земеделието. В хода на осъществяването на този проект съставът на правителството бе променен три пъти, което доведе до смущения в планираните назначения в РА.

26

Бяха взети мерки за подобряването на капацитета за извличане на поуки от досегашния опит и по този начин за подобряване на програмния процес на ИПП II (2014—2020 г.). Извлечените поуки и препоръките от секторните оценки на компонента I на ИПП в Сърбия са приложени при проектирането на програмата за ИПП за 2014 г. Таблицата с препоръки за всеки сектор индивидуално и за планиране като цяло бе въведена като основен начален документ за работните групи по сектори в процеса на планирането за 2014 г.

27

Тъй като условията за планиране на ИПП за 2012 г. са използвани по един целенасочен начин, те са ясно определени в секторните/проектните фишове по измерим начин и принудително се налагат по време на изпълнението. Редица проекти бяха отложени при планирането, ако не са били налице важни предпоставки. Въпреки това, Комисията възнамерява да наложи по-строги условия и ясно заяви на сръбското правителство, че само напълно изготвени проекти ще се вземат предвид при планирането.

33

Действително, докладите до Комисията от вторично оправомощен разпоредител с бюджетни кредити представят постигнатите високи цели изпълнени и процента на възлагане, които са били последователно постигнати година след година, следователно, доказващи висок капацитет за усвояване.

37

Комисията реагира, по-специално на първите заседания на комитетите за мониторинг, с цел гарантиране на успешното изпълнение на текущите проекти, което доведе до гъвкаво управление на договорите. Този процес се разви към по-строги механизми за наблюдение и по-строги решения, когато възникнат трудности по време на изпълнението за всеки отделен случай.

Каре 7 - Отговор по първия параграф

Обемът на общински облигации за град Нови Сад представлява вторият по големина местен държавен заем в Сърбия. Резултатите, постигнати в рамките на настоящата програма, все още оказват влияние върху пазара през 2014 г., когато например се предвижда да се емитират допълнителни общински облигации за градовете Сабач и община Стара пазова. Постоянната конференция на градовете и общините продължава да получава искания за предоставяне на помощ за емитирането на общински облигации, представляващи алтернатива на заемите. Комисията е на мнение, че без тази подкрепа, пазарът на общински облигации в Сърбия вероятно би престанал да съществува и общините биха продължили да се сблъскват

с високи лихвени проценти за банкови заеми. Следователно подкрепата относно общинските облигации беше важна отправна точка за кредитния пазар на местното самоуправление в Сърбия, за финансиране на общинската инфраструктура и за икономии в местните бюджети.

Каре 7 - Отговор по втория параграф

Финансовата подкрепа по линия на ИПП оказва съдействие на правителството в спазването на критериите на ЕС и допълва политическия диалог. Комисията подчертава недостатъците по отношение на дейностите на Централното звено за хармонизация (ЦЗХ) и персонала на звената за вътрешен одит в съответните структури в рамките на политическия си диалог със сръбските органи, по-специално в съответния подкомитет на Споразумението за стабилизация и асоцииране (ССА), както и в доклада за скрининга по глава 32. Поради това се очаква подобрене в краткосрочен план в рамките на преговорите за присъединяване. Ако проекта от 2008 г. не е бил достатъчен, за да се отстранят всички трудности, той е допринесъл много за постигането на ниво на подготовка, което да позволи на Комисията да предложи отварянето на глава 32.

43

Не могат да се направят обобщени заключения относно ефективността на предоставяната от ЕС подкрепа в областта на общественото строителство въз основа на конкретен проект. По-голямата част от закъсненията са били оценени от инженерите като дължащи се на изпълнителя. По-нататък, по-специално след ИПП за 2011 г., този тип трудности понастоящем се преодолява чрез подобряване на връзките между елементите на политиката и планирането.

45

Комисията признава липсата на обобщен документ за мониторинг на историята на несполучливите търгове. Въпреки това основанията за отмяна или провал на даден търг са анализирани за всеки отделен случай и ще бъдат взети предвид при възможното подновяване.

Каре 10 — Отговор по първия параграф

Тръжната процедура за проекта за реформа на полицията се провали не само поради подаване на офертата след официалния краен срок. След неуспеха на тръжната процедура бенефициерът (отделът за вътрешни разследвания в Министерство на вътрешните работи) продължава да е ангажиран с проекта, а проблемите, свързани с липсата на независимост на този отдел, на достатъчно персонал и съдействие от страна на висшето ръководство в Министерството на вътрешните работи, продължиха да оказват въздействие върху способността на отдела за вътрешен контрол ефективно да противодейства на корупцията в полицията. Тези въпроси бяха предмет на специални писма, изпратени от ръководителя на делегацията и посланика на партньора по проекта за побратимяване до министъра.

Каре 11 — Отговор по първия параграф

Комисията прилага вече извлечените поуки от този опит. По програмата на ИПП за 2012 г., аспектът в областта на информационните технологии за правосъдието включва анализ на нуждите като начално действие. Допълнителна помощ може да се предостави единствено при финализирането на този анализ на нуждите.

Каре 11 — Отговор по втория параграф

Комисията е съгласна, че липсата на ясна рамка на регионалната политика доведе до риск за устойчивостта. Не съществува обаче единен модел на ЕС, които може да е бил предложен, тъй като организационните аспекти трябва да се определят на национално равнище, като политическо решение на сръбското правителство. Устойчивостта стана проблем, пораждащ загриженост, когато стана ясно, че Сърбия няма да получи регионална политическа и законодателна рамка в началото на процеса, както и ясни механизми за финансиране. Комисията би желала да отбележи, че всички финансирани от ЕС агенции за регионално развитие са продължили да функционират след завършване на проекта и финансирането от ЕС. Въпреки че все още до голяма степен те са зависими от проекта, повечето от тях са придобили регионалното признаване и се възползват от програмите за трансгранично сътрудничество, национални фондове, фондове на двустранни донори, но също така и от частните приходи от предоставянето на различни

бизнес услуги. Важен извод, който може да се извлече от програмата, е че трябва да се организира ясна последователност от дейности, чрез които, например, приемането на стратегическа/законодателна рамка ще бъде предпоставка за предоставянето на по-нататъшна подкрепа.

Каре 11 — Отговор по третия параграф

Проектът може да се счита за еднократна държавна помощ за общински структури, които само в този случай стават отговорни за поддръжката и доставката на оборудване и инфраструктура в своите здравни заведения.

Към момента на извършване на покупката, Министерство на здравеопазването, искаше да достави повече превозни средства за покриване на повече нужди (автопаркът е трябвало да се състои от 1000 такива превозни средства и Сърбия притежава само около 400 такива, включително дарените от ЕС 252 превозни средства). Въпреки това, финансовите ресурси са все по-оскъдни и бяха извършени само ремонтна дейност и спорадични поръчки със средствата, които са на разположение в общинските бюджети.

Предоставената от страна на ЕС помощ би могла да се разглежда като спешна помощ за възстановяване, тъй като такива закупувания не са били извършвани преди 1991 г., и нуждата от тези превозни средства за системата беше сериозна. В противен случай последиците за предоставянето на услуги и за здравето на населението биха били сериозни.

Тези превозни средства все още са най-новите налични в страната и все още се използват в максимална степен, както и по тази причина постигнатите с проекта усъвършенствани способности все още се поддържат. Подновяването на превозните средства е в зависимост от бъдещото икономическо развитие на страната.

Каре 12 — Отговор по първия параграф

Комисията е съгласна с факта, че е трудно да се наеме персонал за вътрешен одит в някои министерства. Въпреки това, Сърбия уведоми Комисията, че е създадена функция за вътрешен одит в рамките на 76 потребители на бюджета (55 на централно държавно ниво, 21 на равнището на местното управление). Тези потребители представляват 90 % от публичните

фондове. Всички министерства са създали звена за вътрешен одит, но в две министерства тези длъжности все още не са заети. По-малките потребители на бюджета могат междуременно или да създадат съвместно звено за вътрешен одит или да сключат споразумение с потребители на бюджета, които имат функция за вътрешен одит и да използват техните одитори.

Този въпрос ще бъде обхванат в глава 32 от преговорите, и поради това се очаква напредък и той ще бъде наблюдаван отблизо в този аспект преди приключването на главата.

Каре 12 — Отговор по втория параграф

Комисията осъзнава трудността да се задържи обучен персонал в ключови административни структури като хоризонтален проблем в страните кандидатки. Този въпрос ще бъде наблюдаван отблизо във всички области по време на преговорите, тъй като дадена глава може да бъде приключена само след като законодателството бъде напълно приведено в съответствие с това на ЕС и административният капацитет бъде сметен за достатъчен за изпълнение на политиките на ЕС.

48

Вече са предприети мерки за ограничаване на слабостите в областта на устойчивостта. Графикът на Ориентирания към резултатите мониторинг (ОРМ) за 2014 г. съдържа редица упражнения за последващ ОРМ с цел проверка на средносрочната и дългосрочната устойчивост на резултатите от проектите по ИПП.

59

Официалното откриване на преговорите за присъединяване със Сърбия през януари 2014 г., като се започне с главите за върховенството на закона (глава 23 „Съдебна власт и основни права“ и глава 24 „Правосъдие, свобода и сигурност“), постави силен акцент върху необходимостта от гарантиране на климат, който е стабилен и предвидим относно върховенството на закона, и който да доведе до цялостно подобряване на местното самоуправление. Това включва по-специално и като приоритет ефективна и възпираща борба срещу корупцията на всички нива и във всички сектори, включително на проектно ниво.

61

Във всички програмни периоди междусекторните въпроси бяха включени в рамките на по-общите въпроси на върховенството на закона. Дори да не е изрично посочено в предходни години, Комисията разглежда тези въпроси хоризонтално, същевременно признавайки, че изричното позоваване може да служи за по-голяма яснота в това отношение.

66

Сърбия сега подготвя всеобхватна програма за реформи на управлението на публичните финанси (УПФ), която ще се основава на всеобхватна диагностика на подсистемите за УПФ. Следователно ще бъде проведена оценка на програмата за публични разходи и финансова отчетност (PEFA). Цялостна и надеждна програма за реформиране на УПФ представлява едно от основните изисквания в преговорите на Сърбия за присъединяване към Европейския съюз и в същото време, също така представлява един от ключовите елементи при планирането и прилагането на реформите в дългосрочен план.

С оценката на ПРФО ще се предостави на правителството на Сърбия обширен преглед на общите показатели за изпълнение на УПФ, позволяващ да се оцени текущото състояние в ключови области и да се установи къде са ограниченията и рисковете в напредъка по отношение на нова стратегия за реформа на УПФ. Това ще включва също и оценка на структурите на ИПП в сръбските органи.

67

Комисията е съгласна с необходимостта от по-нататъшни усилия, за да бъдат защитени финансовите интереси на ЕС. Функцията за вътрешен одит постепенно бе създадена по такъв начин, че да може да се справи с основата на децентрализираното управление. Броят на вътрешните одитори и извършените одити се е увеличил с течение на времето. Все още остава да бъде създадена обаче ефективна и функционираща система за вътрешен одит в съответствие с изискванията на закона за бюджетната система за много от бюджетните органи и бенефициерите. Вътрешният контрол е съсредоточен върху последващата проверка на спазването на законите и разкриването на потенциални нередности, както се вижда от работата на вътрешните одитори, инспекторите по централизирания бюджет и също така държавната институция за одит. В съответствие с принципа за отчетност на ръководството обаче, акцентът следва

постепенно да се съсредоточи върху това ръководителите да станат отговорни за установяването и прилагането на подходящи ФМС структури, подкрепяни от функцията за вътрешен одит, с цел на първо място предотвратяване на нередности.

70

Комисията въведе мерки за смекчаване на рисковете от високото текучество на служителите. Персоналът взема активно участие в задачите, изпълнявани от Делегацията в съществуващата централизирана структура, за да се възползва от практическия опит по истински случаи преди извършването на самите транзакции, когато децентрализираната структура ще бъде в крайна сметка въведена. Тези задачи включват наблюдение на оценяващите комисии, участващи в проверките на място, както и мисии за проверка по проекти.

71

Засилването на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, е важен елемент, който вече е определен в доклада за скрининга по глава 23. Разработването на функционираща система за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, следва да заеме централно място в плана за действие, който Сърбия в момента разработва, за да се изпълни критерия за отваряне на тази преговорна глава. Проектът на закон за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, беше изготвено и предстои той да бъде приет.

Заклучения и препоръки

74 а)

Комисията признава някои свързани с дизайна недостатъци, в частност за ранни проекти по ИПП. Следователно Комисията подобри своите секторни фишове в това отношение. При оценките на сектора, финансиран по ИПП, са извлечени поуки от изпълнението на ИПП I (2007—2012 г.). Препоръките от тези оценки са включени в работни групи и са в процес да бъдат отразени при програмирането на ИПП II. Някои от конкретните препоръки, отправени при оценките на сектора, вече са отразени в новата установка на ИПП II (Регламент 231/2014 на ЕС), Общия регламент за изпълнение (Регламент 236/2014 на ЕС) и в проектите на рамковите споразумения, които ще бъдат сключени с всеки отделен бенефициер.

74 б)

Комисията признава изолирани проблеми при изпълнението на предходни проекти, които бяха разглеждани от възлагащия орган с цел да се защити договорното изпълнение и се осигури доброто финансово поведение при управлението на договори. Сложността и изискващите техническите усилия тръжни процедури доведоха до някои несполуки и бяха отменени при подновените тръжни процедури.

74 в)

Комисията осъзнава трудността да се наеме и задържи обучен персонал в ключови административни структури като предизвикателство от хоризонтален характер във всички страни кандидати. Този въпрос ще бъде наблюдаван отблизо по време на преговорите, тъй като дадена глава може да бъде приключена само след като законодателството бъде напълно приведено в съответствие с това на ЕС и административният капацитет бъде сметен за достатъчен за изпълнение на политиките на ЕС.

76

Сърбия сега подготвя всеобхватна програма за реформи на управлението на публичните финанси (УПФ), която ще се основава на всеобхватна диагностика на подсистемите за УПФ. Следователно ще бъде проведена оценка на програмата за публични разходи и финансова отчетност (PEFA). Цялостна и надеждна програма за реформиране на УПФ представлява едно от основните изисквания в преговорите на Сърбия за присъединяване към Европейския съюз и в същото време, също така представлява един от ключовите елементи при планирането и прилагането на реформите в дългосрочен план.

78

Във всички програмни периоди междусекторните теми бяха включени в рамките на по-общите въпроси на върховенството на закона. Дори да не е изрично посочено в предходни години, Комисията разглежда тези въпроси хоризонтално, същевременно признавайки, че изричното позоваване може да служи за по-голяма яснота в това отношение.

80 а)

Комисията приема препоръката. Определянето на приоритетите и процесът на подбор като цяло вече бяха подобрени през жизнения цикъл на ИПП I. Очаква се по-нататъшен напредък за проекти по ИПП II, в съответствие с наскоро разработената методика и преминаването към секторен подход, който ще увеличи връзките между приоритетите на политиката и програмирането на помощта. Основните приоритети на политиката за програмиране ще бъдат отразени в стратегическия документ за страната, както и пропуските, които са ежегодно оценявани в стратегическия документ на Комисията и докладите за напредъка. След започването на преговорите за присъединяване, във всеки сектор програмирането следва да бъде пряко свързано с приоритетите, определени в съответните глави, първо в докладите за скрининг и впоследствие при изпълнението на критерии за отваряне или затваряне на преговорни глави, когато е приложимо. Друго ясно подобрение в областта на инвестициите трябва да настъпи в резултат от разработването на национални единен списък от стратегически проекти в областта на транспорта, енергетиката, околната среда и бизнес инфраструктурата, които да бъдат приети от правителството и използвани като единствена основа за подпомагането по линия на ИПП на инфраструктурни проекти.

80 б)

Комисията приема препоръката. В контекста на тематичните оценки на сектора, поуки, извлечени от изпълнението на проектите, свързани с различни страни и/или сектори, вече са споделени, и особено при финансираните по ИПП секторни оценки са извлечени поуки от изпълнението на ИПП I (2007—2012 г.). В резултат на това някои от конкретните препоръки, отправени при оценките на сектора, вече са отразени в новата установка на ИПП II (Регламент 231/2014 на ЕС), Общия регламент за изпълнение (Регламент 236/2014 на ЕС) и в проектите на рамковите споразумения, които ще бъдат сключени с всеки отделен бенефициер. Те са отразени също така в случаите, в които е приложимо, при програмирането на ИПП II. За целите на мониторинга и докладването, специфична таблица отразява развитието относно предприетите стъпки за изпълнение на основните констатации и препоръки от предишни оценки, свързани както със секторите така и с формите на помощ. Освен това Комисията възнамерява

да проучи, в контекста на създаване на рамка за мониторинг и докладване, която да удовлетворява изискванията за отчетност, произтичащи от правната рамка за ИПП II, дали може да се създаде ефикасен и икономически ефективен инструмент за докладване, при който също да бъде взета под внимание тръжната процедура, по възможност чрез надграждане върху на съществуващите инструменти. Освен това, в съответствие с наскоро актуализираните насоки за политиката в областта на оценката на ГД „Разширяване“, е предвидено преразглеждане на настоящите практики и инструменти за мониторинг, както и укрепване на синергията между функциите за оценка и мониторинг, което ще допринесе за гарантирането на последователни последващи действия относно минали констатации и препоръки.

80 в)

Комисията приема тази препоръка и възнамерява да я вземе предвид чрез подобряване на логическата рамка на интервенциите в рамките на документите за предприемане на действия по ИПП II, по-специално по отношение на резултатите и крайните продукти от дейностите, както и чрез по-нататъшно подобряване на документацията, свързана с оценките на нуждите, като приложенията към документите за предприемане на действия.

80 г)

Комисията приема тази препоръка. В действителност, тя вече в голяма степен е взета предвид, тъй като условията за планиране на ИПП за 2012 г. са използвани по един целенасочен начин, те са ясно определени в секторните/проектните фишове по измерим начин и принудително се налагат по време на изпълнението. Редица проекти бяха отложени при планирането, ако не са били налице важни предпоставки. Въпреки това, Комисията възнамерява да наложи по-строги условия и ясно заяви на сръбското правителство, че само напълно изготвени проекти ще се вземат предвид при планирането. Тази политика ще бъде подкрепена допълнително, по отношение на инфраструктурата, чрез създаването на единен списък с проекти, който ще включва извършването на индивидуална оценка на всички проекти относно степента им на зрялост (и изпълнението на условията).

80 д)

Комисията приема тази препоръка. В доклада за 2014 г. на вторично оправомощения разпоредител с бюджетни кредити се планира да бъде включена подобрена одитна следа за целия проект, т.е. за договори, които са включени в годишната стратегия за получаване на увереност за 2014 г. и за одитния план от 2014 г. нататък. Резултатите, заключенията и препоръките от одитите и мониторинга на място ще бъдат представени в обобщаващите доклади, съдържащи данни относно целия проект/сектор. Тези доклади ще бъдат подобрени по такъв начин, че да отговарят на определени препоръки и улесняват тяхното изпълнение.

80 е)

Комисията приема тази препоръка и се предвижда да създаде система, за да включи извадки от такива проверки в своите годишни одитни планове и планове за проверка на място.

81 а)

Комисията приема препоръката. Комисията е в процес на предоставяне на подкрепа за оценка на публичните разходи и финансовата отчетност, с цел да се предостави на правителството на Сърбия обширен преглед на общите показатели за изпълнение на УПФ. В такава оценка ще се прецени състоянието на ключови области и ще се посочи къде са ограниченията и рисковете при реализиране на напредък по отношение на нова стратегия за реформа на УПФ. Това ще включва също и оценка на структурите на ИПП в сръбските органи. Сърбия сега подготвя всеобхватна програма за реформи на управлението на публичните финанси (УПФ), която ще се основава на всеобхватна диагностика на подсистемите за УПФ. Напредъкът ще бъде активно насочван и наблюдаван внимателно по време на преговорите в рамките на глава 32 относно финансовия контрол.

81 б)

Комисията приема тази препоръка и приветства всякакво по-нататъшно участие на организациите на гражданското общество в политиката и процесите на планиране. Тя действително е на мнение, че тези мерки вече са до голяма степен налице. Комисията вече предостави на подкрепата по ИПП за създаването на Служба за сътрудничество с гражданското общество. Службата бе създадена през 2010 г. През 2010 г. националните органи също създадоха механизъм, наречен СОГО (Секторни организации на гражданското общество) за участието на гражданското общество в планирането, програмирането и мониторинга на помощта по ИПП. Механизмът на СОГО е организиран на секторна основа. За всеки сектор са регистрирани представителни ОГО. Подкрепата по ИПП беше осигурена чрез техническа помощ за проектиране на механизъм на СОГО и за укрепване на влиянието им в посока разширено създаване на политики. Въпреки че ОГО бяха консултирани редовно при програмирането на ИПП, в миналото те използваха по-скоро ограничено този механизъм.

81 в)

Комисията приема тази препоръка и ще издаде насоки, за да гарантира, че необходимостта от специфични за сектора мерки за борба с корупцията или други мерки за добро управление, когато е уместно, бъде оценена при изготвянето на проекта.

81 г)

Комисията приема тази препоръка и ще гарантира, че одитната работа, извършена в контекста на акредитацията и възлагането на управленско решение след март 2014 г. нататък, ще бъде взета под внимание в процеса на реформиране на УПФ.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_bg.htm)
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти:

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

В този доклад се разглежда дали помощта от ЕС (която за периода 2007—2013 г. възлиза на около 1,2 млрд. евро) е изпълнила ефективно предназначението си да подготви Сърбия за членство в ЕС. Одитираните проекти са постигнали планираните резултати, но са били засегнати от слабости в разработването, изпълнението и устойчивостта. Като цяло Сметната палата заключава, че Комисията правилно поставя все по-голям акцент върху въпросите на управлението при планирането на помощта за Сърбия, както и че помощта от ЕС ефективно помага на Сърбия да провежда структурни реформи и да подобрява управлението на публичните финанси.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации