

Специален доклад

**Укрепване на  
административния  
капацитет в бивша  
югославска република  
Македония — ограничен  
напредък в труден  
контекст**



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx)

Уебсайт: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Туитър: @EUAuditorsECA

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

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-4885-5	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/419779	QJ-AB-16-012-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-4914-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/37588	QJ-AB-16-012-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4928-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/723832	QJ-AB-16-012-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Специален доклад

**Укрепване на  
административния  
капацитет в бивша  
югославска република  
Македония — ограничен  
напредък в труден  
контекст**

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

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III с ръководител Karel Pinxten, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с външните дейности. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Hans Gustaf Wessberg със съдействието на Peter Eklund — ръководител на неговия кабинет; Emmanuel-Douglas Hellinakis — аташе в кабинета, Torielle Perreur-Lloyd — ръководител на одитната задача, Stéphanie Girard, Ainhoa Perez Infante, Aurelia Petliza — одитори.



От ляво надясно: A. Perez Infante, E.-D. Hellinakis, T. Perreur-Lloyd, H. G. Wessberg, A. Petliza, P. Eklund, S. Girard.

## Точки

### Съкращения и акроними

## I – IX Кратко изложение

### 01 – 13 Въведение

#### 01 – 05 Пътят към присъединяването

#### 06 – 10 Национален контекст на реформите

#### 11 – 13 Предприсъединителна финансова помощ от ЕС

### 14 – 21 Обхват и подход на одита

### 22 – 66 Констатации и оценки

#### 22 – 44 Част I — Ефикасност на приноса на предприсъединителната финансова помощ за укрепването на административния капацитет

#### 23 – 36 Предприсъединителната финансова помощ не е отговорила успешно на някои съществени слабости в административния капацитет в ключови области

#### 37 – 38 Повечето от планираните резултати са реализирани, но невинаги са били използвани

#### 39 – 40 Въздействието от проектите често е ограничено и невинаги устойчиво

#### 41 – 44 Пречки за напредъка в укрепването на административния капацитет

#### 45 – 55 Част II — Използване на децентрализираното управление като средство за изграждане на капацитет

#### 46 – 49 Страната не е била готова за децентрализирано управление на средства по ИПП с такъв обем и сложност

#### 50 – 51 Комисията е предприела мерки, но вероятно ще бъдат отменени още бюджетни кредити

#### 52 – 55 Децентрализирането на управлението е можело да се използва по-широко като средство за изграждане на капацитет за публичната администрация

56 – 66 **Част III — Принос на политическия диалог към укрепването на административния капацитет**

57 – 60 Политическият диалог е бил добре организиран, но въпреки това не е допринесъл значително за цялостното укрепване на административния капацитет

61 – 66 Други механизми за диалог са били насочени към засилване на административния капацитет, но не са довели до напредък в премахването на съществуващите пречки

67 – 73 **Заклучения и препоръки**

**Приложение I — Ключови дати в отношенията между ЕС и бивша югославска република Македония**

**Приложение II — Одитирани проекти**

**Отговори на Комисията**

**ГД „Политика на съседство и преговори за разширяване“:** Генерална дирекция „Политика на съседство и преговори за разширяване“

**ГД „Регионална и селищна политика“:** Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“

**ДВРП:** Диалог на високо равнище за присъединяване

**ДКЖ:** Държавна комисия по жалбите

**ДКПК:** Държавна комисия за предотвратяване на корупцията

**ИПП:** Инструмент за предприсъединителна помощ

**ОГО:** Организации на гражданското общество

**ПВФК:** Публичен вътрешен финансов контрол

**ПСА:** Процес на стабилизиране и асоцииране

**РПА:** Реформа на публичната администрация

**СА:** Стабилизиране и асоцииране

**СОП:** Служба за обществени поръчки

**ССА:** Споразумение за стабилизиране и асоцииране

**ЦОПИ:** Център за обучение и подпомагане по ИПП

**ReSPA:** Регионална школа по публична администрация

**SIGMA:** Подкрепа за подобряване на управлението и ръководството

I  
Бивша югославска република Македония е кандидат за членство в ЕС от 2005 г. От 2009 г. насам Комисията ежегодно отчита, че страната изпълнява задължителните политически критерии за преминаване към следващия етап на процеса на присъединяване. Съветът приема, че страната изпълнява политическите критерии, но не взема решение каква да бъде рамката за започване на преговорите. През ноември 2015 г. Комисията е заявила готовност да поднови своята препоръка за откриване на преговори за присъединяване с бивша югославска република Македония и това е било обвързано с преодоляването на текущата политическа криза в страната и изпълнението на редица приоритети, свързани с неотложни реформи.

II  
През периода 2007—2013 г. ЕС е отпуснал 615 млн. евро по Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП I) за подпомагане на страната в подготовката ѝ за членство. Също така бивша югославска република Македония е получила финансова помощ по многостранни програми, обхващащи целия регион на Западните Балкани.

III  
Сметната палата одитира проекти, финансирани от ИПП I, в три основни сектора — реформа на публичната администрация (12 % от общата сума), транспорт (18 %) и околна среда (16 %). Сметната палата констатира, че въпреки очакването на Комисията за приоритетно изграждане на капацитет, през одитирания период е постигнат сравнително ограничен напредък в укрепването на административния капацитет на страната. Одитираните проекти показват, че обикновено проектите са реализирали планираните резултати, но те често не са били изцяло оползотворявани. В някои случаи проектите са оказали ограничено въздействие и не са били устойчиви.

IV  
Всички одитирани проекти в сектора РПА включват дейности, предназначени да укрепят административния капацитет, но често те не са преодолявали ефективно слабостите. В някои ключови области, в които вече съществува силно законодателство (вътрешен контрол, развитие на професионална и независима държавна администрация), получената по време на одитирания период помощ по ИПП е недостатъчна и не е отбелязан достатъчен напредък в прилагането на това законодателство. В други ключови области (като обществените поръчки и борбата срещу корупцията) проектите по ИПП са имали скромно въздействие поради липса на активна подкрепа от националните органи.

V  
В секторите на транспорта и околната среда малко от одитираните проекти са били насочени към изграждането на капацитет за извършване на хармонизация с *достиженията на правото на ЕС*. Въпреки че други проекти са целели укрепване на административния капацитет по метода „учене чрез практика“, при по-нататъшната проверка беше установено, че инвестициите в инфраструктура не са включвали дейности, които да са ясно насочени към прякото подпомагане на тази цел.



### VI

Одитираните проекти невинаги се подчиняват на един съгласуван, последователен и координиран подход към укрепването на административния капацитет. Някои проекти не са били разработени на базата на предишни случаи на финансова помощ в същия сектор или не са били надградени с по-нататъшна помощ. В много случаи са минавали четири или повече години от набелязването на нуждата от помощ до реализирането на проектните резултати.

### VII

Комисията е децентрализираща управлението на 76 % от средствата по ИПП I за националната администрация и е подкрепила създаването и функционирането на структури за управление на тези средства. В резултат на това е създаден по-добър капацитет в тези сфери на публичната администрация. Сметната палата установи обаче, че опитът от децентрализираното управление е представлявал възможност за изграждане на капацитет и в останалата част от публичната администрация, която Комисията не е използвала по време на одитирания период.

### VIII

Механизмите за политически диалог са били подходящи за целите на подкрепата за реформи в страната. Фактът, че цялостният административен капацитет не се е подобрил значително през одитирания период се дължи в голяма степен на недостатъчната политическа воля на националните органи да се справят с някои пречки за укрепване на административния капацитет. Освен това лостът, чрез който Комисията е можела да насърчава реформите, особено в чувствителните области, през този период е бил значително намален поради липса на рамка, каквато могат да предоставят преговорите за присъединяване.

### IX

Сметната палата отправя редица препоръки за укрепване на административния капацитет.

## Пътят към присъединяването

### 01

Бивша югославска република Македония е първата държава в Западните Балкани, подписала Споразумение за стабилизиране и асоцииране с ЕС през 2001 г. На срещата на върха в Солун през 2003 г. Европейският съюз (ЕС) даде на всички страни от Западните Балкани<sup>1</sup> ясна перспектива за членство в ЕС, ако изпълнят необходимите условия, по-специално критериите от Копенхаген<sup>2</sup> и условията на Процеса на стабилизиране и асоцииране (ПСА)<sup>3</sup>. През 2005 г. страната официално става пълноправен кандидат за членство в ЕС

### 02

До 2009 г. бивша югославска република Македония успешно е хармонизирала значителна част от националното си законодателство със законодателството на ЕС. Комисията е отчела този напредък и е направила препоръка за започване на официални преговори за присъединяване. Преговорите за членство обаче не могат да започнат, докато правителствата на всички държави членки на ЕС не дадат съгласието си под формата на единодушно решение на Съвета на ЕС. Въпреки че Съветът признава, че страната е изпълнила политическите критерии за започване на преговорите за присъединяване, той не е приел такова решение след препоръката на Комисията от 2009 г.

### 03

Съветът е продължил да се въздържа от действия въпреки категоричните препоръки на Комисията през всяка от следващите пет години. Пречки за взимането на решение са се оказали въпроси относно официалното име на държавата<sup>4</sup> и в последно време — отношенията със съседите. Официалният процес на присъединяване на страната е блокиран от повече от 6 години. Междувременно много от другите държави в Западните Балкани са я настигнали и дори задминали<sup>5</sup>.

### 04

През 2013 г. страната навлиза в период на политическа криза и вътрешният политическият диалог се разпада<sup>6</sup>, като наяве излизат сериозни недостатъци в демократичното управление. През 2015 г. в публичното пространство е оповестена информация за незаконно подслушвани разговори, в които се намеква за нарушения на основните права, политизация и корупция<sup>7</sup>. Комисията и някои членове на Европейския парламент активно участват в търсенето на политическо решение за преодоляване на тази криза.

- 1 По това време страните от този регион включват Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, бивша югославска република Македония и Сърбия и Черна гора.
- 2 Критериите от Копенхаген, приети на срещата на Европейския съвет през юни 1993 г. включват:  
а) политически критерии;  
б) икономически критерии;  
в) способност за поемане на задълженията, произтичащи от членството.
- 3 Процесът на стабилизиране и асоцииране — политиката на ЕС на Западните Балкани, е създаден с цел приемането на тези страни за членки на ЕС. Страните от Западните Балкани участват в едно нарастващо партньорство с цел стабилизиране на региона и създаване на зона за свободна търговия.
- 4 По този въпрос се работи от 1994 г. чрез посредничеството на Обединените нации.
- 5 Хърватия вече е член на Европейския съюз. Черна гора, Сърбия и Албания станаха страни кандидатки за членство в ЕС, а Черна гора и Сърбия са започнали преговорите за присъединяване.
- 6 Основната опозиционна партия бойкотира парламента.
- 7 Вж. въведението към Доклада за напредъка (SWD(2015) 212, окончателен от 10 ноември 2015 г.).

## 05

През 2014 г. Комисията обяви, че до 2020 г. ЕС няма да се разширява с нови държави членки<sup>8</sup>. Общото забавяне в процеса на разширяване се дължи както на нуждата от консолидация в рамките на съществуващия ЕС след последните вълни на разширяване, така и на предизвикателствата, които възникват от интегрирането на регион, съвсем наскоро излязъл от ожесточения конфликт през 90-те години на миналия век. В приложение I са показани ключовите дати.

## Национален контекст на реформите

## 06

Комисията подпомага бивша югославска република Македония за осъществяване на реформи и за подготовка за членство в ЕС. Процесът на реформи представлява разработване и прилагане на национално законодателство, което да е хармонизирано със законодателството на ЕС. Комисията подпомага разработването на ново законодателство и укрепването на административния капацитет за прилагането му.

## 07

Според Комисията и другите заинтересовани страни, въпреки че публичната администрация на бивша югославска република Македония продължава да работи за интеграция в ЕС, ангажираността на националните органи на по-високо ниво за провеждане на реформи е намаляла<sup>9</sup>. В много случаи липсва воля за предприемане на значителни финансови инвестиции, необходими за придвижване напред на реформите, например по отношение на екологичните мерки. Също така липсва достатъчно политическо лидерство за решаване на чувствителни въпроси като борбата срещу корупцията.

## 08

При липса на преговори за присъединяване Комисията използва главите от преговорния процес като насока<sup>10</sup> за оценка на годишния напредък в страната<sup>11</sup>. Въпреки че е отбелязвала слабости в административния капацитет, до 2012 г. Комисията констатира, че цялостният процес на реформи в страната протича добре. В доклада си за 2013 г. Комисията отбелязва липсата на напредък в някои области и връщане назад в други. Докладът за 2014 г. е по-негативен в оценката си и отправя следното предупреждение: Комисията приканва властите да предприемат решителни действия в отговор на проблемите, свързани със силното политизиране и увеличаващите се недостатъци по отношение на независимостта на съдебната власт и свободата на изразяване, така че нейната препоръка да може да бъде поддържана и през следващите години<sup>12</sup>.

- 8 Изявление по повод откриването на пленарната среща на Европейския парламент, Страсбург, 15 юли 2014 г.
- 9 Вж. Доклад за напредъка за 2015 г.: [Необходима е силна политическа воля, за да се гарантира независимост...] (Раздел 2.2), [Способността за ефективно справяне с [борбата с корупцията] в момента е възпрепятствана от липсата на политическа воля и от политическата намеса в работата на съответните органи, което пречи на тяхната способност да действат проактивно и неселективно, особено при делата на високо равнище] (раздел 2.3) и по глава 23: [Настоящата липса на политическа воля за преодоляване на оставащите предизвикателства на най-високо равнище не позволява на способната администрация да достигне пълната си ефективност.]
- 10 Главите на *достижанията на правото* (понастоящем 35 на брой) формират основата на преговорите за присъединяване за всяка страна кандидатка. Те съответстват на различните области на *достижанията на правото*, в които са необходими реформи, за да се изпълнят условията за присъединяване.
- 11 Без да ги отваря и затваря, както се процедира при истински процес на присъединяване.
- 12 Доклад за напредъка на бивша югославска република Македония за 2014 г., стр. 1.

### 09

В своя доклад за напредъка за 2015 г., публикуван през ноември 2015 г., Комисията потвърждава препоръката си да се започнат преговори за присъединяване с бивша югославска република Македония. Тази положителна препоръка обаче е обвързана с условието за успешно прилагане на Споразумението от Пържино<sup>13</sup> и постигането на значителен напредък в изпълнението на приоритетите, свързани с неотложни реформи<sup>14</sup>.

### 10

В **таблица I** са обобщени слабостите в административния капацитет в някои ключови области на реформата, отбелязани в докладите на Комисията за напредъка в периода 2011—2015 г.

13 Четирите основни политически партии са подписали Споразумението от Пържино през юни 2015 г. В споразумението се определят условията, които трябва да се изпълнят, вкл. провеждане на свободни и честни избори и назначаване на специален прокурор за проучване на проблемите, свързани със или произтичащи от незаконното подслушване на разговори. Вж. също точка 65 и **приложение I**.

14 През юни 2015 г. Комисията публикува документа [Приоритети, свързани с неотложни реформи в бивша югославска република Македония], изготвен въз основа на констатациите на Групата на водещи експерти. В него се съдържа списък на приоритетите за спешни реформи, които трябва да се изпълнят от бивша югославска република Македония в областта на върховенството на закона и основните права, деполитизирането на публичната администрация, свободата на словото и изборната реформа.

Таблица 1

**Оценка на административния капацитет съгласно годишните доклади за напредъка (2011—2015 г.) в одитираните области**

	Преговорна глава	Институции	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
5	Обществени поръчки	Министерство на икономиката, Управление „Концесии и публично-частни партньорства“					
		Държавна комисия по жалбите					
14	Транспортна политика	Пътища/Държавна инспекция по транспорта					
		Орган за безопасност на железопътния транспорт					
		Въздух/Агенция за гражданско въздухоплаване					
21	Трансевропейски мрежи	Институции, участващи в строителството					
22	Регионална политика и координация на структурните инструменти	Национален фонд, Централното звено за финансиране и договаряне и отраслови министерства					
		Програмиране					
		Мониторинг и оценка					
		Финансово управление, контрол и одит					
23	Съдебна система и основни права	Институции, участващи в прилагането на политиката за борба с корупцията					
		Съдилища, разглеждащи дела на високо равнище					
27	Околна среда и изменение на климата	Регулаторни органи (хоризонтално законодателство)					
		Органи в областта на качеството на въздуха					
		Органи в областта на управлението на отпадъци					
		Органи в областта на прилагането на законодателството					

	Административният капацитет е все още слаб/ограничен и се нуждае от съществено/спешно подобрене.
	Административният капацитет се е увеличил, но все още се нуждае от по-нататъшно подобрене.
	Административният капацитет се е увеличил, не е необходимо по-нататъшно подобрене.

Източник: ЕСП по данни от докладите за напредъка на Европейска комисия.

## Предприсъединителна финансова помощ от ЕС

### 11

ЕС предоставя финансова и техническа помощ за държавите, обхванати от процеса на разширяване (Западните Балкани и Турция) чрез Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП)<sup>15</sup>. ИПП I обхваща периода 2007—2013 г. с общ бюджет 10 млрд. евро, от които 615 млн. евро (6 %) за бивша югославска република Македония. ИПП II е приемникът на този инструмент, с общ индикативен бюджет 11,7 млрд. евро за периода 2014—2020 г., в т. ч. 664 млн. евро (6 %) за бивша югославска република Македония.

### 12

По ИПП I финансовата помощ за страната може да бъде представена в седем сектора на разходи, както е показано в **таблица 2**.

15 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 2

### Помощ от ИПП за бивша югославска република Македония за периода 2007—2013 г. (в млн. евро)

Сектор/Област на финансиране	Общ размер на средствата за сектора	Процент
Правосъдие и вътрешни работи	64	10 %
Реформа на публичната администрация	71	12 %
Социално развитие	67	11 %
Развитие на частния сектор	45	7 %
Транспорт	110	18 %
Околна среда	99	16 %
Земеделие и развитие на селските райони	111	18 %
Други	48	8 %
ОБЩО ЗА ПЕРИОДА 2007—2013 г.	615	100 %

Източник: Европейска комисия.

### 13

При стартирането на ИПП I през 2007 г. по-голямата част от средствата се управляват пряко от Комисията. До 2010 г. обаче управлението на 76 % от разпределените средства по ИПП вече е децентрализирано. При децентрализираното управление отпуснатите средства се управляват от създадени за целта структури на публичната администрация на страната. Въпреки това Комисията продължава да носи отговорност за тези финансови средства и за тази цел тя извършва проверки на операциите.

# Обхват и подход на одита

## 14

Целта на одита беше да провери дали предприе единителната помощ от ЕС е допринесла ефективно за укрепване на административния капацитет за провеждане на реформи в бивша югославска република Македония. Подходът на Сметната палата включваше едновременно разглеждане на финансовата и нефинансовата помощ за укрепване на административния капацитет по ИПП I<sup>16</sup>.

## 15

Одитът разгледа три основни въпроса:

- а) Гарантира ли Комисията, че проектите по ИПП допринасят ефективно за укрепването на административния капацитет?
- б) Използва ли Комисията ефективно системата на децентрализирано управление за изграждането на капацитет?
- в) Подпомага ли Комисията ефективно укрепването на административния капацитет чрез предоставяната от нея нефинансова помощ?

## 16

За целите на одита Сметната палата избра три основни сектора, в които солидният административен капацитет е от основно значение за успешното осъществяване на реформи и за които са отпуснати 46 % от общия размер на предвидените средства — реформа на публичната администрация (РПА), транспорт и околна среда (вж. **таблица 2**). Одитът включваше анализ на документи, както и интервюта с представители на Комисията и страната бенефициент. Беше използвана информацията, съдържаща се в проектни и програмни документи, оценки и анализи на ИПП I и на страната, както и годишните доклади на Комисията за напредъка.

## 17

За да бъде намерен отговор на Одитен въпрос а), разглеждан в част 1 на раздел „Констатации и оценки“, Сметната палата провери извадка от 17 проекта от областите РПА, транспорт и околна среда. Избраните проекти в сектор РПА включват дейности в ключови области като обществени поръчки, борба срещу корупцията, вътрешен контрол, изграждане на капацитет за децентрализирано управление и помощ за обучение на публичната администрация. Проектните дейности са били насочени към укрепване на административния капацитет, например чрез подкрепа за разработването на стратегии, програми, учебни планове, ръководства и процедури, чрез предоставяне на съвети относно укрепването на институциите и органите в ключови области на реформите, както и провеждане на курсове за обучение.

16 По време на одита все още не се изпълняваха проекти по ИПП II.

### 18

Повечето проекти в секторите на транспорта и околната среда не включват укрепване на административния капацитет като основна цел. Сметната палата одитира тези проекти, които включват такава основна цел, както и проекти, съдържащи допълващата цел за изграждане на капацитет посредством „учене чрез практика“.

### 19

Повечето от проверените проекти бяха ограничени само до страната, но някои, например в областта на обществени поръчки, са проекти с множество бенефициенти, отворени за всички страни от Западните Балкани. Беше разгледан също и приносът на регионалната школа по публична администрация (ReSpa), която също се финансира от програма с няколко бенефициенти. 17-те одитирани проекта са представени в **приложение II**.

### 20

За да бъде намерен отговор на одитен въпрос б), разглеждан в част 2 от раздел „Констатации и оценки“, Сметната палата направи преглед на използваните процедури за оценка на готовността на страната да управлява децентрализирана система за изпълнение на помощта по ИПП и извърши проверка на начина, по който Комисията използва опита от този начин на управление за укрепване на административния капацитет в страната.

### 21

За да бъде намерен отговор на въпрос в), разглеждан в част 3 на раздел „Констатации и оценки“, беше направен преглед на нефинансовата помощ, механизмите за политически диалог, създадени по Споразумението за стабилизиране и асоцииране, както и на други структури за диалог, като например Диалога на високо равнище за присъединяване.



## Част I — Ефикасност на приноса на предприєдинителната финансова помощ за укрепването на административния капацитет

### 22

Сметната палата провери дали проектите по ИПП успешно са допринесли за укрепване на административния капацитет в ключови области на реформата на публичната администрация (обществени поръчки, корупция и вътрешен контрол) и в секторите на транспорта и околната среда. По отношение на проектите в извадката беше проверено дали са били реализирани планираните резултати<sup>17</sup> и дали след това те са били използвани от националните органи, както и дали въздействието<sup>18</sup> е устойчиво. Сметната палата разгледа също така пречките за напредъка към укрепването на административния капацитет.

### Предприєдинителната финансова помощ не е отговорила успешно на някои съществени слабости в административния капацитет в ключови области

#### Ключови области на реформата на публичната администрация

### 23

Комисията оценява действащото към 2007 г. законодателство в областта на обществените поръчки в страната като умерено силно и сравнително добре хармонизирано със законодателството на ЕС<sup>19</sup>. Налице е обаче отстъпление от реформите и неприлагане на действащото законодателство<sup>20</sup>. В доклада за напредъка за 2015 г. се подчертава необходимостта от отстраняване на несъответствията с достиженията на правото на ЕС, включително относно поставянето на дружества в черен списък, условията за използване на критерии за избор на изпълнител; осигуряването на хармонизация с правилата на ЕС за обществените поръчки в областта на отбраната и сигурността, както и директивите за обществените поръчки от 2014 г., особено по отношение на концесиите<sup>21</sup>.

### 24

По време на одитирания период Комисията е обръщала внимание в своите доклади на недостатъчната прозрачност на системата за обществени поръчки, както и на липсата на надеждни данни относно нередностите<sup>22</sup>. Въпреки че в докладите за напредъка от 2011 г. нататък<sup>23</sup> тези области се определят като високорискови, одитираните проекти (вж. приложение II) не са били насочени към тези слабости.

17 Крайните продукти или услуги, които са произведени или реализирани с предоставените за дадена интервенция ресурси, например проведени курсове за обучение за изграждане на капацитет. Вж. Специален доклад № 21/2015 на Европейската сметна палата „Преглед на рисковете по отношение на действията на ЕС за развитие и сътрудничество, произтичащи от ориентирания към резултатите подход“ (<http://eca.europa.eu>).

18 Въздействието представлява по-дългосрочни социално-икономически последици, които могат да бъдат наблюдавани за определен период след приключването на дадена интервенция, например усъвършенстване на административния капацитет. Пак там.

19 SEC(2007) 1432, окончателен, от 6 ноември 2007 г., Доклад за напредъка за 2007 г., стр. 28—29.

20 ОИСР, Партньорска помощ в областта на обществените поръчки, концесиите и публично-частните партньорства, окончателен доклад, Доклади за напредъка от октомври 2011 г. и 2015 г. и Работен документ на службите на Комисията SWD (2015) 212, окончателен, стр. 35—36.

21 Пак там.

22 SEC(2009) 1335, окончателен, Доклад за напредъка за 2009 г., стр. 35, SEC(2010) 1332 окончателен, Доклад за напредъка за 2010 г., стр. 14, SEC(2011) 1203, окончателен, Доклад за напредъка за 2011 г. стр. 14, SWD (2012) 332, окончателен, Доклад за напредъка за 2012 г., стр. 12, COM(2013) 700, окончателен, Доклад за напредъка за 2013 г., стр. 11 и 42, SWD (2014) 303, окончателен, Доклад за напредъка за 2014 г., стр. 25. Вж. също Тематична оценка на подкрепата по ИПП за борба срещу корупцията, 2014/348—486/2, стр. 74.

23 Стр. 14 от Доклада за напредъка за 2011 г., стр. 12 от Доклада за напредъка за 2012 г., стр. 11 и 42 от Доклад за напредъка за 2013 г., стр. 25 на Доклада за напредъка за 2014 г.

## Констатации и оценки

### 25

Комисията също така е отчела необходимостта от подобряване на ефективността на системата за обществени поръчки. В рамките на одитираните проекти са били проведени курсове за обучение, съсредоточени главно върху законодателството в областта на обществените поръчки, а не е била разглеждана в достатъчна степен необходимостта от укрепване на капацитета за провеждане на ефективни обществени поръчки. Първият проект в одитираната извадка (вж. **приложение II**) е подпомогнал обучение от Службата за обществени поръчки — органът с най-големи отговорности за укрепването на капацитета на възлагащите органи. Въпреки това обучението от Службата за обществени поръчки не е довело до значително подобряване на техния административен капацитет<sup>24</sup>.

### 26

Службата за обществени поръчки разполага със система за електронни обществени поръчки, създадена през 2008 г. С цел подобряване на общата ефективност на обществените поръчки проект 1 включва извършване на преглед на системата, но по него не са отпуснати средства за подобряването ѝ

### 27

Комисията и другите заинтересовани страни нееднократно са посочвали недостатъци в борбата с корупцията, която следва да се разглежда като приоритет<sup>25</sup>. Националните органи са поели политически ангажимент за борба с корупцията, например в контекста на ССА. В своята работна програма за периода 2011—2015 г. правителството се ангажира да води безкомпромисна борба срещу корупцията. Въз основа на нея са приети държавни програми и съответните планове за действие, но ангажиментите не са приведени в действие и не са получени конкретни резултати. Комисията е използвала няколко метода за подпомагане на борбата срещу корупцията. При липса обаче на официални преговори за присъединяване на бивша югославска република Македония Комисията не е могла да приложи по-цялостен подход, какъвто обикновено се използва за страните кандидатки в техните съответни рамки на преговори<sup>26</sup>. В резултат на това по време на одитирания период Комисията не е имала достатъчно ясен подход към предоставянето на помощ за изграждане на капацитет в тази ключова област.

### 28

Комисията е използвала проекти по ИПП, за да отговори на някои изолирани нужди за изграждане на капацитет. Сметната палата одитира два проекта в областта на реформата на публичната администрация, насочени към изграждане на капацитет, които са били изпълнени, или още се изпълняваха, към момента на извършване на одита (вж. **приложение II**). Проект 5 е насочен към засилване на дейността на ДКПК — основният компетентен орган за предотвратяване на корупцията. Проектът обаче не е обърнал внимание на факта, че ДКПК не е в състояние да упражнява мандата си ефикасно поради незадоволителна ангажираност на националните органи в тази област. Този орган не е бил независим, тъй като например не са се прилагали ясни критерии при назначаването и освобождаването от длъжност на неговото висше ръководство<sup>27</sup>. Съгласно доклада на Комисията за напредъка за 2011 г. той също така не е ресурсно осигурен, тъй като разполага само с половината от служителите, които са му необходими за ефикасно изпълнение на неговите функции<sup>28</sup>.

24 ОИСР (2013 г.), Доклад за приоритетите на бивша югославска република Македония за 2013 г., Доклади за оценка по държави, ("The Former Yugoslav Republic of Macedonia Priorities Report 2013", SIGMA Country Assessment Reports), SIGMA, 2013/09, OECD Publishing, стр. 13.

25 Вж. например L. Grozdanovska Dimishkovska, "Nations in Transition", стр. 424—425 и Доклада за човешките права в Македония за 2013 г. на Държавния департамент на САЩ (Human Rights Report from the US Department of State), стр. 17 (<http://www.state.gov/documents/organization/220516.pdf>).

26 Най-вече чрез доклади от извършен преглед и съответните планове за действие и чрез критерии за откриване и закриване на преговорните глави.

27 Вж. доклада, изготвен с финансовото участие на ЕС на тема: Създаване на сравнителен мониторинг въз основа на показатели за проследяване на напредъка в борбата с корупцията в страните кандидатки, потенциалните страни кандидатки и Косово ("Establishing Comparative Indicator-based Monitoring of Anti-corruption Progress in EU candidate, potential candidate countries and Kosovo"), стр. 35. В доклада за напредъка за 2011 г. Комисията посочва, че възникват въпроси относно използваните от парламента критерии за подбор на седемте нови членове на ДКПК, а в Доклада за напредъка за 2013 г., че буди загриженост освобождаването от длъжност на предишния председател на ДКПК без ясно правно основание.

28 Вж. също тематичната оценка за помощта по ИПП за борба срещу корупцията 2014/348—486/2 [Ефективно предотвратяване и борба с корупцията], стр. 125 — ефективността зависи от това правителството да преодолее фактори като липса на независимост и бюджетни ограничения на ДКПК и цялостна липса на административен капацитет на бенефициентите по проектите.

## Констатации и оценки

### 29

При липса на ефективна стратегия на правителството за борба с корупцията Комисията е подпомогнала организациите на гражданското общество при изпълнението на техните функции за информиране на обществеността при съмнения за корупция. Проект 6 е предоставил подкрепа с цел подпомагане на развитието и разпространението на добри практики сред организациите на гражданското общество в тази тяхна роля. Въпреки това ние установихме, че е необходимо да се усъвършенства подходът на Комисията в тази ключова област по отношение на засилването на потенциалния принос на ОГО, работещи за увеличаване на прозрачността и обмена на знания.

### 30

Използвайки помощ по ИПП, Комисията е помогнала на националните органи да въведат добро законодателство относно вътрешния контрол. При стартирането на инструмента ИПП I правото в областта на публичния вътрешен финансов контрол (ПВФК) е било оценено като добра основа за реформа на управленските финансови и контролни структури и вътрешния одит<sup>29</sup>. По време на одитирания период проектите по ИПП са били насочени към изграждането на капацитет за финансово управление и контрол в оперативните структури, създадени за децентрализирано управление на средствата по ИПП, но не и в останалата част от публичната администрация.

### 31

Националните органи от своя страна са отбелязали скромнен напредък в укрепването на административния капацитет в тази област и не са приложили в пълна степен Закона за публичния вътрешен финансов контрол. Например в своя доклад за напредъка за 2015 г. Европейската комисия е посочила, че повечето звена за вътрешен одит не разполагат с достатъчен брой одитори и че въпреки че извършват своите одити въз основа на стратегически и годишни планове, тези планове не са съобразени с оперативните и системните рискове. В допълнение към това, работата на вътрешния одит е насочена преди всичко към спазването на нормативните изисквания и не включва анализ на слабостите на системите и не разглежда нуждата от по-добро прилагане на икономическа ефективност и осигуряване на качество.

### 32

Недостатъчният капацитет на звената за вътрешен одит е отслабил вътрешния контрол и е занижил вниманието на ръководителите към констатациите на вътрешните одитори. Донорите, различни от Комисията, са предоставили подкрепа за повишаване на уменията на вътрешните одитори по време на одитирания период. Например Американската агенция за международно развитие е финансирала обучение за вътрешни одитори в Центъра за високи постижения на Института по публични финанси и счетоводство (CIPFA) в Словения. Въпреки това, структурите за вътрешен одит и вътрешният контрол като цяло остават слаби.

29 SEC (2008) 2695 final, Доклад за напредъка за 2008 г., стр. 59.

## 33

Значението на силния вътрешен контрол се е увеличило по време на ИПП II, тъй като Комисията работи със страната, за да подготви програма за секторна бюджетна подкрепа за управлението на публичните финанси за 2016 г.

## Транспорт и околна среда

## 34

Основната цел на средствата по ИПП в секторите на транспорта и околната среда (съответно 18 % и 16 % от отпуснатите за периода 2007—2013 г. средства — вж. **таблица 2**) е подобряване на регионалната инфраструктура. Някои от тези средства са били заделени за укрепване на капацитета на публичната администрация за изготвяне и прилагане на законодателството в съответствие с достиженията на правото на ЕС. Процентът на средствата, използвани за изграждането на капацитет в транспортния сектор (1 %), е много по-нисък от този в сектора на околната среда (15 %), въпреки факта, че и двата сектора страдат от сходни слабости в капацитета (вж. **графика 1**).

Графика 1 Предоставени от ИПП средства по сектори (2007—2013 г.) (в млн. евро)



Източник: Европейска комисия.

### 35

Въпреки че по ИПП не са заделени средства конкретно за изграждане на капацитета на оперативната структура за децентрализирано управление<sup>30</sup>, средствата по ИПП в секторите както на транспорта, така и на околната среда включват допълваща цел „учене чрез практика“. Малко са обаче дейностите по одитираните проекти 12—17 (вж. **приложение II**), които действително предоставят помощ по този начин. Например фактът, че на консултантите е предоставен офис на различно място от това на националните служители, участващи в проект № 15, не е улеснил трансфера на ноу-хау. Проект № 17, от друга страна, представлява пример за успешен трансфер на ноу-хау, тъй като служителите в публичната администрация са могли да се възползват в голяма степен от консултирането чрез техническата помощ JASPERS при подготовката на техническото задание за проекта<sup>31</sup>.

### 36

В рамките на ИПП II Комисията намалява общия размер на средствата за страната с 4 млн. евро, тъй като националните органи отказват да получат финансиране за техническа помощ и изграждане на капацитет в транспортния сектор. Въпреки че тези средства ще бъдат изгубени за страната, ако тя се ангажира с решаването на потребностите от изграждане на административен капацитет и извършването на хоризонтални реформи, в рамките на съществуващата програма могат да бъдат преразпределени други средства.

### Повечето от планираните резултати са реализирани, но невинаги са били използвани

### 37

Преди да бъдат извършени окончателните плащания по приключените проекти по ИПП, Комисията получава окончателен доклад от заявителя. За единадесетте приключени проекта в одитираната извадка одитът показва, че всички или повечето от планираните резултати са реализирани. За дванадесет от одитираните проекти обаче някои от резултатите се използват само частично или изобщо не се използват. В **каре 1** са дадени примери за проектни резултати, които не се използват от националните органи.

30 Оперативната структура включва договарящия орган и отраслови министерства.

31 JASPERS представлява партньорство за техническа помощ между ГД „Регионална и селищна политика“, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и ЕБВР, което предоставя независими консултации за оказване на помощ на държавите бенефициенти в подготовката на висококачествени големи проекти.

### Неизползвани от националните органи проектни резултати

Проекти 8 и 9 са финансирани ReSPA — школа, създадена през 2006 г. в Черна гора за предоставяне на подкрепа за изграждане на капацитет във всички страни от Западните Балкани. Всяка година Комисията плаща 1,2 млн. евро за финансиране на дейностите на ReSPA. Всички участващи страни, една от които е бивша югославска република Македония, внасят ежегодно 150 000 евро за текущите разходи на школата. Въпреки че в Управителния съвет на ReSPA участва национален представител, ние установихме, че страната не използва в достатъчна степен обучителните курсове, сравнителните оценки и мрежата от контакти, които предлага школата. Това е така, тъй като служителите в публичната администрация в страната не ги счита за необходими или полезни.

Проект № 12 е бил насочен към укрепване на административния и оперативния капацитет на Държавния инспекторат по транспорта за прилагане на законодателството в областта на автомобилния транспорт. Проектът е приключен през юли 2014 г., но към датата на одита, девет месеца по-късно, инспекторатът все още не използваше половината от резултатите от проекта, например стратегическия план за развитие или плана за действие, както и техническото задание, изготвено за отправяне на покани за представяне на оферти.

По проект 15 са създадени два регионални органа за управление на отпадъци и обществена информационна система за управление на отпадъци. Въпреки че проектът е бил приключен през юни 2012 г. управленската информационна система не се използваше към момента на провеждане на одита.

## 38

В някои случаи резултатите не са били използвани, тъй като са били необходими допълнителни инвестиции. Вж. **каре 2**.

### За оползотворяването на резултатите са необходими допълнителни инвестиции

Проект 7 е бил насочен към усъвършенстване на националната система за координация на обучението и за прилагане на регулаторната рамка за управление на публичната администрация. Важен резултат от този проект е провеждането на функционални анализи за установяване на пропуски в административния капацитет. Тази дейност има огромен потенциал за събиране на информация за целите на една стратегия за изграждане на капацитет. Проектът обаче е бил само пилотен и въпреки че е дал насоки за продължаването на анализите, възможно е страната да не довърши започнатата дейност и да не го използва за преодоляване на пропуските в капацитета без допълнителна финансова помощ.

По проект 7 също са разработени електронни средства за обучение като гъвкав метод за засилване на административния капацитет. За да може да реализира пълния си потенциал обаче, този резултат трябва да бъде по-широко достъпен и да бъде интегриран в цялостна стратегия за обучение.

По проект 11 е предоставена техническа помощ за засилване на капацитета на оперативните структури, създадени за управление на средствата по ИПП съгласно принципа на децентрализираното управление. Резултатите от проекта включват обучени обучители, програми за обучение, модули и комплекти за обучение и ресурсна библиотека с инструментариум, разработени с цел засилване на капацитета за мониторинг и оценяване. След приключването на проекта националните органи са използвали обучените обучители само за ограничен период от време. Тяхното по-нататъшно използване е щяло да изисква допълнителни инвестиции в националните служители и допълнителни ресурси. Националните органи не са използвали инструментите за мониторинг и оценяване, чието актуализиране и онлайн използване изисква финансови средства.

## Въздействието от проектите често е ограничено и невинаги устойчиво

### 39

Единадесет от одитираните проекти са постигнали ограничено въздействие, което често не е можело да бъде поддържано. Някои от тези проекти не са включвали клауза за тяхната собствена устойчивост. В други случаи националните органи не са предприели действия за осигуряване на устойчивостта на въздействието. Вж. **каре 3**.

### Каре 3

#### Примери за ограничено и неустойчиво въздействие

Проект 5 е подпомогнал Държавната комисия за предотвратяване на корупцията (ДКПК) при изготвянето на документи в подкрепа на стратегия за предотвратяване на корупцията. Това е оказало несъществено въздействие върху борбата с корупцията в страната, защото тази дейност не е била включена в една по-широка национална стратегия за борба с корупцията, и защото ДКПК не разполага с независимост и ресурси за ефективно наблюдение на изпълнението на собствената си стратегия във всички засегнати институции. Потенциалното въздействие на проекта е било допълнително отслабено, тъй като едва след три години Комисията е използвала друг проект за надграждане на резултатите от него.



Сграда на Центъра за обучение и подпомагане по ИПП в Скопие (проект 10)

Източник: Европейска сметна палата.

Проект 6 е бил насочен към капацитета на организациите на гражданското общество за борба с корупцията и организираната престъпност. Разработването на добри практики и изграждането на мрежи е с положителен ефект. Въпреки това, когато приключи финансирането от ЕС, проектът вероятно няма да бъде устойчив. Това е така, тъй като единствената институция, която е изразила интерес към предоставяне на непрекъсната подкрепа в тази област, не разполага с необходимите правомощия и капацитет, за да продължи работата.

Проект 10 е подпомогнал създаването на център за обучение и подпомагане по ИПП (ЦОПИ). ЦОПИ е оказал сравнително слабо въздействие за укрепването на административния капацитет. Една от причините е, че малко на брой обучени обучители по проекта действително са провели курсове, както е било предвидено. Това е така, защото те или не са били освободени от другата си работа, или не са били мотивирани да се заемат със задача, която считат за допълнителна и неблагодарна. След изтичането на първоначалните договори с обучителите националните органи не са съдействали за нови договорености за осигуряване на обучители за ЦОПИ. Нито националните органи, нито Комисията са предоставили финансова подкрепа, за да се покрие недостигът от преподаватели. Друга причина е, че националните органи не са централизирали официално обучението по ИПП в ЦОПИ и голяма част от обучението продължава да се провежда в отделните ресорни министерства (вж. снимката).

По проект 16 са проведени обучения за специалистите, измерващи качеството на въздуха, но той не е бил насочен към главната пречка за една напълно функционираща система за наблюдение на качеството на въздуха, която е липса на капацитет по отношение на техническото оборудване. В допълнение, лабораторията за калибриране, подпомогната по линия на проекта, все още не е акредитирана и не са назначени служители.

По проект 17 са предоставени средства за въвеждане на принципа „замърсителят плаща“ и за укрепването на капацитета за извършването на тази дейност, но това все още не е изпълнено от националните органи. По същия проект е подготвено въвеждането на тарифи за осигуряване на устойчивостта на съоръженията за третиране на отпадъци, но страната все още не е създала регулаторен орган за прилагане на тарифите. До провеждането на одита проектът не беше оказал устойчиво въздействие.

## 40

Много от одитираните проекти не са постигнали въздействие поради пречки, които произтичат от липсата на гъвкавост в структурата и организацията на публичната администрация. Например, в някои проекти с участието на договорящите органи Сметната палата установи, че няма достатъчно гъвкавост между министерства за обмяна на служители и опит. В допълнение, административни служители, обучени по три от одитираните проекти за обучение на други служители, често не са били допускани да водят курсове за обучение, а дейността по обучение на други служители не е била компенсирана по какъвто и да е начин. За повече от половината от одитираните проекти беше установено, че обученият персонал не винаги е бил насърчаван или не му е било разрешавано да използва придобитите умения, а прекомерната ротация на служители и текучеството са довели до липса на квалифициран персонал.



### Пречки за напредъка в укрепването на административния капацитет

#### 41

Комисията не е имала цялостна стратегия за подпомагане на укрепването на административния капацитет в страната и одитираните проекти не са били винаги съгласувани помежду им като част от един последователен, строен и координиран подход. Някои проекти не са били разработени на базата на предишно предоставяне на финансова помощ в същия сектор или не са били надградени с по-нататъшна помощ. Често причината за това е фактът, че Комисията трябва да направи избор по отношение на ограничените ресурси, които са на разположение за широк набор от политики на ЕС в страната. В допълнение, в редица случаи отделните проекти са били много амбициозни и са съдържали многобройни цели.

#### 42

Постигането на целите на помощта по ИПП също е било възпрепятствано от факта, че помощта не е била достатъчно съобразена с нуждите и не е била гъвкава и целенасочена. Например, въздействието на одитираните проекти често е било занижено поради факта, че са минавали най-малко четири години от установяването на необходимостта от помощ до постигането на резултати. В някои случаи, докато бъдат реализирани резултатите, потребностите са се променяли. Това се дължи отчасти на продължителния процес на мобилизиране на средства по ИПП. Има значение също така и фактът, че при извършването на подбор на проектите те невинаги са били достатъчно добре разработени, което намалява ефикасността на изпълнението.

#### 43

По ИПП I Комисията не е разполагала със средства, които да може бързо да мобилизира за решаване на проблемите, които възникват. Пример за това как средствата могат да се използват по този начин е възникнал по време на неотдавнашната политическа криза. Комисията успешно използва финансови средства в много кратки срокове и при изключителни обстоятелства, за да предостави гъвкава, целенасочена, експресна и експертна помощ за спешни и чувствителни политически приоритети.

## 44

Съществуването на пречки за подобряването на административния капацитет на страната говори за това, че целите на предприєдинителната помощ не винаги са били постигнати. Сериозен проблем е липсата на политическа воля на най-високо ниво и ангажираност от страна на националните органи за подпомагане за проектите по ИПП. Например на политическо ниво продължава съпротивата към действия, насочени към изграждането на независима, силна и представителна публична администрация (**вж. капе 4**).

## Капе 4

**Съпротива за развитието на независима, силна и представителна публична администрация**

С подкрепата на Комисията, през февруари 2015 г. страната въвежда нова правна рамка за професионална държавна служба. Основната цел на законодателството е да се гарантира набирането на служители в публичния сектор на принципа на заслугите и равното третиране. Въпреки че все още продължава да има известни пропуски в законодателството, то представлява важна стъпка към изграждането на силна, независима и професионална държавна служба. Два дни преди влизането в сила на закона, парламентът приема нов закон за преобразуване на временните длъжности в постоянни договори. Този закон заобикаля принципите на набиране на служители въз основа на заслуги и е дал възможност на хиляди срочно наети служители да станат постоянни държавни или публични служители без конкурс.

По проект 7 са обучени 600 административни служители от 2 400-те служители, назначени от националните органи от малцинствените общности<sup>32</sup> след сключването на Охридското рамково споразумение<sup>33</sup> относно равностойното представителство. Въпреки че получават заплата, въпросните лица не са трудово активни. Целта на това обучение е да се увеличат шансовете за назначаване на длъжност на тези участници. По време на одита повечето обучени по проекта служители все още продължаваха да получават заплата, без да бъдат активно заети. Целта за постигане на справедливо представителство в публичната администрация не е изпълнена.

32 Етнически албанци, сърби, турци, роми и др.

33 Охридското рамково споразумение е мирно споразумение, подписано от правителството и представители на общността на етническите албанци на 13 август 2001 г. Споразумението слага край на въоръжения конфликт между Армията за национално освобождение на етническите албанци и националните сили за сигурност и служи за основа за подобряването на правата на етническите албанци.

### Част II — Използване на децентрализираното управление като средство за изграждане на капацитет

#### 45

Сметната палата направи проверка на въвеждането на децентрализирано управление по ИПП I и на начина, по който Комисията е разрешавала въпросите, възникнали при този метод на управление. Също така беше проверено дали използването на децентрализирано управление от Комисията е засилило административния капацитет.

### Страната не е била готова за децентрализирано управление на средства от ИПП с такъв обем и сложност

#### 46

През 2008 г. бивша югославска република Македония поиска Комисията да децентрализира управлението на средствата по ИПП на нивото на националните органи<sup>34</sup>. От 2010 г. държавата отговаря за договарянето и усвояването на 470 млн. евро (76 %) от общия финансов пакет за ИПП I, като Комисията извършва предварителни или последващи проверки. Националните органи е трябвало да създадат оперативни структури за управление на децентрализираните средства по ИПП.

#### 47

Процесът на децентрализация е извършен в съответствие с регулаторните изисквания. Комисията обаче не е била задължена да направи оценка дали националните органи са подготвени да управляват предвидените за децентрализация средства по ИПП, характеризиращи се с такъв обем и сложност. За да функционира ефикасно принципът на децентрализирано управление, необходимо е оперативните структури да разполагат с достатъчен капацитет.

#### 48

Скоро след началото на децентрализацията националните органи започват да не спазват сроковете за представяне на договорните досиета за целите на предварителните проверки на Комисията. В много случаи причината за това е ниското качество на представените документи, заради което е трябвало те да бъдат връщани. Това се отнася до една трета от тези документи през 2014 г. Темпото на договаряне се е забавило. До края на 2014 г. поради изоставането са били отменени<sup>35</sup> 70 млн. евро средства по ИПП I (11 % от разпределените за страната средства по ИПП), и е трябвало да бъдат поети задължения за 244 млн. евро (около 40 % от общата сума). В много случаи в резултат на отмяната на кредити са били изгубени проекти, предназначени да финансират ключови реформи. Например за 2010 г. са отпуснати 33 млн. евро, но поради отмяната на 12 от 31 проекта, представени за финансиране, 10 млн. евро (33 %) в действителност са били изгубени за финансирането на реформите в страната.

34 Вж. 11 и 14 на Регламент (ЕО) № 718/2007.

35 Комисията отменя средства по даден проект, когато те не се използват в рамките на определения срок. Тези средства се губят по отношение на дадения проект.

## 49

Според Комисията закъсненията се дължат на силно централизирания процес на вземане на решения, който не позволява навременно вземане на решения, както и на липсата на материални ресурси и достатъчен и добре подготвен персонал, на твърденията за политическа намеса в обществените поръчки и на слабото междуинституционално сътрудничество. Още преди децентрализирането на управлението Комисията е идентифицирала слабости от този вид в останалата част от публичната администрация. Ако Комисията беше обърнала повече внимание на вече идентифицираните слабости в публичната администрация, може би е щяла да заключи, че решението за децентрализиране на управлението трябва да бъде отложено или че децентрализацията трябва да се приложи към по-малък обем средства по ИПП<sup>36</sup> в рамките на предвиденото в приложимите регламенти.

### Комисията е предприела мерки, но вероятно ще бъдат отменени още бюджетни кредити

## 50

Въз основа на предишния си опит с други присъединили се към ЕС страни Комисията е очаквала първите години на децентрализираното управление да бъдат период на учене и трансфер на знания. Тя работи заедно със страната за справяне с причините за забавянето в договарянето и усвояването на средствата по ИПП. Все пак обаче тя очаква отмяна на още значителен размер средства по ИПП I през 2015, 2016 и 2017 г.

## 51

През 2015 г. Комисията е предприела мерки за подобряване на ситуацията със средствата по ИПП I, например чрез връщане към централизирано управление на някои проекти по ИПП и ускоряване на договорните процедури чрез намаляване на броя на предварителните проверки. По отношение на ИПП II Комисията понастоящем обмисля какво да бъде оптималното ниво на децентрализация и планира да подхожда по-избирателно към видовете проекти, които ще децентрализира за управление към националните органи.

### Децентрализирането на управлението е можело да се използва по-широко като средство за изграждане на капацитет за публичната администрация

## 52

При въвеждането на децентрализирано управление през 2010 г. главната цел е била да се подготви страната за бъдещото управление на структурните и земеделските фондове на ЕС. Следователно основното внимание е било насочено към създаването на структури за извършване на децентрализирано управление и засилването на капацитета на административния персонал за работа с тези структури.

36 Такава възможност се съдържа във Финансовия регламент.

### 53

Децентрализирането на управлението изисква значително инвестиране на ресурси от държавата, както и от Комисията. Така например държавата е направила 436 административни служители за работа в оперативните структури, при годишен разход за заплати в размер на 4,7 млн. евро (по данни от 2014 г.). Както Комисията, така и държавата са провели обучение относно създаването на оперативните структури и програмирането, договарянето и изпълнението на проекти по ИПП.

### 54

Децентрализираното управление е засилило капацитета в оперативните структури. Вътрешният контрол е по-силен, а оперативните решения обикновено се вземат на подходящо равнище, с по-малко политическа намеса, отколкото в други части на публичната администрация. Строгите предварителни проверки на Делегацията на ЕК предоставят допълнителни възможности за „обучение чрез практика“<sup>37</sup>. Оперативните структури са станали „центрове за високи постижения“ от гледна точка на административния капацитет.

### 55

Въпреки че засилването на административния капацитет не е било включено като цел на децентрализираното управление, Комисията е можела да използва по-пълноценно натрупания опит, за да насърчава националните органи да трансферират знания към останалата част от публичната администрация, например посредством „учене чрез практика“. Оперативните структури за децентрализирано управление са били разглеждани като организации, които са паралелни или дори отделени от останалата част на публичната администрация. Например те не са били включени в стратегията за РПА на страната за периода 2010—2015 г. При проверката на извадката от одитирани проекти Сметната палата забеляза, че не се извършва достатъчно трансфер на натрупаните знания и опит в оперативните структури към останалата част от публичната администрация. По този начин опитът от децентрализирането на управлението не допринася значително за цялостното подобряване на административния капацитет в страната.

37 Предварителният контрол е необходима част от децентрализираното управление на този етап, за да се защитят финансовите интереси на ЕС.

### Част III — Принос на политическия диалог към укрепването на административния капацитет

#### 56

Сметната палата провери как се използват създадените по ССА основни структури за политически диалог между Комисията и бивша югославска република Македония за подпомагане на укрепването на административния капацитет. Беше проверен и какъв е приносът на политическия диалог извън тези формални структури и чрез алтернативни структури, създадени по време на одитирания период, за компенсиране на липсата на рамка за диалог, каквато би била създадена при едни преговори за присъединяване.

**Политическият диалог е бил добре организиран, но въпреки това не е допринесъл значително за цялостното укрепване на административния капацитет**

#### 57

Основните структури за политически диалог са създадени по силата на ССА. Това са Съветът за стабилизиране и асоцииране, Комитетът за стабилизиране и асоцииране, седем подкомитета за стабилизиране и асоцииране и Специализираната група за РПА. Комисията и страната заседават редовно в тези форуми, за да отговорят на необходимостта от постигане на напредък в областта на реформите и преодоляване на недостатъчния капацитет на страната.

#### 58

На най-високо равнище диалогът се провежда в рамките на Съвета за стабилизиране и асоцииране<sup>38</sup>, както за разглеждане на напредъка в изпълнението на политическите и икономическите критерии за присъединяване (критериите от Копенхаген), така и за обсъждане на финансовото сътрудничество. По време на одитирания период дискусиата често се е съсредоточавала върху необходимостта от решаване на проблема с продължаващите пречки за засилване на административния капацитет. Сред разглежданите ключови въпроси са:

- а) необходимостта от усъвършенстване на политиките и тяхното по-добро изпълнение, с цел получаване на повече конкретни резултати в борбата срещу корупцията;
- б) необходимостта от спазване и укрепване на независимостта на публичната администрация, и
- в) необходимостта от прилагане на принципите на прозрачност, доказани заслуги и равнопоставено представителство на всички равнища в страната.

38 На заседанията са присъствали Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност/Заместник-председател на Комисията (или неин представител), Комисарят по европейската политика за съседство и преговорите за присъединяване и министрите или държавните секретари на страната.

**59**

Представители на Комисията и страната са обсъждали и слабостите в административния капацитет на годишните заседания на подкомитетите за стабилизиране и асоцииране и на специализираната група за РПА. Въпреки задълбочаването на естеството на обсъжданията във всички структури на ССА за политически диалог по време на периода, обхванат от одита, проблемите са останали нерешени.

**60**

Въпреки че създадените по силата на ССА структури за водене на политически диалог са били съобразени с процеса на присъединяване, докато той е бил на дневен ред, по време на одитирания период те не са допринесли успешно за укрепването на административния капацитет. Това се дължи отчасти на факта, че националните органи не са имали достатъчно политическа воля за постигане на напредък. От значение е и фактът, че липсата на официален напредък към присъединяване е намалило потенциалните възможности на Комисията да насърчава страната в укрепването на административния капацитет. Например рамката за преговори за присъединяване обикновено включва преглед по области на политика (бъдещи преговорни глави), за да се определи степента на готовност на страната във всяка една от тези области. Въз основа на резултатите от този анализ Комисията може да препоръча да бъдат изпълнени определени условия („начални, междинни и заключителни критерии“), преди да бъде отворена или затворена всяка от главите на преговорния процес. Понастоящем в страната не съществува такава структура.

**Други механизми за диалог са били насочени към засилване на административния капацитет, но не са довели до напредък в премахването на основните пречки**

**61**

Комисията работи последователно с бивша югославска република Македония в двустранен диалог по конкретни теми от интерес за страната. Административните служители от министерствата и Комисията осъществяват редовен обмен по широк кръг от въпроси. Това е дало възможност на страната да се запознае с методите и политиката на ЕС по отношение на разширяването и в някои чувствителни области е постигнат напредък. Например Комисията е помогнала на страната да изготви и поддържа „база данни“ за делата за корупция. Това е имало положителен ефект за увеличаването на наличната информация относно сигналите за корупция, които се проследяват от националните органи. Тази база данни обаче не предоставя информация относно сигналите, които не се проследяват.

## 62

Подходът на Комисията за подпомагане на държавите, обхванати от разширяването, се променя през 2014 г., когато диалогът се централизира в ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. В повечето области на политика страната вече не участва в диалог със съответните генерални дирекции на Комисията, а с центрове за тематични експертни знания, свързани с конкретни сектори, които са създадени като част от реорганизацията през 2015 г. на ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“. Друга промяна е фактът, че в рамките на ИПП II децентрализираното управление в секторите на транспорта и околната среда вече не се подпомага от ГД „Регионална и селищна политика“<sup>39</sup>. Това е проблем за онези части от публичната администрация, които понастоящем считат, че са лишени от основен източник на подкрепа за укрепването на административния капацитет в страната.

## 63

При липса на рамка за преговори за присъединяване (вж. точка 60), страната е изгубила набраната инерция за реформи в редица важни области. За да противодейства на това, Комисията е изследвала алтернативни начини за придвижване напред на политическия диалог. През 2012 г. тя създава Диалога на високо равнище за присъединяване (ДВРП) като мост към започването на преговори. Диалогът се съсредоточава върху цели, договорени между члена на Комисията, отговарящ за европейската политика за съседство и преговорите за разширяване, и министър-председателя<sup>40</sup>. Диалогът обхваща въпроси, подобни на разглежданите в структурите на ССА, включително необходимостта от укрепване на административния капацитет и преодоляване на препятствията за осъществяване на реформи. Диалогът се е провеждал на високо политическо равнище и на техническо равнище. Вследствие на твърденията за измами по време на парламентарните избори през 2012 г. основната опозиционна партия бойкотира парламента в продължение на повече от две години. В резултат на това диалогът е преустановен на политическо равнище от 2013 г. до септември 2015 г., въпреки че е бил постигнат известен напредък по технически въпроси.

## 64

Като признава необходимостта да се продължи напред въпреки липсата на рамка за диалог, през 2013 г. Комисията заявява, че след като Европейският съвет отправи покана, тя може да започне подготвителна работа за аналитичен преглед на достиженията на правото на ЕС, като се започне от главите в областта на съдебната система и основните права, както и на правосъдието, свободата и сигурността<sup>41</sup>. Съветът не е предприел действия във връзка с тази инициатива.

39 ГД „Регионална и селищна политика“ ще поднови тази функция, когато се прецени, че страната се е придвижила по-близо до присъединяването.

40 Целевите области включват тези, които са обхванати от одита — върховенство на закона (включително политика за борба с корупцията) и основни права, избирателна реформа, междуетнически отношения, реформа на публичната администрация (включително управление на човешките ресурси, административни процедури и децентрализация) и икономическо управление (включително управление на публичните финанси).

41 COM(2013) 700, окончателен, Стратегия за разширяване и основни предизвикателства през периода 2013—2014 г.



### 65

След публикуването през 2015 г. на записи от подслушани официални телефонни разговори, подсказващи участие на членове на правителството в изборни измами и други корупционни дейности, Комисията прави усилия за възобновяване на масата за преговори, за да се предотврати по-нататъшно влошаване на положението. През 2015 г. Комисията започва интензивен диалог със страната за намиране на решение за излизане от настоящата вътрешна криза, в резултат на който се подписва Споразумението на Пържино Между основните политически партии, постигнато със съдействието на ЕС. Комисията е представила също документ относно приоритетите за неотложни реформи за решаване на систематичните проблеми (вж. точка 9) в ключови области като върховенството на закона и съдебната власт, деполитизирането на публичната администрация и свободата на изразяване.

### 66

Участието на Комисията в решаването на настоящата криза й дава възможност да постигне поемането на ангажимент от страна на правителството за преодоляване на дългогодишните пречки пред укрепването на административния капацитет в страната.

## 67

Сметната палата заключава, че по време на одитирания период е постигнат сравнително малък напредък в укрепването на административния капацитет в ключови области. Работейки в един труден контекст, Комисията не е осигурила в достатъчна степен ефективен принос на много от проверените проекти към укрепването на административния капацитет.

## 68

Всички одитирани проекти в сектор РПА включват дейности, предназначени да укрепят административния капацитет, но те не са успели да преодолеят в достатъчна степен много от слабостите. В някои ключови области, в които вече съществува силно законодателство (напр. вътрешен контрол и развитие на професионална и независима държавна администрация), получената помощ по ИПП през одитирания период не е достатъчна и не е отбелязан значителен напредък в прилагането на това законодателство. В други ключови области (като обществените поръчки и борбата срещу корупцията) проектите по ИПП са оказали скромно въздействие поради липса на активна подкрепа от националните органи (вж. точки 23—33).

### **Препоръка 1** **Конкретна помощ, насочена към степенувани приоритети**

Комисията следва да концентрира помощта си за засилване на административния капацитет върху подредени по важност приоритети, които да отчитат значителните слабости в ключови области. Някои от областите, в които по време на одита беше констатирана нужда от подобрене, са:

- i) ефективност на системата за обществени поръчки, например като се продължи разработването на електронни обществени поръчки;
- ii) прозрачност на публичните разходи, например чрез осигуряване на повече данни с по-добро качество относно докладваните случаи на корупция, с цел да се даде възможност за контрол на гражданското общество и широката общественост;
- iii) вътрешен контрол, например чрез повишаване на статута и професионалните умения на вътрешните одитори.

## 69

В секторите на транспорта и околната среда малко от одитираните проекти са били насочени към изграждането на капацитет за по-добра хармонизация с *достиганията на правото на ЕС*. Други проекти са били насочени към укрепването на административния капацитет посредством „учене чрез практика“, но не са включвали специално предвидени дейности за подпомагане на тази цел (вж. точки 34—36).

## Заклучения и препоръки

### Препоръка 2 Засилване на дейностите по укрепване на капацитета

---

В секторите на транспорта и околната среда Комисията следва да:

- i) засили дейностите си за укрепване на административния капацитет по отношение на договарянето, изпълнението и управлението на проекти, например чрез организиране на специализирано обучение за договарящите органи, по-добро популяризиране на дейности за „учене чрез практика“ и предоставяне на по-широк достъп до JASPERS;
- ii) осигуряването на твърд ангажимент от националните органи за привеждане на националното законодателство в съответствие със законодателството на ЕС и по-голямото обвързване на получаваната от ЕС помощ с изграждането на капацитет.

## 70

Одитираните от Сметната палата проекти в по-голямата си част са солидни и добре управлявани, но в много случаи резултатите са се реализирали само частично или не са били проследявани след това в достатъчна степен. Повечето проекти са реализирали планираните резултати, но те често не са били изцяло оползотворявани. В някои случаи проектите са оказали ограничено въздействие и не са били винаги устойчиви. Въздействието е било занижено и поради факта, че проектите са амбициозни и се разпростират върху широк кръг приоритети (вж. точки 37—40).

### Препоръка 3 По-добро проследяване на резултатите и по-голяма устойчивост на въздействието

---

Комисията следва да използва по-умело инструментите на политиките, за да засили ангажираността на националните органи с процеса на реформи, в т.ч. като проследява активно и в рамките на продължителен период от време проектните резултати и въздействия. Това трябва да се следи отблизо в комитетите за наблюдение по ИПП.

## 71

Одитираните проекти невинаги се подчиняват на един съгласуван, последователен и координиран подход към укрепването на административния капацитет. Някои проекти не са били разработени на базата на предишни случаи на финансова помощ в същия сектор или не са били надградени с по-нататъшна помощ. В много случаи са изминали четири години от набиляването на нуждата от помощ до реализирането на проектните резултати (вж. точки 41—44).

## Заклучения и препоръки

### Препоръка 4 Помощта трябва да е по-добре насочена

По отношение на проектите по ИПП трябва да има последователност и обвързаност в рамките на един съгласуван подход. При планирането на проекти Комисията следва да:

- i) използва по-добро приоритизиране чрез последователни стъпки и отразява това при програмирането и усвояването на средствата по ИПП;
- ii) използва по-голяма част от предвидените средства за ИПП за предоставяне на експресна, гъвкава и целенасочена помощ за спешни и чувствителни политически въпроси, свързани с политиката и *достиженията на правото*.

## 72

Децентрализираното управление на средствата по ИПП е дало възможност за ценен трансфер на знания. Все пак, ако децентрализацията беше извършена постепенно, щеше да има по-малко закъснения и отмяна на предвидени средства. Въпреки че засилването на административния капацитет не е било включено като цел на децентрализираното управление, националните органи са могли да използват по-пълноценно натрупания опит, за да подпомогнат цялостното подобряване на административния капацитет в публичната администрация (вж. точки 46—55).

### Препоръка 5 Засилено използване на децентрализираното управление за изграждане на капацитет

Комисията следва да използва принципа на децентрализирано управление по-избирателно, като отчита обема на средствата и сложността и чувствителността на проектите, които се управляват децентрализирано. След като бъдат набелязани примери на добра практика в оперативните структури, създадени за децентрализирано управление, Комисията следва да насърчава националните органи да разпространяват тези практики и в други части на администрацията, например като насърчава вземането на решения да бъде делегирано на подходящото ниво и укрепва системите за вътрешен контрол.

## 73

Механизмите за политически диалог са били подходящи за целите на подкрепата за реформи в страната, но по време на одитирания период те не са допринесли успешно за укрепването на административния капацитет. Това се дължи на липсата на политическа воля в страната за преодоляване на някои от пречките за осъществяване на реформи и на ограничените лостове, които Комисията може да използва за насърчаване на реформи в чувствителни области при отсъствието на рамка за диалог, каквато обикновено предоставят преговорите за присъединяване. През 2015 г. Комисията е продължила да участва активно в постигането на политическо споразумение за преодоляване на политическата криза в страната. Това е позволило на Комисията да възвърне инерцията за осъществяване на реформи (вж. точки 57—66).

### Препоръка 6

#### Използване на политическия диалог за осигуряване на ангажимент за засилване на административния капацитет

В контекста на подновената възможност за засилване на административния капацитет за по-добро провеждане на реформи, Комисията следва да използва политическия диалог, за да:

- i) осигури поемането на твърд ангажимент за укрепване на капацитета за борба с корупцията и увеличи прозрачността;
- ii) изисква държавата да продължи да развива своята база данни за случаи на корупция, така че тя да се превърне в полезно мерило за напредъка в борбата срещу корупцията;
- iii) постави още по-голям акцент върху мониторинга на резултатите в усилията да се спре изоставането в реформата на публичната администрация, в т.ч. въвеждане на законодателство в такива области като обществените поръчки и публичния вътрешен финансов контрол;
- iv) съгласува цели и срокове за структуриран подход към премахването на пречките за укрепване на административния капацитет за изпълнение на ключови области на достиженията на правото.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 1 март 2016 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Председател

## Ключови дати в отношенията между ЕС и бивша югославска република Македония

1999 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>26 май — Процес на стабилизиране и асоцииране за страните от Югоизточна Европа.</li> </ul>
2000 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>24 януари — Съветът приема указания за водене на преговори за Споразумение за стабилизиране и асоцииране (ССА).</li> </ul>
2001 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 април — Подписване на ССА, първото в региона.</li> </ul>
2003 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>21 юни — На срещата на върха ЕС—Западни Балкани в Солун, ЕС отново заявява подкрепата си за европейското бъдеще на страните от Западните Балкани.</li> </ul>
2004 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 март — Страната кандидатства за членство в ЕС.</li> <li>1 април — ССА влиза в сила.</li> </ul>
2005 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 декември — По препоръка на Комисията Съветът предоставя на страната статут на страна кандидатка.</li> </ul>
2007 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>30 октомври — Подписва се рамково споразумение по ИПП и споразумение за финансиране на националната програма по ИПП за 2007 г.</li> </ul>
2008 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 януари — Влизат в сила споразуменията за визови облекчения и за обратно приемане.</li> </ul>
2009 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>7 октомври — Комисията препоръчва преминаване към етап 2 на ССА.</li> <li>14 октомври — Комисията препоръчва започването на преговори за присъединяване</li> <li>8 декември — Заключение на Съвета по общи въпроси. Няма решение относно първата препоръка на Комисията за започване на преговори за присъединяване.</li> <li>19 декември — Разрешаване на безвизов режим на пътуване в Шенгенското пространство.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 ноември — Комисията препоръчва започването на преговори за присъединяване.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>14 декември — Заключение на Съвета по общи въпроси. Няма решение относно препоръката на Комисията за започване на преговори.</li> </ul>
2010 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>12 октомври — Комисията препоръчва започването на преговори за присъединяване.</li> <li>5 декември — Заключение на Съвета по общи въпроси.</li> </ul>
2012 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Няма решение относно препоръката на Комисията за започване на преговори.</li> <li>15 март — Комисар Фюле започва Диалога на високо равнище за присъединяване (ДВРП) с Комисията.</li> <li>7 май и 17 септември — Комисар Фюле присъства на пленарните заседания на ДВРП.</li> <li>10 октомври — Комисията препоръчва започването на преговори за присъединяване.</li> <li>11 декември — Заключение на Съвета по общи въпроси. Няма решение относно препоръката на Комисията за започване на преговори.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>24 декември — По време на разгорещен дебат относно бюджета за 2014 г. председателят на парламента нарежда на опозиционните депутати и журналистите да напуснат националния парламент. Основната опозиционна партия започва бойкот на парламентарните заседания.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 октомври — Комисията препоръчва започването на преговори за присъединяване.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>17 декември — Заключение на Съвета по общи въпроси. Няма решение относно положителната препоръка на Комисията.</li> </ul>
2014 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>8 октомври — Комисията заявява, че страната продължава да отговаря в достатъчна степен на критериите за членство в ЕС и за 6-та поредна година препоръчва започване на преговори.</li> </ul>

2015 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>16 декември — Заключение на Съвета по общи въпроси. Няма решение относно шестата препоръка на Комисията за започване на преговори за присъединяване.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>31 януари — Прокурор повдига обвинение срещу главния опозиционен лидер за заговор с чужда разузнавателна служба за сваляне на правителството. ЕС изразява загриженост относно влошаването на политическия диалог в страната и призовава за независимо и прозрачно разследване.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>10 февруари — Опозиционен лидер започва оповестяването на записи от подслушвания, твърдейки, че правителството е провело незаконно наблюдение на близо 20 000 граждани.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 февруари — Комисар Хан е на посещение в Скопие и също изразява дълбока загриженост относно твърденията за извършване на наблюдение на хиляди граждани, като призовава въпросът да бъде проучен внимателно.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>21 април — Съветът по общи въпроси изразява своята дълбока загриженост във връзка с влошаващото се положение в страната и настоятелно приканва политическите ръководители бързо да предприемат действия в тази посока.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>9—10 май — В резултат на сблъсъци в северния град Куманово загиват 8 полицейски служители и 14 предполагаеми членове на етническа албанска въоръжена групировка.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2 юни — Комисар Хан се среща с лидери на 4 основни политически партии и те подписват споразумението от Пържино.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>22 и 23 юни — Съветът по външни работи на ЕС и Съветът по общи въпроси призовава всички партии да спазват споразумението от 2 юни и да изпълнят всички препоръки на Комисията</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>15 юли — Споразумение относно протокол за прилагане на споразумението от Пържино. Основните елементи включват връщане на опозиционната партия в парламента на 1 септември, експертно правителство от 15 януари и парламентарните избори на 24 април 2016 г.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>15 септември — Назначаване на специален прокурор за разследване на въпросите, свързани с подслушването на разговори.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>18 септември — Комисар Хан е на посещение в Скопие за пленарно заседание на ДВРП.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>2 октомври — Министър-председателят Груевски отново потвърждава, че приоритетите на страната са членството в ЕС и НАТО и разрешаването на дългогодишния спор с името на страната.</li> </ul>
	<p>5 ноември — Комисията заявява, че е готова да поднови препоръката си за откриване на преговори за присъединяване. Това ще зависи обаче от продължаването на прилагането на политическото споразумение от юни/юли и от постигането на сериозен напредък в изпълнението на приоритетите за неотложни реформи.</p>

Източник: Европейска комисия.

Одитирани проекти

Проект №: (в текста)	Наименование на проекта	Договор №	Сума по договора (в евро)
<b>Обществени поръчки</b>			
1.	Подкрепа за системата за възлагане на обществени поръчки ( <i>Support to the Public Procurement System</i> )	260-590	986 442
2.	Подкрепа за подобряване на публичните институции и системите за управление ( <i>Support for Improvement in Governance and Management</i> )	253-091 + 296-874	10 204 081 3 061 225
3.	SIGMA, Подпрограма за укрепване на институционалния капацитет в региона, получаващ помощ по ИПА ( <i>Sub programme for strengthening institutional capacity in the IPA region</i> ).	319-423	10 000 000
4.	Обучение в областта на обществените поръчки в Западните Балкани и Турция ( <i>Training in Public Procurement in the WB and Turkey</i> )	248-580	3 962 000
<b>Корупция</b>			
5.	Подкрепа за изготвянето на стратегически документи за последващо проследяване и съответните планове за действие за превенция и противодействие на корупцията и конфликта на интереси ( <i>Support for the drafting of the follow up strategic documents and corresponding action plans for the prevention and repression of corruption and conflict of interest</i> )	252-831	165 968
6.	Обмен на най-добри практики на равнище ЕС в областта на наблюдението за борба с корупцията на местно равнище ( <i>Exchange of EU best practices in the area of anticorruption monitoring on local level</i> )	10-39880	138 500
<b>Инициатива за изграждане на капацитет</b>			
7.	Техническа помощ за Министерството на информационното общество и администрацията и Укрепване на изпълнението на националната система за координация за обучението ( <i>Technical Assistance to the Ministry of Information Society and Administration and Strengthening the implementation of the National System for Training Coordination</i> )	10-14592	1 095 000
8.	Управление на Регионалната школа по публична администрация ReSPA и организация на нейните дейности ( <i>Running of ReSPA and organisation of ReSPA activities</i> )	256-128	2 400 000
9.	Управление на Регионалната школа по публична администрация ReSPA и организация на нейните дейности ( <i>Running of ReSPA and organisation of ReSPA activities</i> )	331-241	3 500 000
10.	Техническа помощ за Центъра за обучение и подпомагане по ИПП за бивша югославска република Македония в рамките на Регламента за ИПП от 2007 г. ( <i>Technical assistance for the IPA training and support facility for the former Yugoslav Republic of Macedonia in the frame of the IPA 2007 Regulation</i> )	240-984	969 000
11.	Укрепване на капацитета на институциите за управление и изпълнение на оперативните програми ( <i>Strengthening the capacity of the institutions to manage and implement the operational programmes</i> )	260-772	1 599 710
<b>Транспорт</b>			
12.	Укрепване на административния и оперативния капацитет на Държавния инспекторат на транспорта ( <i>Strengthening the administrative and operational capacity of the State transport Inspectorate</i> )	09-42802	732 750
13.	Надзор на оставащата за изграждане връзка по коридор X при участъка от магистралата ( <i>Demir Karija- Smokvica Supervision of the remaining link along Corridor X to the level of motorway section Demir Karija- Smokvica</i> )	09-24859/1	8 977 500
14.	Изготвяне на подробен проект и тръжни документи за построяване на нова железопътна отсечка Кичево — границата с Република Албания като част от коридор VIII и тръжна документация за надзора на строителните работи в страната бенефициент ( <i>Preparation of detailed design and tender documentation for construction of new Railway Section Kichevo-Border with Republic of Albania as part of Corridor VIII and tender documentation for supervision of construction works done in Beneficiary Country</i> )	11-28412/1	7 752 425
<b>Околна среда</b>			
15.	Укрепване на административния капацитет на централно и местно равнище за разработване и прилагане на законодателството по управление на отпадъците ( <i>Strengthening the central and local level administrative capacities for implementation and enforcement of waste management legislation</i> )	244-793	1 297 150
16.	Укрепване на капацитета на централно и местно равнище за екологично управление в областта на качеството на въздуха ( <i>Strengthening the central and local level capacities for environmental management in the area of air quality</i> )	245-323	1 000 000
17.	Техническа помощ за разработване на национално проучване за тарифите на водата ( <i>Technical assistance for Development of National Water Tariff Study</i> )	10-10139/1	785 000

Източник: Извлечено от базата данни на Европейска комисия.



## Кратко изложение

### V

Целта на инвестициите по линия на ИПП I в инфраструктурата в областта на околната среда и транспорта бе да се укрепи административният капацитет чрез проекти от вида „научаване чрез практика“. Това означава, че държавата добива по косвен начин ноу-хау в областта на обществените поръчки в тези сектори в съответствие с нормативната уредба за структурните фондове.

### VI

Като признава, че децентрализираната система за изпълнение (ДСИ) може да забави процеса на определяне на нуждите и постигането на резултатите, Комисията би искала да изтъкне, че процесът на програмиране на финансовата помощ, на изпълнение на тези програми и на измерване на резултатите представлява последователен и сложен процес, който по принцип отнема няколко години, независимо от вида на проектите или начина на управление.

### VII

Целта на ДСИ беше да се създаде функционираща система за децентрализирано управление на фондовете на ЕС. Националните органи могат да бъдат насърчавани да я използват като добра практика за цялата публична администрация. Бившата югославска република Македония е в процес на подготвяне на цялостна програма за реформа на управлението на публичните финанси (УПФ), която ще се основава на цялостна диагностика на подсистемите на УПФ и се очаква да увеличи капацитета на цялата публична администрация в тази област.

## Въведение

### 12

Комисията е съгласна с това представяне на секторите на разходите. Комисията би искала да предостави следната допълнителна информация. Съгласно Регламента за ИПП I помощта се програмира и изпълнява съобразно следните компоненти:

1. подпомагане на прехода и институционално изграждане — компонентът обхваща всички сектори;
2. трансгранично сътрудничество — компонентът обхваща сектора на териториалното сътрудничество;
3. регионално развитие — компонентът обхваща сектора на околната среда и на транспорта;
4. развитие на човешките ресурси — компонентът обхваща сектора на образованието, заетостта и социалните политики;
5. развитие на селските райони — компонентът обхваща сектора на селското стопанство.

Последните три компонента бяха предвидени за проекти от вида на проектите, финансирани по линия на структурните фондове, и бяха достъпни само за държавите кандидатки, акредитирани да управляват средствата децентрализирано.

### 13

Предоставянето на помощ по ИПП I за проекти от вида на проектите, финансирани по линия на структурните фондове, напр. инвестиции в околната среда и транспорта, бе възможно от правна гледна точка само в рамките на ДСИ за държавата. При децентрализираното управление отпуснатите средства се управляват от специализирани структури в рамките на публичната администрация на държавата, която е специално акредитирана за тази цел.

## Констатации и оценки

### 27

При липса на рамка за преговори Комисията използва наличните инструменти за подпомагане на изграждането на капацитет в тази област. През 2015 г. държавата прие план за действие, в който са предвидени конкретни мерки със срокове, и разпредели отговорностите в редица приоритетни области, включително борбата срещу корупцията. Комисията редовно наблюдава напредъка на изпълнението на този план за действие и предприема действия във връзка с плана на най-високо равнище. Комисията засяга тази област в своя доклад за напредъка и в приоритетите за неотложни реформи. Освен това в изготвения от държавата план за действие за приоритетите за неотложни реформи е предвидено специално място за борбата срещу корупцията, в което са посочени ясни цели и срокове за постигането им. За борбата срещу корупцията е потърсено решение и чрез диалога на високо равнище за присъединяване (ДВРП), в рамките на който също са определени цели и срокове за преодоляване на проблема. Успешното постигане на всички набеязани цели в крайна сметка зависи от националните органи, които трябва да демонстрират необходимата политическа воля в това отношение.

### 29

Комисията разполага с ясен подход по отношение на начините на подпомагане на организациите на гражданското общество (ОГО), който е описан в съобщението на Комисията (СОМ(2012) 492 от 12 септември 2012 г.) и в Насоките за оказване на подкрепа от страна на ЕС за гражданското общество в страните, участващи в процеса на разширяване, за периода 2014—2020 г., и провежда интензивен диалог с тях във всички основни сектори, включително борбата срещу корупцията. Комисията постоянно проучва нови новаторски начини за подпомагане на ОГО.

### Каре 2 — Първо тире

Що се отнася до проект 7, на 14 февруари 2014 г. държавата прие законодателство, което прави задължително извършването на функционален анализ преди всяка промяна на организационната структура. Важно е националните органи да обезпечат правилното прилагане на законодателството.

### Каре 2 — Трето тире

Настоящата правна уредба в държавата не позволява на публичната администрация да отделя допълнителни средства за лицата, които провеждат тези обучения.

### Каре 3 — Четвърто тире

Въпреки че Комисията е съгласна с констатацията за проект 16, е необходимо да се изтъкне, че ЕС предоставя значителна техническа подкрепа от гледна точка на изграждането на капацитет и оборудването в тази област. Качеството на въздуха обаче е много сложен проблем, който се нуждае от инвестирането на значителни финансови и човешки ресурси, за да бъде изградена надеждна система, но който също така се нуждае от редовна поддръжка и подновяване на оборудването от националните органи.

ЕС е предоставил 13 от 17-те станции за мониторинг на качеството на въздуха, които представляват гръбнакът на националната мрежа за мониторинг на качеството на въздуха. Понастоящем туининг проектът, който е в ход, в областта на качеството на въздуха (по ИПП 2012) подпомага министерството с подготвянето на документите за акредитиране на лабораторията за калибриране.

### Каре 3 — Пето тире

Що се отнася до проект 17, на 15 януари 2016 г. националният парламент прие Закона за определяне на цените за водни услуги (Официален вестник п.07/16, публикуван на 18.1.2016 г.) и регулаторният орган предстои да бъде създаден. Това е процес, който се нуждае от повече време.

Срокът за изпълнение на закона ще бъде септември 2016 г., а приемането на нова методика за тарифата за водата е планирано за края на октомври 2016 г. Прилагането на новата методика за тарифата за водата ще започне на 1 януари 2018 г. за общините с над 10 000 души и на 1 януари 2019 г. за общините с по-малко от 10 000 души.

### 41

С цел допълнително засилване и подобряване на съгласуваността и координацията, в рамките на новата финансова перспектива на ИПП II Комисията въведе секторен подход. По този начин към секторите ще може да бъде насочена по-задълбочена подкрепа. Ще бъдат гарантирани също така съгласуваността на помощта и координацията на заинтересованите страни и донорите.

### 42

Помощта по ИПП се основава на програми, като процесът на определяне на нуждите, подготвяне на програмите за финансова помощ, изпълнение на тези програми и съответно постигане на резултати е последователен и сложен процес, който отнема няколко години. В рамките на ИПП II Комисията програмира помощта си въз основа на степента на зрялост на проектите с цел съкращаване на това време. Освен това помощта от вида на помощта, която се финансира от структурните фондове, по линия на ИПП I премина през процес на акредитация, който беше извършен през периода, когато програмите вече бяха приети, което също се отрази на обществените поръчки/изпълнението и на усвояването на тези средства.

### 47

Комисията би искала да предостави следната допълнителна информация. Програмите CARDS от периода 2005—2006 г. бяха използвани за подкрепа на новоназначения персонал в оперативните структури и за предоставяне на обучението, необходимо, за да се гарантира, че персоналот притежава необходимите знания, за да работи в рамките на ДСИ. През следващите години капацитетът на оперативните структури отслабна поради голямото текучество на персонала. Комисията винаги е подчертавала необходимостта от подходяща политика за задържане на персонала, дори това тази политика да бъде част от плана за действие на ДСИ за 2013 г. Необходимо е правителството да се ангажира напълно да осигури достатъчен капацитет в оперативните структури.

### 49

Комисията би искала да предостави следната допълнителна информация. Съгласно приложимите регламенти № 1085/2006 и № 718/2007 помощта от вида на помощта, финансирана от структурните фондове, може да се ползва от съответната държава само в рамките на децентрализиран режим. В рамките на ИПП II Комисията избира по-внимателно в кои случаи да децентрализира управлението на средствата, предвидени за съответната държава.

### 50

Успоредно с намаляването на броя на предварителните проверки и по-селективното децентрализиране на средствата по ИПП II, Комисията следи отблизо плановете за обществени поръчки, изготвени от националните органи, и също така препоръча на държавата да даде приоритет на проектите, за да се намали рискът от допълнителни отмени на бюджетни кредити. Комисията наблюдава изпълнението на изготвения от националните органи план за действие за ДСИ, за да предприеме мерки по проблемите, свързани с привеждането в действие на ИПП.

## Заклучения и препоръки

### 67

Въпреки че Комисията по принципно е съгласна с общото заключение на Палатата, много от резултатите бяха постигнати, а предоставената на държавата помощ в някои случаи допринесе за укрепването на административния капацитет. В областта на обществените поръчки например помощта по линия на ИПП бе основният елемент за създаването на държавната комисия по жалбите.

### Препоръка 1

Комисията приема препоръката. Оценката на публичните разходи и финансовата отчетност потвърждава, че тези области трябва да бъдат подсилени, за да се обезпечи доброто функциониране на системата за управление на публичните финанси (УПФ). Допълнителната помощ от страна на ЕС следва да бъде в съответствие с мерките, които ще бъдат определени в програмата за реформа на УПФ, която се подготвя в момента.

### 69

Целта на инвестициите по линия на ИПП I в инфраструктурата в областта на околната среда и транспорта бе да се укрепят административният капацитет чрез проекти от вида „научаване чрез практика“. Това означава, че държавата добива по косвен начин ноу-хау в областта на обществените поръчки в тези сектори в съответствие с нормативната уредба за структурните фондове.

### Препоръка 2

Комисията приема препоръката. Освен това Комисията ще продължи да предоставя на държавата обучения и помощ по JASPERS.

### Препоръка 3

Комисията приема препоръката. Понастоящем Комисията проследява резултатите и устойчивостта в рамките на секторните комитети и комитетите за съвместно наблюдение по ИПП. Тази дейност ще бъде подсилена допълнително със създаването на рамката за изпълнението по ИПП II, в която на равнище проект и програма се въвеждат показатели с целеви нива и базови равнища. Освен това Комисията преглежда изпълнението на всяка програма при нейното приключване и си запазва правото да си възстанови средства, ако има разлики между очакваните резултати и използваните средства.

### 71

Процесът на програмиране на финансовата помощ, на изпълнение на тези програми и на измерване на резултатите е последователна и сложна дейност. В рамките на ИПП II Комисията въведе секторен подход, благодарение на който помощта за отделните сектори ще бъде по-задълбочена. Този подход ще осигури също съгласуваност на помощта и подходящо координиране на заинтересованите страни и донорите. Комисията обръща много повече внимание на степента на зрялост на проектите, за да се намали рискът от празнини между програмирането и изпълнението на проектите. За тази цел бе въведен единният механизъм за утвърждаване на проекти в рамките на ИПП II.

### Препоръка 4

Комисията приема препоръката. В рамките на ИПП II Комисията въведе секторен подход, благодарение на който помощта за отделните сектори е по-задълбочена. Този подход осигурява също съгласуваност на помощта и подходящо координиране на заинтересованите страни и донорите.

### Препоръка 5

Комисията приема препоръката. В рамките на ИПП II Комисията избира по-внимателно от гледна точка на обемите на средствата и сложността на проектите. Децентрализирането се основава на оценката на капацитета на съответните национални структури, които ще изпълняват проектите.

### Препоръка 6

Комисията приема препоръката.

#### Препоръка 6 i)

Националните органи следва не само да укрепят административния капацитет, но и да покажат твърда политическа ангажираност за справяне с корупцията и подобряване на прозрачността, която може да бъде измервана с помощта на съществуващите инструменти, като например доклада за напредъка, ДВРП и приоритетите за неотложни реформи.

#### Препоръка 6 ii)

През изминалото десетилетие Комисията работи, за да помогне на държавата да подготви „база данни“ за случаи на корупция, и ще продължи да предоставя подкрепа за продължаване на изграждането „базата данни“ на държавата.

#### Препоръка 6 iv)

При липсата на рамка за преговори Комисията ще продължи да използва съществуващите инструменти, като например доклада за напредъка, ДВРП и приоритетите за неотложни реформи, за измерване на капацитета на националните органи за изпълнение на основните области на достиженията на правото на ЕС. Например планът за действие, изготвен от националните органи във връзка с приоритетите за неотложни реформи, съдържа цели и срокове за изпълнението на приоритетите в основните области. Освен това новият подход по отношение на формата на доклада за напредъка дава възможност да се определят по-добре целите за някои пилотни глави. Конкретни и трайни резултати обаче ще бъдат постигнати само ако националните органи покажат необходимата политическа ангажираност за осъществяването на тези дейности.



## 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](http://ec.europa.eu/represent_bg.htm)),  
от делегациите в страни извън Европейския съюз ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_bg.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm)),  
като се свържете с услугата Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_bg.htm](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>).

В настоящия доклад Сметната палата разглежда въпроса дали подпомагането от Комисията за бивша югославска република Македония ефективно е допринесло за изграждането на административния капацитет на страната с оглед подготвянето на нейното членство в ЕС. Сметната палата заключи, че по време на одитирания период (2007—2013 г.) е постигнат относително ограничен напредък. Това в голяма степен се дължи на недостатъчната политическа воля на националните органи да се справят с някои пречки за укрепване на административния капацитет, както и на по-ограничените възможности, които Комисията е имала в ключови области предвид отсъствието на рамка за преговори за присъединяване. Сметната палата посочва също така и недостатъци в управлението на одитираните проекти от страна на Комисията.



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации