

Специален доклад

Помощ от ЕС за Мианмар/Бирма

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



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Одитен екип

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 обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III. Този състав е специализиран в одита на разходи в областта на външните действия, сигурността и правосъдието. Докладващият член, Карел Пинкстен, ръководител на Одитния състав, беше подпомогнат при изготвянето на доклада от Gerard Madden — ръководител на неговия кабинет, Мила Страхилова — аташе в кабинета и ръководител на одитна задача, Beatrix Lesiewicz — главен ръководител, Roberto Ruiz Ruiz и Francesco Zoia Bolzonello — одитори. Езикова подкрепа беше предоставена от Cathryn Lindsay.



От ляво надясно: Francesco Zoia Bolzonello, Cathryn Lindsay, Gerard Madden, Мила Страхилова, Roberto Ruiz Ruiz, Beatrix Lesiewicz, Karel Pinxten.

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точка
Акроними и съкращения	
Кратко изложение	I—IX
Въведение	1—14
Обхват и подход на одита	15—17
Констатации и оценки	18—60
Независимо от някои слабости, ЕС е изиграл водеща роля при подкрепата на установените приоритети за развитие	18—28
Действията на ЕСВД и Комисията са били насочени към потребностите на държавата	19—20
Изборът на приоритети за развитие не е бил достатъчно фокусиран	21—24
Равнището на координация е било променливо	25—28
Управлението на помощта на ЕС за развитие от страна на Комисията като цяло е било задоволително, но е било засегнато от забавяния и недостатъци	29—51
Действията са били подходящи, но невинаги успешни	30—33
Изпълнението от доверителните фондове е било засегнато от забавяния при поемането на задължения за средствата и тяхното изплащане	34—36
Въздействието на разпоредбите относно контрола на разходите в договорите между ЕС и ООН е било слабо	37—40
Процедурите за сключване на договори в условия на криза са прилагани прекалено широко	41—43
Рискът от дублиране на финансирането не е бил смекчен в достатъчна степен	44—45
Имало е слабости при мониторинга на финансираните от ЕС действия и видимостта им е била слаба	46—51
Постигането на целите е било засегнато от забавяния в изпълнението	52—60
Някои добри резултати въпреки трудната среда	53
Изпълнението на проектите е било засегнато от забавяния и слабости	54—60

Заклучения и препоръки

61—69

Приложение I – Карта на Мианмар/Бирма

Приложение II – Доверителни фондове, управлявани от ООН

Приложение III – Извадка от одитирани проекти

Приложение IV – Оценка на отделните проекти – общ преглед

Отговори на Комисията и ЕСВД

АКРОНИМИ И СЪКРАЩЕНИЯ

ВОР	Водено от общностите развитие
ВРЛ	Вътрешно разселено лице
ГД „Международно сътрудничество и развитие“	Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“
ГД „Хуманитарна помощ“	Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“
ГПД	Годишна програма за действие
ЕИДПЧ	Европейски инструмент за демокрация и права на човека
ЕСВД	Европейска служба за външна дейност
ИСП	Инструмент за сътрудничество за развитие
МИП	Многогодишна индикативна програма
НПО	Неправителствена организация
ОРМ	Ориентиран към резултатите мониторинг
ПКОО	Програма за качествено основно образование
УВПВР	Установяване на връзка между помощ, възстановяване и развитие
УНИЦЕФ	Детски фонд на ООН
ЮНОПС	Служба на ООН за обслужване на проекти
ЗДФ	Фонд за борба със СПИН, туберкулоза и малария
ЗМДГ	Фонд за финансиране на целите на хилядолетието в три области
ICI+	Инструмент за сътрудничество с индустриализираните държави
IcSP	Инструмент, допринасящ за стабилността и мира (по-рано Инструмент за стабилност (IfS))
JPF	Съвместен фонд за мир
LIFT	Доверителен фонд за поминък и продоволствена сигурност
RACER	Акроним от английски език за уместни, приемливи, достоверни, прости и устойчиви

SMART	Конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове
SWITCH-Азия	Програма, финансирана от ЕС, чиято цел е да помогне на потребителите и предприятията при преминаването към устойчиво потребление и производство

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. През одитирания период в Мианмар/Бирма протича сериозен и труден политически и икономически преход. Усилията за развитие са възпрепятствани от фактори като природни бедствия, етнически конфликти, както и от ограничения капацитет на местните участници и органи.

II. Сметната палата направи проверка на ефективността на подкрепата от ЕС за Мианмар/Бирма. За тази цел одитът проучи дали Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и Комисията са подкрепили вече установените приоритети за развитие. Освен това беше направена оценка на начина, по който Комисията е управлявала помощта за развитие, и се потърси отговор на въпроса дали подкрепата от ЕС за развитие е постигнала своите цели. При одита вниманието беше насочено към задълженията за разходи, които са били поети от 2012 г. до 2016 г. в рамките на Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР), след създаването на гражданско правителство през 2011 г. За периода 2012—2020 г. ЕС е разпределил общо почти един милиард евро.

III. Сметната палата стигна до заключението, че подкрепата от ЕС за развитието на държавата е била частично ефективна. ЕС е изиграл важна водеща роля за подкрепа на приоритетите за развитие и е отпуснал значителни средства за държавата. Въпреки трудната среда и в условия на несигурност по отношение на институционалната структура, напредъка на мирния процес и темпа на реформите, ЕС е реагирал активно на потребностите на държавата. Отчитаме обаче и недостатъци в извършената от Комисията оценка на потребностите и в осъществяването на помощта от ЕС.

IV. Решението на Комисията да насочи усилията си към четири сектора не е било съобразено с Програмата за промяна от 2011 г., нито е бил оценен капацитетът на делегацията на ЕС да се справи с големия обем работа. Комисията не е извършила достатъчна оценка на географските приоритети в рамките на държавата. Мобилизирането на националните приходи не е било взето предвид при разглеждането на приоритетите, въпреки че е ключов фактор за развитието на Мианмар. Съвместното планиране между ЕС и отделни държави членки в рамките на

стратегията за съвместно планиране за периода 2014—2016 г. е било стъпка в правилната посока.

V. Като цяло управлението на помощта от ЕС за развитие е било задоволително. Действията са обхванали приоритетите на държавата в областта на развитието, но е имало забавяния. Комисията е избрала разумен начин за предоставянето на помощта. Обосновката на размера на разпределения за всеки отделен сектор и действие средства обаче не е била документирана. Изпълнението се е забавило и поради неприемането на годишната програма за действие (ГПД) за 2016 г.

VI. Изпълнението на програмите, управлявани от доверителните фондове на ООН, е било забавено, а бюджетът за програмните дейности е бил усвояван бавно. Тези фондове са натрупали големи касови наличности, но Комисията не е гарантирала, че начислените по вноската на ЕС лихви ще бъдат задържани за финансираните действия. Въздействието на разпоредбите относно контрола на разходите в договорите между ЕС и ООН е било слабо.

VII. В периода 2012—2016 г. Комисията е използвала широко разпоредбите за обявяване на кризисна ситуация, за да сключва директни договори с партньори по изпълнението. Отпадането на изискването за обявяване на покани за представяне на предложения е довело до намаляване на прозрачността на процедурата за подбор и е създавало риск от неблагоприятно въздействие върху разходната ефективност на проектите.

VIII. Степента на постигане на резултати по одитираните проекти е била различна. Едва половината от одитираните проекти са изпълнили планираните резултати, основно заради забавянето на изпълнението. Не може да се направи оценка на постиженията и устойчивостта на резултатите на почти половината от одитираните проекти поради забавянето в изпълнението на програмните дейности. Бяха отбелязани слабости и по отношение на качеството на показателите и мониторинга на проектите.

IX. Въз основа на констатациите и оценките в настоящия доклад Сметната палата отправя редица препоръки, насочени към подобряване на управлението на помощта за развитие за Мианмар/Бирма. ЕСВД/Комисията следва:

- да определят по-добре областите за подкрепа с цел засилване на въздействието на помощта;
- да укрепят сътрудничеството с ГД „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“;
- да обосноват и документират разпределянето на средствата по сектори и действия;
- да повишат разходната ефективност на действията с многостранно донорско участие;
- да подобрят управлението на проектите и да осигурят по-добро популяризиране на действията на ЕС.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. След няколко десетилетия на авторитарно управление Мианмар/Бирма преминава през период на политически и икономически преход под ръководството на гражданско правителство, встъпило в длъжност през март 2011 г. Правителството е предприело редица реформи, целящи да променят политическото, демократичното и социално-икономическото положение в държавата.
2. Що се отнася до икономическото ѝ положение, нейният БВП нараства със 7,5 %¹ средно на година. Работната ръка е млада, а държавата – богата на природни ресурси като газ, дървен материал, злато и скъпоценни камъни. Граничеща с пазарите на двете най-гъсто населени държави в света, Китай и Индия, страната се радва на значителен ръст на преките инвестиции.
3. Населението е съставено от множество етнически групи, някои от които са въввлечени в продължителни граждански войни. Напрежение между различните етноси и религии все още съществува. Правителството е подписало споразумение за прекратяване на огъня в национален мащаб с някои от етническите въоръжени групи, но мирният процес напредва бавно. Етническите напрежения преобладават в щатите, населени с не-бамарски етнически групи, особено в пограничните райони на щатите Шан, Качин и Ракхайн (вж. картата в приложение I).
4. През 2016 и 2017 г. в щата Ракхайн (вж. картата в приложение I) се наблюдават нови случаи на насилие срещу мюсюлманското малцинство рохингия – народ, който на практика е лишен от гражданство с влизането в сила на закона за гражданството в Бирма от 1982 г. Повтарящите се случаи на насилие изострят конфликта и възпрепятстват усилията за хуманитарно подпомагане и развитие в региона.
5. С цел да насърчи процеса на реформи, през април 2012 г. ЕС прекратява наложените на правителството санкции и до 2013 г. премахва ембаргото във всички

¹ Данни на Световната банка, 2012—2016 г.

сфери с изключение на оръжейната. Освен това ЕС открива офис в Янгон, който през 2013 г. се превръща в пълноправна делегация на ЕС.

6. Двустранните отношения се уреждат в Заключенията на Съвета от 22 юли 2013 г. относно всеобхватната рамка за политиката и подкрепата на ЕС за Мианмар/Бирма. Стратегическите цели на тази рамка са (1) да се подкрепи мирът и националното помирение, (2) да се подпомогне изграждането на функционираща демокрация, (3) да се насърчат развитието и търговията, и (4) да се подкрепи реинтеграцията на Мианмар в международната общност.

7. През ноември 2013 г. е проведена среща на работната група ЕС-Мианмар/Бирма, в рамките на която на правителството са представени средствата и инструментите на ЕС за подкрепа на демократизацията. Под председателството на бившия върховен представител на ЕС Катрин Аштън и на един от ръководителите на кабинета на президента — У Со Тейн, е организирана серия от форуми с цел задълбочаване на двустранните отношения в редица области, включително помощта за развитие, гражданското общество, мирния процес и търговията и инвестициите.

8. Заседанието на целевата група е последвано от диалози между ЕС и Мианмар по въпросите на правата на човека, в рамките на които е обсъдено как помощта от ЕС би могла да подпомогне усилията за насърчаване на правата на човека, демократичното управление и върховенството на закона по места. ЕС предлага да подкрепи правителството на Мианмар при ратифицирането на международните конвенции за правата на човека и техните инструменти. Освен това ЕС е изпратил мисия за наблюдение на избори, чиято цел беше да наблюдава общите избори на 8 ноември 2015 г.

9. В периода 2007—2020 г. ЕС е разпределил над един милиард евро (вж. таблица 1), главно по двустранни, регионални и тематични инструменти².

² Инструментите за финансиране могат да бъдат на равнище държава (двустранни), на регионално ниво или да имат специфичен тематичен фокус.

Таблица 1 – Помощ от ЕС за Мианмар/Бирма за периода 2007—2020 г.

(в млн.евро)

Източник	2007—2011 г.	2012—2013 г.	Специален пакет 2012—2013 г.	Общо 2007—2013 г.	2014—2020 г.	Общо 2007—2020 г.
Инструмент за сътрудничество за развитие						
Двустранен пакет	32,0		93,0	125,0	688,0	813,0
Тематични програми	43,9	7,7	34,0	85,6	20,6 *	106,2
Регионални програми	17,0	3,8	20,0	40,8	35,9 *	76,7
Други инструменти (IfS, ЕИДПЧ, ІСІ+)	2,2	28,9	3,7	34,8	1,8	36,6
Общо	95,1	40,4	150,7	286,2	746,3	1 032,5

* Средства, разпределени до 2017 г.

Източник: Многогодишни индикативни програми (МИП) за периодите 2007—2013 г. и 2014—2020 г. и годишни програми за действие за периода 2007—2015 г. (ГПД).

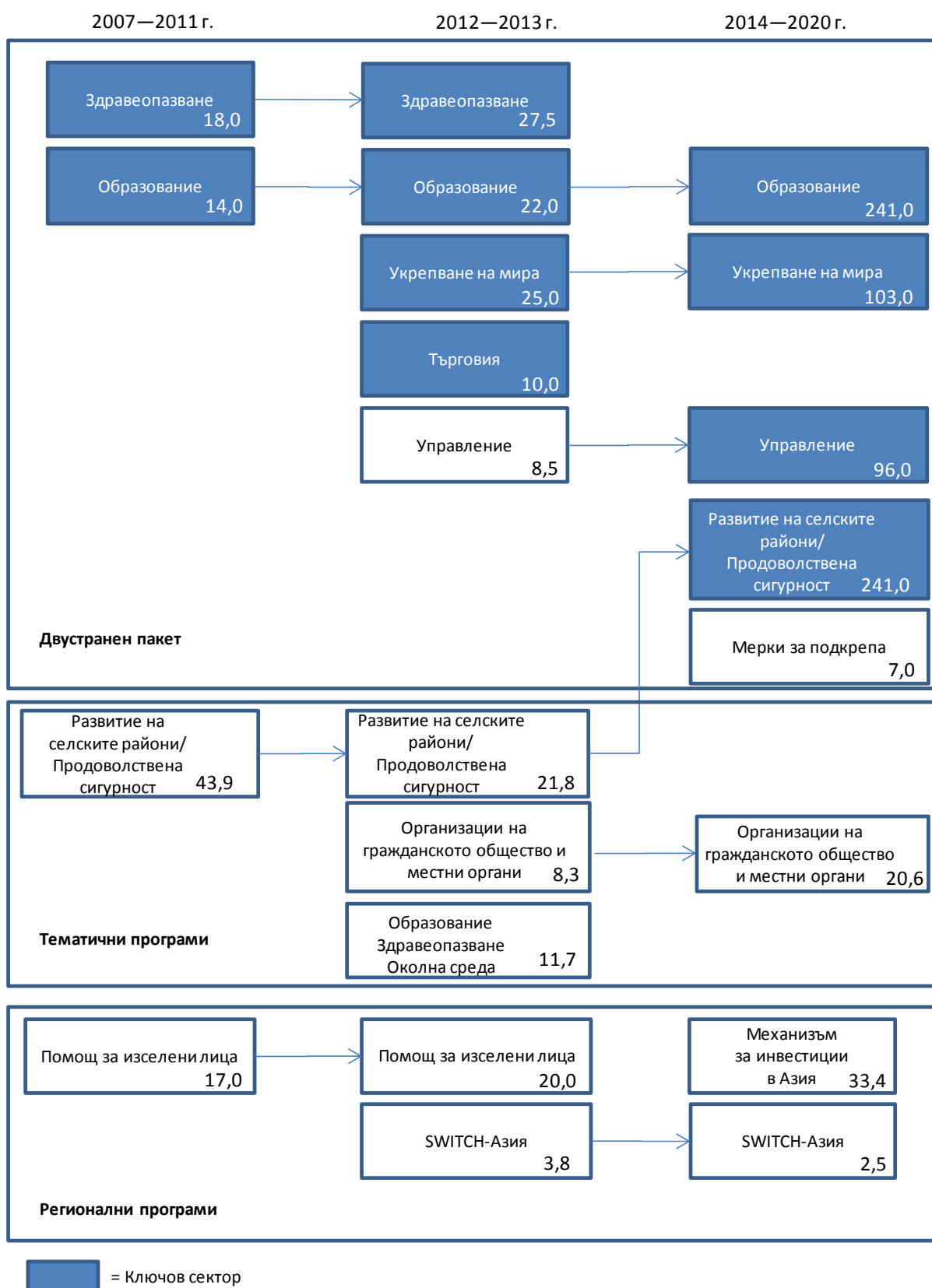
10. По многогодишната индикативна програма (МИП) за периода 2007—2013 г. ЕС е предоставил двустранно финансиране за два ключови сектора, а именно образование и здравеопазване. Тематичните инструменти и регионалното финансиране са насочени основно към програмата за продоволствена сигурност и програмата за помощ за изселени лица.

11. През 2012 г., с цел да се запази темпото на реформите, ЕС предоставя допълнителна подкрепа на държавата в размер на 150 млн. евро като част от „Специален пакет“. Предвид това ново финансиране двустранната подкрепа е разширена, за да обхване два допълнителни ключови сектора — укрепване на мира и търговия.

12. В рамките на МИП за периода 2014—2020 г. е отпуснато двустранно финансиране на обща стойност 688 млн. евро за четири ключови сектора: развитие на селските райони, образование, управление и укрепване на мира. Заедно с помощта по тематичните и регионалните програми и инструменти, средствата от ЕС за държавата в рамките на седемгодишния период възлизат общо на 746,3 млн. евро.

Разпределението на средствата по сектори за периода 2007—2020 г. е посочено на **фигура 1**.

Фигура 1 — Разпределение на двустранното, регионалното и тематичното финансиране за отделните сектори в рамките на ИСП (в млн. евро)



Източници: МИП за 2007—2013 г., МИП за 2014—2020 г., ГПД за 2007—2015 г.

13. Средствата са реализирани както чрез пряко, така и чрез непряко управление³. През 2016 г. ЕС е насочил 63 %⁴ от средствата за държавата в рамките на непряко управление, предимно чрез агенциите на ООН. В процеса участват следните доверителни фондове: Доверителният фонд за поминък и продоволствена сигурност (LIFT), Програмата за качество на основното образование (ПКОО), Фондът за финансиране на целите на хилядолетието в три области (3MDG) и Съвместният фонд за мир (JPF). Процентът на приноса от ЕС за фондовете варира между 11 % и 37 % (за повече информация вж. приложение II). Разходите при пряко управление, състоящи се основно от безвъзмездна финансова помощ, възлизат на 37 % от общия портфейл.

14. Държавата е получила подкрепа от много донори. За периода 2012—2016 г. средствата, за които е поето задължение за плащане от всички донорски източници, са възлезли на над 8 млрд. щатски долара. В допълнение към помощта от ЕС, за страната е обявен ангажимент за отпускане на средства от Япония (3,3 млрд. щатски долара), Световната банка (1 млрд. щатски долара), Обединеното кралство (593 млн. щатски долара) и САЩ (477 млн. щатски долара)⁵.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

15. Одитът провери ефективността на подкрепата на ЕС за Мианмар/Бирма, като разгледа следните три въпроса:

- а) Подкрепели ли са Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) и Комисията вече установените приоритети за развитие?

³ При прякото управление Европейската комисия отговаря за всички задачи, свързани с изпълнението на бюджета на ЕС, които се извършват пряко от нейните отдели в централата ѝ или в делегациите на ЕС. При непрякото управление Комисията възлага задачите по изпълнението на бюджета на международни организации, агенциите за развитие на държавите членки на ЕС, страните партньори или други органи.

⁴ От общо 438 млн. евро за всички договори (*Източник: Доклад за управление на външната помощ за 2016 г.*).

⁵ Министерство на планирането и финансите, Отдел за външноикономически отношения, <https://mohinga.info/en/dashboard/location/>.

б) Успяла ли е Комисията да управлява добре помощта от ЕС за развитие?

в) Постигнала ли е помощта от ЕС за развитие своите цели?

16. Одитът обхваща разходите, предвидени за изпълнение през периода 2012—2016 г. и финансирани по линия на ИСР. Сметната палата провери 20 проекта – 11 проекта в режим на непряко управление (от които 10 са били управлявани от доверителни фондове⁶, а един е бил изпълняван от агенция на държава членка⁷) и девет проекта в режим на пряко управление⁸. Подробностите относно одитираните проекти са предоставени в приложение III.

17. Одитната дейност включи преглед на документни доказателства, като например програмни документи и доклади за мониторинг и оценка. Беше извършено и посещение на място и интервюта със служители на Генерална дирекция „Международно сътрудничество и развитие“, ЕСВД, делегацията на ЕС и Генерална дирекция „Европейска гражданска защита и европейски операции за хуманитарна помощ“, както и с представители на държави членки на ЕС в Мианмар/Бирма, други донори и партньори по изпълнението. Бяха взети предвид и одитите, докладите от проверките⁹ и ориентирания към резултатите мониторинг (ОРМ) на други органи.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Независимо от някои слабости, ЕС е изиграл водеща роля при подкрепата на установените приоритети за развитие

18. За да отговори на първия одитен въпрос (вж. точка 15), Сметната палата разгледа дали действията на ЕСВД и Комисията са били насочени към посрещането на потребностите на държавата. Направена беше също така оценка дали приоритетите на

⁶ Проекти 1 до 10.

⁷ Проект 11.

⁸ Проекти 12 до 20.

⁹ Одит на агенции на ООН, извършен от Комисията.

Комисията в областта на развитието са били достатъчно фокусирани и дали са били координирани с други донори.

Действията на ЕСВД и Комисията са били насочени към потребностите на държавата

19. ЕСВД и Комисията са реагирали бързо на политическите промени в държавата. Те са започнали диалог за правата на човека, изпратили са мисия за наблюдение на избори и са взели участие в мирния процес. Делегацията на ЕС в Мианмар/Бирма е създадена през 2013 г. Въпреки новата структура на делегацията на ЕС и съществуващите предизвикателства на място, ЕСВД и Комисията са установили активен политически диалог с националните органи на ранен етап и са гарантирали извършването на мащабно събиране на информация.

20. Правителството на Мианмар/Бирма не е договорило национален план за развитието на държавата. Потребностите на държавата са били големи и в множество области, в т.ч. мира, образованието, здравеопазването, развитието на селското стопанство, управлението и институционалния капацитет. Изборът на секторите, които да бъдат подкрепени, е бил направен след консултации със заинтересованите страни и след като правителството е преценило, че той съответства на общите приоритети за развитие. ЕС е отпуснал на държавата значителни средства в подкрепа на приоритетите за развитие (вж. точка 9).

Изборът на приоритети за развитие не е бил достатъчно фокусиран

21. В рамките на МИП за Мианмар/Бирма ЕСВД и Комисията са уточнили приоритетите за развитие и разпределението на средствата. Планирането е трябвало да бъде съобразено с глобалните приоритети на политиката на ЕС за развитие и с изпълнението на Програмата за промяна от 2011 г.¹⁰ Освен това то е трябвало да гарантира съгласуваността и взаимното допълване между различните донори и съответствието с определените от правителството приоритети.

¹⁰ Основната цел на Програмата за промяна, приета през 2011 г., е значително увеличаване на въздействието и ефективността на политиката на ЕС за развитие. Вж. https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change_en.

22. Основната цел на Програмата за промяна от 2011 г. е значително увеличаване на въздействието и ефективността на политиката на ЕС за развитие. Тя призова ЕС да взема участие в максимум три ключови сектора с цел да се увеличи въздействието и ефективността на неговата помощ. Решението на Комисията да увеличи броя на ключовите сектори от два на четири (вж. точки 10—12) не е било обосновано ясно в съответствие с насоките за работа на самата Комисия и не е взело предвид капацитета на делегацията на ЕС да се справи с подобно широко портфолио за развитие в сложна работна среда.

23. Освен това Комисията не е извършила достатъчна оценка на географските приоритети от гледна точка на различните региони. Например първото проучване на специфичните потребности на щата Ракхайн (вж. точка 4) е било извършено едва през 2017 г. Определянето на приоритети е можело да увеличи въздействието на подкрепата от ЕС.

24. Генерирането на приходи за държавата от фискални или нефискални източници е решаващ фактор за устойчивото развитие, особено в богатата на природни ресурси държава (вж. точка 2). На мобилизирането на националните приходи обаче не е обърнато дължимото внимание при определянето на приоритетите, въпреки че е от ключово значение за развитието на Мианмар.

Равнището на координация е било променливо

25. След идването на власт на гражданското правителство в Мианмар/Бирма, притокът на средства за развитие от различни донори бързо се е увеличил (вж. точка 14). Между националното правителство и партньорите за развитие редовно са се провеждали срещи и обмен на информация, за да се гарантира координацията между донорите. Срещите им са допринесли за подобряване на съгласуваността и ефективността на помощта за развитие. ЕС е участвал активно във форумите за сътрудничество.

26. Съюзът и неговите държави членки са създали стратегия за съвместно планиране за периода 2014—2016 г., насочена към насърчаване на ефективността на помощта. Независимо от липсата на национален план за развитие е било постигнато съвместно

планиране и то представлява един от първите такива примери в световен мащаб. Въпреки скромните ползи за повишаването на ефективността на помощта от гледна точка на намаляването на нейната разпокъсаност, процесът на съвместно планиране е наложил по-голяма прозрачност, предсказуемост и видимост.

27. Координацията между ГД „Хуманитарна помощ“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“ обаче е била недостатъчна. В някои региони на Мианмар/Бирма, и по-специално в щатите Ракхайн и Качин, има изключително голяма нужда от хуманитарна помощ. Между 2012 и 2016 г. Европейската комисия, посредством ГД „Хуманитарна помощ“, е предоставила около 95 млн. евро за програми за подпомагане на продоволствената сигурност и за помощ на жертвите на конфликти. Въпреки активната дейност на двете генерални дирекции на Комисията в държавата обаче хуманитарните интервенции на ЕС не са били взети предвид в достатъчна степен при разписването на програмите. Освен това не е бил съставен план за съвместно изпълнение, който да е насочен към установяване на връзка между помощ, възстановяване и развитие (УВПВР). Примери за сътрудничество в сферата на хуманитарната помощ и помощта за развитие е имало, но те са били по-скоро изключение, отколкото правило.

28. Освен това ГД „Хуманитарна помощ“ не е била включена в стратегията за съвместно планиране за периода 2014—2016 г., изготвена от Комисията и държавите членки (**точка 26**). Така е била пропусната една възможност за подобряване на координацията, като се има предвид, че се очаква да бъде отпускана хуманитарна помощ в областите с продължителни кризи, каквито са някои от регионите в държавата. До септември 2016 г. не е била създадена официално процедура за обмен на информация между ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Хуманитарна помощ“.

Управлението на помощта на ЕС за развитие от страна на Комисията като цяло е било задоволително, но е било засегнато от забавяния и недостатъци

29. За да отговори на втория одитен въпрос (вж. **точка 15**), Сметната палата разглежда дали Комисията е установила и изпълнила действията правилно и дали е избрала

подходящия начин за предоставяне на помощта. Одиторите оцениха също така дали Комисията е координирала действията си с други донори, както и дали е извършен съответния мониторинг.

Действията са били подходящи, но невинаги успешни

30. В рамките на всяка МИП Комисията приема решения за финансиране, т.е. годишни програми за действие (ГПД), в които се определят действията, начинът на предоставяне на помощта и общият размер на средствата за всяко действие. Избраните действия са били съобразени с определените приоритети. При все това, въпреки че ключовите сектори и подкрепяните действия са били съобразени с приоритетите на правителството (вж. точка 20), Комисията не е документирала начина за определяне на размера на финансирането за всеки сектор в рамките на МИП, нито за всяко действие в рамките на ГПД.

31. ГПД за 2016 г. не е била приета, тъй като някои държави членки не са подкрепили предложения подход преди заседанието на Комитета на Инструмента за сътрудничество за развитие (ИСР). Комисията е решила да оттегли предложението. Неприемането на ГПД за 2016 г. е довело до значителни забавяния в изпълнението на планираните действия, тъй като използването на 163-те млн. евро в рамките на МИП за 2016 г. е било отложено. От общо около един милиард евро, заделени за периода 2012—2020 г. (вж. таблица 1), до април 2017 г. са били поети задължения за суми, възлизащи на 380,7 млн. евро.

32. Оперативните критерии, които са били използвани при избора на начините за предоставяне на помощ и разработването на плана за изпълнение, са били „бъдещото работно натоварване на делегацията“ и осигуряването на „разнообразни начини за предоставяне на помощта“. Нито една от разгледаните ГПД не е включвала критерий за разходна ефективност на финансираните дейности. Въпреки това, предвид наличните възможности, Комисията е избрала разумни начини за предоставянето на помощта.

33. Повече от половината от сумите, за които е било поето задължение, са били заделени за разходване при непряко управление и насочвани предимно посредством управлявани от ООН доверителни фондове (вж. точка 13). Това е позволило на

Комисията да работи в тясно сътрудничество с други донори и да участва в мащабни действия за развитие. Този начин на подпомагане е облекчил тежестта върху служителите на Комисията, тъй като основната отговорност за управлението на фондовете е била поета от ООН.

Изпълнението от доверителните фондове е било засегнато от забавяния при поемането на задължения за средствата и тяхното изплащане

34. Комисията е поемала задължения за разходване на средства и ги е изплащала на доверителните фондове бързо, но изпълнението на програмите, управлявани от доверителните фондове на ООН, е било забавено, а бюджетът за програмните дейности е бил усвояван бавно. Отпуснатите от LIFT суми за програмни дейности са възлизали само на 53 % от вноските във фонда (период на действие 2012—2018 г.), а в случая на 3MDG тази стойност е само 68 % (период на действие 2012—2017 г.). Въпреки че JPF е създаден през декември 2015 г., едва 3 % от внесените в него средства са изплатени за програмни дейности¹¹.

35. Поради бавното изпълнение на програмните дейности, управляваните от ООН доверителни фондове са регистрирали значителни касови наличности. За LIFT, 3MDG и JPF те възлизат съответно на 74 млн. щатски долара, 54 млн. щатски долара и 18 млн. щатски долара¹²¹³.

36. Договорните разпоредби, подписани между ЕС и ЮНОПС — агенцията на ООН, която управлява три от четирите доверителни фонда в Мианмар/Бирма, позволяват на последната да задържа лихвите по предоставените от Комисията средства. Комисията не изисква от ЮНОПС да разпределя начислените лихви за програмните дейности.

¹¹ Към 31 януари 2017 г. за LIFT, към 1 ноември 2016 г. за 3MDG и към 28 февруари 2017 г. за JPF. Датите се различават заради различните цикли на отчитане.

¹² Вж. по-горе.

¹³ УНИЦЕФ не е предоставил заверени отчети на паричните потоци за ПКОО.

Въздействието на разпоредбите относно контрола на разходите в договорите между ЕС и ООН е било слабо

37. Договорните разпоредби, с които се урежда изплащането на средствата от ЕС в многостранните донорски доверителни фондове на ООН, са установени в споразуменията за финансово участие. В тях са изложени финансовите ангажименти на двете страни. В специална клауза в тези споразумения за финансово участие се посочва, че непреките разходи следва да бъдат ограничени до 7 % от преките допустими разходи, извършени от фондовете. Тъй като фондовете се управляват от ООН, контролът на разходите е преди всичко нейна отговорност. Комисията обаче също има задължение да осигури ефективност на разходите по отношение на вноските от ЕС. Един от начините, които тя използва, за да гарантира това, е чрез извършване на контролни проверки във фондовете.

38. По време на тези проверки се разглежда допустимостта на представените от доверителните фондове разходи. В съответствие с постигнатото между страните споразумение, ако се установи, че даден разход не е допустим за финансиране от ЕС, той няма да бъде отменен, а ще бъде поет от други донори, при условие че са налице достатъчно средства. Това е така нареченият „условен подход“. Сметната палата установи случаи, при които извършените от името на Комисията проверки са установили недопустими разходи и е бил приложен условният подход (вж. **каре 1**).

Каре 1 – Примери за прилагането на условния подход

LIFT

През 2012 г. при контролната проверка на Комисията са били установени недопустими разходи в размер на 7,35 млн. евро, включващи предимно авансови плащания и заеми, отчетени неправилно като разходи. Чрез прилагането на условния подход общата сума на недопустимите разходи е била намалена на 2,44 млн. евро, тъй като ръководството на доверителния фонд е отчетло наличие на достатъчно средства от други донори за покриването на 4,91 млн. евро от разходите, които Комисията е определила като недопустими.

Впоследствие по-голямата част от оставащите 2,44 млн. евро е била приспадната от Комисията от последващите плащания към LIFT, като в крайна сметка ЮНОПС е възстановила балансова сума в размер на 0,35 млн. евро.

3MDG/3DF

През 2012 г. Фондът за борба със СПИН, туберкулоза и малария (3DF) е закрит и дейността му е поета от 3MDG. При извършената през 2015 г. проверка във Фонда за борба със СПИН, туберкулоза и малария (3DF) са били отчетени недопустими непреки разходи в размер на 640 000 щатски долара. Това е сумата, с която е бил превишен предвиденият таван за непреки разходи в размер на 7 % от допустимите преки разходи, посочен в споразумението за финансов принос. Когато ръководството на фонда е било уведомено за това, то е информирало Комисията, че сумата е била покрита със средства от други донори.

39. Примерите по-горе са илюстрация за ограничения контрол, който Комисията може да упражнява върху разходната ефективност на фондовете. В повечето случаи разходите, които Комисията е счела за недопустими, са били покривани със средства от други донори. Следователно констатациите от контролните проверки оказват слабо или никакво въздействие върху разходната ефективност на фондовете. Такова е положението и с непреките разходи в случай на липса на споразумение между донорите относно прилагането на подходящ процент.

40. В случаите, когато даден донор в същото време е и партньор по изпълнението в действие с многостранно донорско участие, например в ПКОО (вж. **приложение II** и **каре 2**), съществува значителен риск непреките разходи, които надвишават договорените с ЕС 7 %, да бъдат разпределени към самия партньор по изпълнението или към други донори.

Каре 2 – Пример за високи непреки разходи

В случая с ПКОО непреките разходи са били два пъти по-високи от тези, определени в договорите между ЕС и ООН: освен включените в общия бюджет на ПКОО 7 % непреки разходи, още 7 % са били включени в бюджета за допълнителна безвъзмездна помощ за проекти, осъществявани чрез международни неправителствени организации (НПО). Разходите, изплатени по тези допълнителни субсидии, са разпределени за източници на финансиране извън ЕС. Независимо от това, двойното увеличение на непреките разходи намалява общата ефективност на разходите на дадено действие, без значение кой е източникът на финансиране, към който са разпределени тези разходи.

Процедурите за сключване на договори в условия на криза са прилагани прекалено широко

41. Комисията е вземала решения относно всички пряко управлявани проекти, включително относно техния обхват и бюджет, и е можела да наблюдава отблизо напредъка през целия жизнен цикъл на даден проект. Инструменти като ОРМ са били използвани, за да подпомогнат Комисията в нейните действия по управлението. Освен това Комисията е можела да предприема действия в хода на осъществяването на даден проект. Както създаването на проекти, така и техният мониторинг обаче са дейности, които изискват много усилия и време, особено когато проектите са много на брой и обхващат широки области, достъпът до които е труден. Ето защо Комисията се е насочила към финансирането на големи проекти.

42. В периода 2012—2016 г. Комисията е използвала разпоредбите за обявяване на кризисна ситуация¹⁴, за да сключва директни договори с партньори по изпълнението, без да се налага да обявява покани за представяне на предложения. Прибягването до обявяване на кризисна ситуация означава, че е налице „предстояща или непосредствена опасност, която заплашва да ескалира във въоръжен конфликт“, и че договорите за безвъзмездна финансова помощ и договорите за обществени поръчки може да бъдат сключвани, без да се провеждат покани за представяне на предложения или търгове¹⁵. Първоначално обявяването на кризисна ситуация се е прилагало единствено в населените с етнически малцинства щати Чин, Качин, Кая,

¹⁴ Член 190, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г. относно правилата за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза (ОВ L 362, 31.12.2012 г., стр. 1).

¹⁵ Както е определено в член 128 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, в член 190, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията от 29 октомври 2012 г., уреждащ безвъзмездната финансова помощ, в член 190 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012, в член 266, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията, уреждащ услугите, в член 190 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012, в член 268, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията, уреждащ доставките, в член 190 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012, в член 270, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) № 1268/2012 на Комисията, уреждащ строителните работи.

Кайин, Мон, Шан и Ракхайн, както и в административна област Танинтайи (вж. картата в приложение I). През 2014 г. Комисията е разширила използването на разпоредбите за кризисна ситуация до всички договори, „подкрепящи мира и целите за изграждане на държавни структури в Мианмар“, като ги е подновявала ежегодно. Използването на този похват е разбираемо за районите, които са пряко засегнати от конфликти, но това важи в по-малка степен за спокойните райони. Отпадането на изискването за обявяване на покани за представяне на предложения е довело до намаляване на прозрачността на процедурата за подбор и е създадо риск от неблагоприятно въздействие върху разходната ефективност на проектите.

43. Въпреки че самата Комисия използва обявяването на кризисна ситуация от 2012 г. насам, тя е информирала партньорите по изпълнението относно възможността за прилагане на гъвкави процедури едва през 2015 г. и 2016 г., но не и през 2013 г. и 2014 г. Комисията е отпускала безвъзмездна финансова помощ пряко, като в същото време е изисквала от партньорите по изпълнението да прилагат процедури за възлагане на обществени поръчки през 2013 г. и 2014 г., дори и в населените с етнически малцинства щати.

Рискът от дублиране на финансирането не е бил смекчен в достатъчна степен

44. При оценката на управлението на помощта за развитие от страна на Комисията Сметната палата установи, че в някои случаи рискът от двойно финансиране е бил значителен и не е бил смекчен (вж. каре 3).

Каре 3 – Примери за рискове от дублиране на финансирането

Фондът 3MDG обхваща три компонента: (1) здраве на майките, новородените и децата; (2) туберкулоза, малария и ХИВ/СПИН; (3) подкрепа за системите. Компонент 2 е обхванат и от Глобалния фонд, чието седалище е в Женева, Швейцария, и който работи в цял свят, включително в Мианмар/Бирма, като се съфинансира се от ЕС и се управлява от ЮНОПС. Финансирането за компонент 2 на 3MDG е специално предназначено да допълва помощта, която Глобалният фонд предоставя в Мианмар/Бирма, и да запълва евентуалните пропуски. Цялостна оценка на пропуските и припокриването между двата фонда обаче не е била

извършена¹⁶. Подробности относно областите на интервенция на фондовете и относно техните бюджети не са били представени нито на управителния съвет на 3MDG, нито на Комисията. Не са били предприети мерки за смекчаване на риска от двойно финансиране.

В друг случай местна НПО е получила подкрепа от ЕС за изграждане на капацитет от четири различни източника, финансирани от ЕС, като липсва каквато и да било оценка на възможността за припокриване на финансирането.

45. Освен това при два от одитираните проекти е била установена слаба координация с други донори на равнище изпълнение (вж. **каре 4**).

Каре 4 – Примери за пропуснати възможности от гледна точка на координацията

През 2012 г. Световната банка е поела задължение да изплати над 80 млн. щатски долара на „Национална програма за водено от общностите развитие (ВОР)“. Тази програма е била изпълнявана чрез различни държавни структури за развитие, включително общински органи.

В един регион ЕС е финансирал проект на стойност пет милиона евро, включващ компонент на ВОР. В мониторингов доклад е отбелязано, че на общинско равнище инициативите са били осъществявани чрез едни и същи заинтересовани страни. Това е създавало паралелни структури и сериозни припокривания, независимо от факта, че общностите са се възползвали от допълнителни инвестиции в местната инфраструктура.

В друг регион ЕС е финансирал проект на стойност седем милиона евро, който също е включвал компонент на ВОР. И за този случай в мониторинговия доклад са били посочени липсата на секторна координация и рискът от припокриване.

¹⁶ За най-големия проект по този компонент извършеният през 2013 г. първоначален анализ показва, че за това действие ще е необходим бюджет от 0,7 млн. щатски долара, като се отбелязва, че Глобалният фонд вече го финансира с около 12,7 млн. щатски долара. Въпреки това през 2014 г. за действието са отпуснати 11,4 млн. щатски долара — сума, която през 2015 г. нараства до 13 млн. щатски долара, но липсва пояснение защо нуждите са се увеличили толкова значително.

Имало е слабости при мониторинга на финансираните от ЕС действия и видимостта им е била слаба

46. Действията на Комисията са наблюдавани, докладвани и оценявани чрез отчетите по проектите, посещения на място, доклади в рамките на ОРМ, оценки и одити.

В годините след създаването на делегацията на ЕС мониторингът се е подобрил, но слабости все още има.

47. Извършването на оценка на изпълнението на заложените на равнището на ГПД последици и крайни продукти не беше възможно поради две причини: в някои от разгледаните ГПД няма включени показатели за последиците или крайните продукти, които да позволяват оценка на действията; дори когато има такива показатели, липсват обобщени данни за последиците и крайните продукти от различните действия, извършвани във всеки от секторите на интервенция в рамките на ГПД.

48. В някои ГПД се призовава за създаване на комитет за мониторинг на изпълнението на финансираните действия. В одитираните случаи такъв комитет или не е бил създаден, или е бил създаден със закъснение. Освен това Сметната палата отбелязва слабости при мониторинга в 50 % от одитираните проекти (вж. приложение IV), половината от които са проекти по доверителни фондове.

Комисията е реагирала бавно на докладите от мисиите за проверка

49. Комисията е член на управителните съвети на фондовете LIFT, 3MDG и JPF и на управителния комитет на ПКОО. Освен това тя извършва мисии за проверка в агенциите на ООН. Комисията е инициирала и реагирала на докладите от мисиите за проверка бавно (вж. каре 5).

Каре 5 – Мисии за проверка

LIFT

През 2012 г. Комисията е извършила мисия за проверка, при която са били открити недопустими разходи в размер на 7,35 млн. евро. Крайната дължима сума е била възстановена едва пет години по-късно, през януари 2017 г.

3MDG/3DF

Въпреки че работата на фонд 3DF е била преустановена през 2012 г., мисия за проверка е била извършена едва през 2015 г., а резултатите са били публикувани през 2016 г., т.е. четири години по-късно. Не е извършена мисия за проверка на 3MDG.

Видимостта на ЕС е била слаба

50. В докладите от мисиите за проверка и в мониторинговите доклади се подчертава ниската степен на популяризиране на финансираните от ЕС действия. Оценка на това беше възможно да се направи за 10 от одитираните проекти, като при осем от тях договорните разпоредби не са били спазени изцяло (вж. **приложение IV**).

51. По-голямата видимост на ролята на ЕС е сред предимствата на доверителните фондове на ЕС. Като инициатор на Съвместния фонд за мир Комисията е изиграла важна роля в разработването и учредяването му. Първоначално тя е обмисляла възможността за създаване на доверителен фонд на ЕС, но впоследствие официално го е изключила от проектното проучване на фонда, тъй като не е успяла да убеди другите потенциални донори в предимствата на тази опция.

Постигането на целите е било засегнато от забавяния в изпълнението

52. За да се отговори на третия одитен въпрос (вж. **точка 15**), Сметната палата разглежда дали действията са били изпълнени според планираното и дали са постигнали очакваните резултати. В **приложение III** е представена подробна информация за одитираните проекти, а в **приложение IV** е включен общ преглед на оценката по отделни проекти.

Някои добри резултати въпреки трудната среда

53. Финансираните от ЕС проекти са имали за цел бърза и гъвкава реакция в редица области, които са от значение за политическия преход в Мианмар, както и подкрепа за разработването на политики в областта на икономическите и социалните въпроси. Външни и вътрешни фактори са оказали отрицателно въздействие върху изпълнението на резултатите и са подкопали ефективността на финансираните проекти. Въпреки

трудната среда обаче някои от одитираните от проекти са постигнали добри резултати (вж. **каре 6**).

Каре 6 – Примери за проекти, които са постигали добри резултати

LIFT – Проект за микрофинансиране

Целта на проекта е била да се увеличи достъпът до кредити и други финансови услуги на над 100 000 клиенти с ниски доходи в държавата, поне половината от които са били жени или жители на селски райони. LIFT е предоставил подкрепа на институции за микрофинансиране, която им е позволила да оперират и да продължат да предоставят услугите си. Проектът е бил успешен, тъй като мнозина са се възползвали от финансирането, за да започнат дейност или да я разширят.

3MDG – Проект за подкрепа на здравето на майки и деца

Секторът на здравеопазването в държавата страда от недостатъчно публично финансиране, а равнището на смъртност при майките и децата е много високо. Проектът, финансиран от 3MDG, е предоставил подкрепа за спешни случаи, свързани както с бременни жени, така и с деца под петгодишна възраст. Пациентите са получавали парични суми, с които да покриват разходите си за транспорт, храна и лечение. Проектът може допринесе значително за намаляването на смъртността при майките и децата.

Проект 20

Проектът е включвал изграждането и подобряването на учебни заведения на различни места в щата Ракхайн, предназначени за вътрешно разселени и други деца от общностите в Ракхайн и рохингия. По време на посещението на Сметната палата проектът се изпълняваше по план, макар да беше рано за оценка на очакваните резултати.

Изпълнението на проектите е било засегнато от забавяния и слабости

54. Някои от планираните крайни продукти от одитираните проекти са били изпълнени навреме, но при много други обаче това не се е случило. Изпълнението на общо 75 % от одитираните проекти е било забавено (вж. **приложение IV**).

55. Повечето от проектите са били подходящи за постигането на поставените цели, като това важи както за проектите по доверителните фондове на ООН, така и за

проектите в режим на пряко управление. При една четвърт от одитираните проекти обаче са констатирани недостатъци (вж. **каре 7**).

Каре 7 – Пример за проект, който само частично е отговарял на определените цели

Целта на важен проект за изграждане на капацитет на институционално равнище е била да се укрепят публичните институции и неправителствените участници. Обхватът и очакваните резултати на проекта обаче са били прекалено широки и не са били напълно съобразени с ключовите сектори, тъй като са засягали също и области като „околна среда“ и „програмата „Еразъм“.

56. Целите на повечето от одитираните проекти изпълняват SMART критериите (конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове), но показателите за половината от тях са били неподходящи. По принцип за тези проекти не са били определени базови или целеви стойности, което е попречило на Комисията да проследи процента на изпълнение и да оцени степента на постигане на целите.

57. Повечето от одитираните проекти са изпълнили някои или всички планирани крайни продукти. Сметната палата не успя обаче да оцени изпълнението и устойчивостта на резултатите на почти половината от одитираните проекти поради забавянето на изпълнението на програмните дейности. Само при една трета от одитираните проекти е вероятно очакваните резултати да бъдат постигнати.

58. В докладите от ОРМ на Комисията ефективността на пряко управляваните проекти в обхванатите секторите обикновено е била оценявана като „добра“, но средната оценка за устойчивост е била „проблематична“.

Подкрепата за щата Ракхайн не е постигнала съществени резултати

59. От общия финансов пакет за държавата, възлизащ на 380,7 млн. евро (вж. **точка 31**), за щата Ракхайн са били разпределени 38,8 млн. евро.

Разпределението на финансовите средства за щата Ракхайн се основава на поуките, извлечени от малък брой партньори по изпълнението. Очакваните резултати по повечето от проектите в извадката на Сметната палата, които са били изпълнявани в щата Ракхайн, са постигнати само частично (вж. **каре 8**).

Каре 8 – Проект за продоволствена сигурност в щата Ракхайн

LIFT е предоставил подкрепа за проект за продоволствена сигурност в щата Ракхайн.

Резултатите, постигнати от началото му през 2013 г., са слаби, което се дължи както на

– външни предизвикателства като насилствени атаки срещу международни неправителствени организации, така и на

– вътрешни недостатъци като слаб капацитет за изпълнение по места и недостатъчно сътрудничество между партньорите по изпълнението.

Въпреки че ръководството на LIFT да е било информирано за ситуацията, след изтичането на срока на проекта LIFT е подписал договор със същите партньори за продължаване на изпълнението на проекта, без да обяви покана за представяне на предложения.

60. Целта на наскоро създадения JPF е да подкрепя осъществяван с национално участие и приобщаващ мирен процес в Мианмар/Бирма (вж. **приложение II**). Най-големият компонент на фонда обаче не е бил насочен към Ракхайн. Това е пропусната възможност по отношение на този изключително уязвим регион.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

61. В периода 2012—2016 г. в Мианмар/Бирма протича политически и икономически преход. Усилията за развитие са възпрепятствани от фактори като природни бедствия, етнически конфликти, както и от ограничения капацитет на местните участници и органи.

62. Одитът провери ефективността на подкрепата на ЕС за Мианмар/Бирма. Сметната палата стигна до заключението, че подкрепата на ЕС за развитието на Мианмар/Бирма е била частично ефективна. Въпреки трудната среда ЕС е изиграл важна водеща роля за подкрепата на приоритетите за развитие и е отпуснал значителни средства за държавата. Отчитаме обаче и недостатъци в извършената от Комисията оценка на потребностите и в осъществяването на помощта от ЕС.

63. Решението на Комисията да насочи усилията си към четири сектора не е било съобразено с Програмата за промяна от 2011 г. и с насоките за работа на самата

Комисията и не е взело предвид капацитета на делегацията на ЕС да се справи с големия обем работа. Не е била направена оценка на географските приоритети в рамките на държавата. Генерирането на национални приходи не е било взето предвид при определянето на приоритетите за развитие (вж. **точки 22—24**).

Препоръка 1 – Необходимост от фокусиране на подкрепата с цел засилване на нейното въздействие

Комисията и ЕСВД следва:

- да насочат усилията си към не повече от три конкретни области на интервенция или да обосноват необходимостта от включването на допълнителни сектори;
- да насърчат мобилизирането на национални приходи;
- да подредят приоритетите в съответствие с най-неотложните регионални потребности и равнището на географски обусловената подкрепа за държавата, предоставена от други донори.

Срок за изпълнение: до следващия програмен период, започващ през 2020 г.

64. Съвместното планиране между ЕС и отделни държави членки в рамките на стратегията за съвместно планиране за периода 2014—2016 г. е било стъпка в правилната посока (вж. **точка 26**). Координацията между генералните дирекции, които управляват дейностите за развитието и хуманитарната помощ в области с продължителни кризи, не е работила успешно. Комисията не е изготвила съвместен план за изпълнение за целите на установяването на връзка между помощ, възстановяване и развитие (вж. **точка 27**).

Препоръка 2 – Координация на интервенциите

Комисията следва:

- да разработи план за изпълнение с ГД „Хуманитарна помощ“, който да установява връзка между помощта, възстановяването и развитието, особено в областите, засегнати от дълготрайни кризи;
- да включи хуманитарната помощ в новия програмен документ, изготвен съвместно с държавите членки на ЕС (стратегия за съвместно планиране).

Срок за изпълнение: до края на 2018 г.

65. Като цяло управлението на помощта на ЕС за развитие е било задоволително. Действията са обхванали приоритетите на държавата в областта на развитието, но е имало забавяния. Комисията е избрала разумен начин за предоставянето на помощта. Обосновката за определяне на размера на средствата, разпределени за всеки отделен сектор и действие, обаче не е била документирана. Изпълнението е било забавено и поради неприемането на ГПД за 2016 г. (вж. точки 30—33).

Препоръка 3 – Осъществяване на дейностите

Комисията следва:

- да обоснове и документира разпределянето на средствата за всеки ключов сектор и за всяко действие.

Срок за изпълнение: етап на програмиране на новата МИП (2019/2020 г.).

66. Изпълнението на програмите, управлявани от доверителните фондове на ООН, е било забавено, а бюджетът за програмните дейности е бил усвояван бавно (точка 34). Управляваните от ООН фондове са натрупали значителни касови наличности, но Комисията не е гарантирала, че начислените по вноската на ЕС лихви ще бъдат задържани за финансираните действия (вж. точка 36). Въздействието на разпоредбите относно контрола на разходите в договорите между ЕС и ООН е било ограничено

(вж. **точки 37—40**). Комисията е реагирала бавно на докладите на мисиите за проверка (вж. **точка 49**).

Препоръка 4 – Разходна ефективност на действията с многостранно донорско участие

Комисията следва:

- да се стреми да договори подходящо равнище на непреки разходи с останалите донори.

Срок за изпълнение: до края на 2018 г.

67. В периода 2012—2016 г. Комисията е използвала разпоредбите за обявяване на кризисна ситуация, за да сключва преки договори с партньори по изпълнението. Честото отпадане на изискването за обявяване на покани за представяне на предложения е довело до намаляване на прозрачността на процедурата за подбор и е създавало риск от неблагоприятно въздействие върху разходната ефективност на проектите (вж. **точки 41—43**).

68. С течение на годините мониторингът се е подобрил, но все още има известни слабости. Показателите за последиците и крайните продукти за целите на оценката на действията са били недостатъчни. Комисията не е гарантирала създаването на комитети за мониторинг на изпълнението в съответствие с решенията на Комисията (вж. **точка 48**). Като цяло подкрепата от ЕС не е получила достатъчна видимост (вж. **точка 50**).

Препоръка 5 – Мониторинг на действията

Комисията следва:

- да консолидира наличната информация, за да може по-добре да се оценят постиженията и резултатите, заложи в ГПД;

Срок за изпълнение: 2019 г.

- да настоява за прилагането на разпоредбите относно видимостта на действията на ЕС.

Срок за изпълнение: до края на 2018 г.

69. Степента на постигане на резултати по одитираните проекти е била доста различна. Едва половината от одитираните проекти са изпълнили планираните резултати, основно заради забавянето на изпълнението (вж. **точка 54**). Проектите от извадката на Сметната палата, които са били изпълнявани в щата Ракхайн, не са успели да постигнат значителни резултати (вж. **точка 59**). Фактът, че новосъздаденият Съвместен фонд за мир не е бил насочен към силно уязвимия район на щата Ракхайн, представлява пропусната възможност (вж. **точка 60**).

Препоръка 6 – Постигане на резултати

Комисията следва:

- да подобри управлението на проектите, за да се избегнат забавянията при тяхното изпълнение;
- отново да проучи възможността за включване на щата Ракхайн в приложното поле на Съвместния фонд за мир.

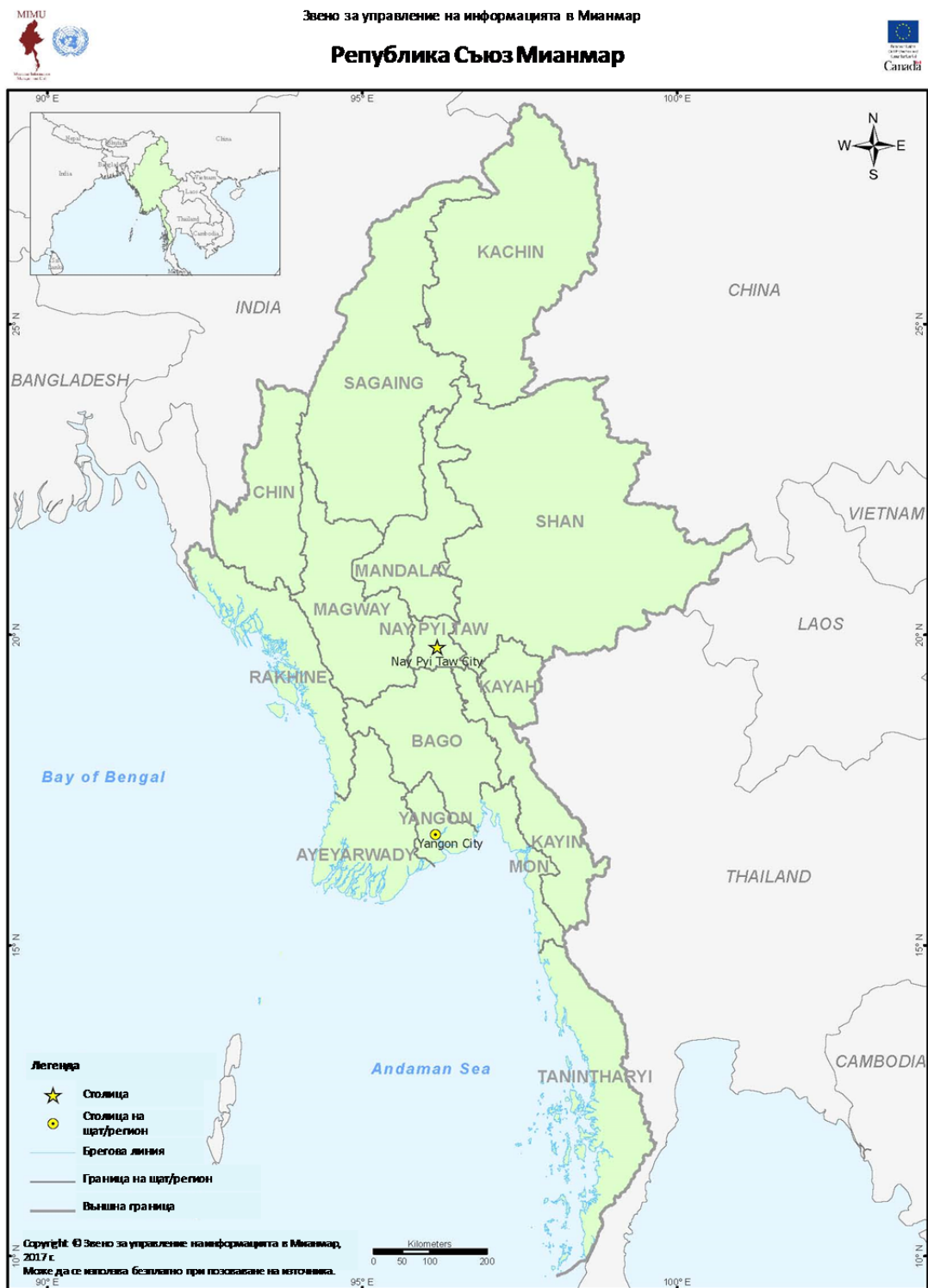
Срок за изпълнение: до края на 2018 г.

Настоящият доклад е приет от Одитен състав III с ръководител Karel PINXTEN — член на Сметната палата, на заседанието му от 12 декември 2017 г. в Люксембург.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I**Карта на Мианмар/Бирма**

ПРИЛОЖЕНИЕ II**Доверителни фондове, управлявани от ООН**

Доверителният фонд за поминък и продоволствена сигурност (LIFT) е многостранен донорски доверителен фонд, чиято цел е да помогне на бедните хора и лицата в неравностойно положение в Мианмар/Бирма да излязат от състоянието на бедност, да преодолеят недохранването и да си осигурят поминък. Фондът се управлява от Службата на ООН за обслужване на проекти (ЮНОПС).

Фондът за финансиране на целите на хилядолетието в три области (3MDG) има за цел да се намали тежестта на три заразни болести (ХИВ/СПИН, туберкулоза и малария) и да се подобри здравословното състояние на майките и децата в Мианмар/Бирма. Фондът е наследник на Фонда за борба със СПИН, туберкулоза и малария (3DF) след прекратяването на дейността на последния през 2012 г. Той се управлява от ЮНОПС.

Програмата за качествено основно образование (ПКОО) е създадена с цел подобряване на равния достъп до основно образование и ранно детско развитие, особено в необлагодетелствани и труднодостъпни общности. Тя се управлява от Детския фонд на ООН (УНИЦЕФ).

Съвместният фонд за мир (JPF) е създаден в подкрепа на приобщаващ мирен процес в Мианмар/Бирма, осъществяван с национално участие. Той е създаден през 2015 г. и се управлява от ЮНОПС.

Таблица – Принос на ЕС в управляваните от ООН доверителни фондове

(в млн. щатски долари)

Сектор на интервенция	Фонд	Период	Вноски от донорски фондове	Поето задължение за вноса от ЕС	Дял на поетите задължения от ЕС в общите донорски вноски	Към
Продоволствена сигурност/Поминък/Развитие на селските райони	LIFT	2009—2017 г.	439,7	130,2	30%	31.1.2017 г.
Здравеопазване	3MDG	2012—2017 г.	279,6	31,5	11%	1.11.2016 г.
Образование	ПКОО	2012—2017 г.	76,6	28,5	37%	31.12.2016 г.
Укрепване на мира	JPF	2015—2017 г.	105,2	20,8	20%	28.2.2017 г.

Източник: ЕСП.

ПРИЛОЖЕНИЕ III**Извадка от одитирани проекти (1 от 2)**

(в млн.)

Договор №	Сектор на интервенция	Изпълнител	Договорени средства	Изплатени средства	Начална дата	Крайна дата на операциите
	Доверителен фонд за поминък и продоволствена сигурност (LIFT)	ЮНОПС	81,8 евро	47,5 евро	1.1.2012 г.	31.12.2018 г.
1	Проект за селскостопанската промишленост	Частно дружество	18,1 щ. д.	11 щ. д.	18.12.2015 г.	31.12.2018 г.
2	Проект за продоволствена сигурност	НПО	22,1 щ. д.	15 щ. д.	1.3.2013 г.	31.12.2015 г.
3	Проект за продоволствена сигурност	НПО	10,5 щ. д.	4,3 щ. д.	1.1.2016 г.	31.12.2018 г.
4	Проект за микрофинансиране	Агенция на ООН	7,0 щ. д.	6,7 щ. д.	1.11.2012 г.	31.12.2018 г.
5	Проект за достъп до пазара	НПО	4,0 щ. д.	3,4 щ. д.	11.6.2014 г.	10.6.2017 г.
6	Проект за продоволствена сигурност	НПО	2,1 щ. д.	0,8 щ. д.	10.6.2016 г.	31.5.2019 г.
	Фонд за финансиране на целите на хилядолетието в три области	ЮНОПС	27,5 евро	22,4 евро	1.1.2013 г.	31.12.2017 г.
7	Проект за борба с туберкулозата	ЮНОПС	13,0 щ. д.	4,5 щ. д.	1.10.2014 г.	31.12.2017 г.
8	Здраве на майките и децата	НПО	6,8 щ. д.	5,6 щ. д.	1.7.2014 г.	31.12.2017 г.
	Програма за качествено основно образование (ПКОО)	УНИЦЕФ	22,0 евро	21,7 евро	1.1.2013 г.	30.6.2017 г.
9	Грижа за деца в ранна възраст	Религиозно сдружение	4,0 щ. д.	3,1 щ. д.	23.10.2014 г.	30.6.2016 г.
10	Дейност в сферата на ранното образование	НПО	2,4 щ. д.	1,3 щ. д.	15.10.2013 г.	20.6.2017 г.

Извадка от одитирани проекти (2 от 2)

(в млн.евро)

Договор №	Сектор на интервенция	Изпълнител	Договорени средства	Изплатени средства	Начална дата	Крайна дата на операциите
11	Управление	Агенция на държава членка	20,0	9,4	1.8.2015 г.	31.7.2019 г.
12	Управление	Частно дружество	12,2	2,4	1.10.2015 г.	30.9.2018 г.
13	Помощ за изселени лица	НПО	8,0	5,5	10.7.2012 г.	9.4.2017 г.
14	Укрепване на мира	Агенция на ООН	7,0	3,8	15.3.2015 г.	14.3.2019 г.
15	Укрепване на мира	НПО	7,0	4,4	1.2.2015 г.	31.7.2018 г.
16	Помощ за изселени лица	НПО	5,6	5,0	29.12.2012 г.	14.8.2017 г.
17	Укрепване на мира	НПО	5,0	2,8	1.3.2015 г.	31.8.2018 г.
18	Укрепване на мира	НПО	5,0	1,0	1.10.2016 г.	30.9.2020 г.
19	Помощ за изселени лица	НПО	3,2	2,9	1.2.2013 г.	30.4.2017 г.
20	Укрепване на мира	Религиозно сдружение	2,0	1,6	1.1.2015 г.	31.12.2017 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV**Оценка на отделните проекти – общ преглед**

№	Добре избран	Подходящ	Цели SMART	LOGFRAME		С добър мониторинг	По график/ усвояване на бюджета	Постигнати крайни продукти	Вероятно е да постигне очакваните крайни продукти	Устойчивост на действието/ стратегия за оттегляне	Видимост на ЕС
				Показатели RACER	Основни/ целеви стойности						
1	Частично	Да	Частично	Частично	Не	Да	Да	Да	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Частично
2	Да	Да	Частично	Частично	Частично	Не	Не	Не	Не	Частично	Не
3	Частично	Да	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Частично
4	Не	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Частично	Частично	Не
5	Да	Да	Да	Да	Да	Не	Не	Не	Не	Частично	Не
6	Да	Да	Не	Частично	Частично	Частично	Частично	Частично	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Частично
7	Не	Да	Да	Да	Да	Частично	Не	Частично	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Не е оценена
8	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Частично	Да	Да	Частично	Не е оценена
9	Частично	Частично	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Не е оценена
10	Частично	Частично	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Рано е за оценка	Не
11	Да	Да	Да	Не	Не	Не	Частично	Частично	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Не е оценена
12	Да	Частично	Да	Не	Не	Не	Да	Частично	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Не е оценена
13	Да	Да	Да	Частично	Не	Частично	Не	Частично	Частично	Не	Не е оценена
14	Частично	Частично	Да	Частично	Частично	Да	Частично	Частично	Не	Частично	Не е оценена
15	Да	Да	Да	Да	Да	Частично	Частично	Да	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Да
16	Частично	Да	Да	Частично	Не	Да	Не	Частично	Частично	Да	Не е оценена
17	Да	Да	Да	Частично	Частично	Частично	Частично	Да	Да	Да	Частично
18	Частично	Да	Да	Частично	Няма данни	Рано е за оценка	Не	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Рано е за оценка
19	Частично	Частично	Да	Да	Не	Да	Частично	Да	Частично	Частично	Не е оценена
20	Да	Да	Да	Да	Частично	Да	Частично	Да	Рано е за оценка	Рано е за оценка	Да

**ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА И НА ЕСВД ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА
ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА
„ПОМОЩ ОТ ЕС ЗА МИАНМАР/БИРМА“**

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

IV. Според Комисията и ЕСВД изборът на приоритетите и секторите на развитие беше целенасочен, а включването на четвърти ключов сектор — съгласувано с комисаря по въпросите на развитието и с правителството на Мианмар/Бирма.

В отговор на нарасналия обем работа във връзка със сътрудничеството за развитие в Мианмар/Бирма ЕС откри офис в Янгон, който през септември 2013 г. се превърна в делегация на ЕС.

Решението за географските приоритети се взема ежегодно при набелязването и формулирането на годишните програми за действие (ГПД), за да съпътства динамиката на мирния процес, който е изключително непредсказуем и нестабилен.

Мобилизирането на националните приходи беше съгласувано с други донори посредством многостранния донорски доверителен фонд за управлението на публичните финанси, ръководен от Световната банка, чрез диалог относно политиките, подкрепа за участието на Мианмар/Бирма в Инициативата за прозрачност на добивната промишленост (EITI) и действия във връзка с прилагането на законодателството в областта на горите, управление и търговия (FLEGT).

V. След задълбочен консултативен процес по въпросите на планирането в периода 2012—2014 г., включително с правителството, и взимайки под специално внимание нуждите и капацитета за усвояване на съответните ключови сектори, Комисията реши да разпредели индикативно до 35 % от помощта за всеки от първите два ключови сектора (развитие на селските райони и образование) и до 15 % за всеки от другите два ключови сектора (управление и изграждане на мира) в своята Многогодишна индикативна програма (МИП) за Мианмар/Бирма.

Решението относно разпределението на средствата за всяко действие в рамките на ГПД е част от набелязването и формулирането на нови действия.

VI. В някои случаи забавянията при изпълнението на програмите, управлявани от доверителните фондове на ООН, се дължаха на сложността на работната среда и възобновяването на конфликта в някои етнически области.

Образецът за вноската, по който е постигнато съгласие с международните организации, предвижда, че не се дължат лихви по плащания по предварително финансиране освен ако правилата на организацията не предвиждат възстановяването на лихви. Това е в съответствие с Финансовия регламент и основните актове. За да се избегне натрупването на предварително финансиране, споразумението за финансово участие в член 15 от Общите условия предвижда следващата вноска да бъде преведена само след като се поеме ангажимент за 70 % от предходната вноска (и 100 % от предишните вноски).

VII. Комисията прилага своите стандартни правила и процедури, както и вътрешните правила, които позволяват дерогация от тези стандартни правила при определени условия, например в кризисни ситуации. За разлика от стандартните подходи разпоредбите за гъвкавост съгласно Финансовия регламент и основните актове позволиха да се спести време, като същевременно запазиха баланса между скоростта и прозрачността на изпълнението.

Комисията прибягна до използването на разпоредбите за кризисна декларация ограничен брой пъти. Тя имаше основателни причини за това.

Предвид обстоятелствата в Мианмар/Бирма Комисията смята, че отпускането на безвъзмездна финансова помощ чрез обявяването на покани за представяне на предложения не е непременно по-ефективно по отношение на разходите от отпускането чрез гъвкави процедури.

VIII. Половината от одитираните проекти са постигнали изцяло планираните резултати. Други 40 % от проектите, които към момента на одита все още са били в процес на изпълнение, са ги постигнали само частично. Междувременно няколко проекта отбелязаха подобрене в постигането на резултатите.

През 2018 г. Комисията ще извърши стратегическа оценка на сътрудничеството на ЕС за развитие в Мианмар/Бирма, в което ще разгледа постиженията и устойчивостта на резултатите.

През годините делегацията на ЕС значително подобри мониторинга на проектите.

IX.

- Комисията и ЕВСД считат, че областите за подкрепа са достатъчно фокусирани.

- ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Хуманитарна помощ“ на Комисията вече укрепиха сътрудничеството помежду си и ще продължават да го задълбочават в контекста на осъществяването на връзката между хуманитарните действия и развитието, за което Мианмар/Бирма беше избрана за пилотна страна от Съвета.

- Комисията ще документира разпределението на средствата за всеки ключов сектор във фаза на планиране на следващата МИП. Тъй като основанието за разпределението на средствата за всяко ново действие вече е обсъдено при неговото набелязване и формулиране, Комисията ще гарантира, че разпределението е документирано за действия в рамките на ГПД за 2018 г. и за следващите години.

- Комисията ще продължи да следи за разходната ефективност на многостранното донорско участие в тясно сътрудничество с другите участващи донори, както и като член на управителния комитет/управителния съвет на Фонда. Комисията също така обаче е обвързана с разпоредбите на Финансовия регламент.

- Комисията ще продължи да работи все така активно за подобряване на управлението на проектите и редовно ще оценява степента на тяхното изпълнение.

Вече бяха предприети стъпки за съществено засилване на комуникацията относно действията на ЕС и тяхната видимост.

ВЪВЕДЕНИЕ

7. Четирима комисари присъстваха на срещата на работната група и Форумът за развитие протече под съвместното председателство на комисаря по въпросите на развитието Пиебалгс, министъра на развитието на Германия Нибел и министъра на планирането на Мианмар/Бирма Kan Zaw. Всички присъстващи в страната държави — членки на ЕС, също участваха и постигнаха съгласие по първоначалния документ за съвместно планиране и приоритетните области за подкрепа от страна на ЕС и държавите членки.

8. Ден преди срещата на работната група в Найпидо в Янгон се проведе форум за демократично гражданско общество с върховния представител/заместник-председател Аштън и Aung San Suu Kyi, форум за развитие и бизнес форум.

11. Допълнителните средства в пакета на стойност 150 милиона евро бяха важни не само за да се окаже подкрепа за прехода, но и за да се даде възможност за по-активно участие и

диалог с новото гражданско правителство, с което донорите си взаимодействаха за първи път.

КОНСТАТАЦИИ

20. При липсата на финализиран 20-годишен национален всеобхватен план за развитие Комисията използва Рамката за икономически и социални реформи на правителството на Мианмар/Бирма за периода 2012—2015 г. като основен справочен документ. Подкрепата на МИП за периода 2014—2020 г. в ключовите сектори образование и селско стопанство надгради текущите програми, съфинансирани от ЕС (например ПКОО и LIFT), и беше основана на техните анализи и доклади. Всеобхватната реформа в областта на образованието с подкрепата на ЕС предостави секторен анализ за този ключов сектор.

21. Процесът на консултации с правителството на Мианмар/Бирма относно приоритетите за развитие и разпределението на средствата включваше срещи на министерско равнище в Брюксел, Янгон и Найпидо.

22. Комисията и ЕВСД считат, че изборът на приоритети за развитие беше фокусиран. Процесът на подбор на четирите ключови сектора беше задълбочен, основан на участието и съгласуван с правителството.

Съвместните инструкции за планиране на Комисията и ЕВСД относно ИСР за периода 2014—2020 г. позволяват при специфични обстоятелства, например при прехода от хуманитарна помощ към помощ за развитие или при рискове за сигурността/опасности от конфликт, да се добави допълнителен ключов сектор с цел да се подкрепят най-важните приоритети, свързани с дейности за мир и изграждане на държавни структури.

Заради значителното увеличаване на средствата за Мианмар/Бирма от 2012 г. насам и като взе предвид цялостното финансиране на съответните сектори и капацитета им за усвояване на средствата и си постави за цел да осигури последователност на подкрепата на ЕС в ключовите сектори на МИП за периода 2011—2013 г. (с изключение на здравеопазването), Комисията реши да финансира четири ключови сектора в рамките на МИП за периода 2014—2020 г. Във връзка с това бяха предприети действия в контекста на съвместното планиране и с оглед на политическата важност, която мирният процес между етническите малцинства играе за стабилността и развитието, решението беше одобрено от комисаря по въпросите на развитието и от правителството.

Решението на Комисията за специалния пакет за периода 2012—2013 г. на стойност 150 милиона евро беше съпроводено от откриването на офис на ЕС в Янгон, който през септември 2013 г. се превърна в делегация на ЕС.

23. В съответствие с гореспоменатите инструкции за планиране МИП за периода 2014—2020 г. дава възможност за гъвкав подход с цел да се удовлетворят непредвидените нужди на най-уязвимите общности в условията на държавна нестабилност и конфликтни и кризисни ситуации, които се наблюдават в Мианмар/Бирма, Мирният процес е непредвидим и поради тази причина през 2013—2014 г. Комисията не беше в състояние да определи географски приоритети за целия програмен период 2014—2020 г. Това решение се взема ежегодно при набелязването и формулирането на ГПД, за да съпътства динамиката на мирния процес. За да осигури разходна ефективност, Комисията използва проучвания по темата. По време на планирането бяха взети предвид предишни проучвания относно нуждите на щата Ракхайн, направени по поръчка на ЕС или на други донори. През 2014 г. правителството също представи на донорите проект на план за действие в щата Ракхайн, който обаче не беше финализиран. Общо 10 % от средствата за отчетния период бяха разпределени за щата Ракхайн, което показва, че е бил определен ясен и категоричен географски приоритет. Освен

това самият избор на мирния процес като ключов сектор подсказва определянето на зоните на конфликт като географски приоритет.

24. ЕС подчертава важността на управлението на природните ресурси, тъй като голяма част от потенциалните национални приходи е свързана с използването на огромните природни ресурси на страната.

ЕС подкрепи правителството в прехода към по-устойчиво управление на неговите природни ресурси, например чрез EITI и FLEGT. ЕС взе активно участие в процеса на координация между донорите относно реформите на управлението на публичните финанси.

Голяма част от природните ресурси в Мианмар/Бирма се намират на спорни територии или на територии под контрола на въоръжени етнически групи, а не на правителството. Всяко обсъждане за увеличаване на данъчните приходи от управлението на природните ресурси зависи от напредъка на мирния процес.

27. Комисията би искала да подчертае, че координацията между ГД „Хуманитарна помощ“ и ГД „Международно сътрудничество и развитие“ беше ефективна както на централно равнище, така и на равнище делегация на ЕС, особено при набелязването и формулирането на съответните действия в зоните на дейност на ГД „Хуманитарна помощ“.

Комисията работеше за установяването на връзка между помощ, възстановяване и развитие на практика. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ също така стартира две проучвания с цел да се набележат интервенции, отчитащи съществуващи и потенциални конфликти, за да се повиши устойчивостта в зони на продължителна криза.

Мианмар/Бирма беше включена в списък с пилотни страни, който Съветът одобри през септември 2017 г., за да се осъществи връзката между хуманитарните действия и развитието.

С проект 20 се продължава и се разширява дейността по проект, финансиран от ГД „Хуманитарна помощ“ (инициативата на ЕС „Деца на мира“), като по този начин се прилага подходът за установяване на връзка между помощ, възстановяване и развитие. В продължението на проект 13 се поставя по-силен акцент върху компонента относно храненето, който има за цел да допълни подкрепата на ГД „Хуманитарна помощ“ в северната част на щата Ракхайн.

28. В окончателния доклад от март 2017 г. относно оценката на процеса на съвместно планиране на ЕС в областта на сътрудничеството за развитие (2011—2015 г.) също се препоръчва ЕС и седалищата на държавите членки да дадат по-точно определение на цялостния обхват или мащаб на съвместното планиране и как това определение е отразено в неговото насочване, например по въпроса как да се включи хуманитарна помощ, която по дефиниция не се поддава на планиране.

След откриването на делегацията на ЕС колегите от ЕСВД, от ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и от ГД „Хуманитарна помощ“ редовно обменяха мнения и провеждаха съвместни мисии на място.

Срещите между ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Хуманитарна помощ“ станаха официални едва през септември 2016 г., но между тях протичаше редовен обмен, след като ГД „Хуманитарна помощ“ се премести в сградата на делегацията на ЕС в средата на 2014 г.

Всички действия в рамките на ключовия сектор за укрепване на мира, приети след 2012 г., отразяваха необходимите връзки, консултации и координация с хуманитарните организации, в това число ГД „Хуманитарна помощ“. Програмата за помощ за изселени лица също беше

изпълнена в тясно сътрудничество с ГД „Хуманитарна помощ“. Тя надгражда някои от постиженията на това сътрудничество в щатите, населени с етнически малцинства.

30. След задълбочен консултативен процес, включително с правителството, и взимайки под внимание по-специално нуждите и капацитета за усвояване на съответните ключови сектори, Комисията реши да разпредели до 35 % от помощта за всеки от първите два ключови сектора (развитие на селските райони и образование) и до 15 % за всеки от другите два сектора (управление и изграждане на мира).

Решението относно разпределението на средствата за всяко действие в рамките на ГПД е част от набелязването и формулирането на нови действия и при него се взимат предвид нуждите и капацитетът за усвояване, начинът за изпълнение и финансирането на партньорите, правителството и други донори, срокът за изпълнение и т.н.

31. Комисията би искала да подчертае, че някои държави членки не бяха в състояние да приемат предложената програма за бюджетна подкрепа поради различни причини, сред които тревоги относно политическата обстановка, включително сериозното покачване на напрежението в щата Ракхайн.

Вследствие на това беше забавено финансирането на само едно от предвидените важни действия за Мианмар/Бирма. Комисията не прие ГПД за 2016 г., но прие ГПД за 2017 г. (39 милиона евро), като по този начин предостави допълнителна подкрепа от страна на ЕС за укрепване на мира и управлението.

32. Комисията би искала да подчертае, че оперативните критерии, свързани с бъдещото работно натоварване и с комбинацията от разнообразни начини за предоставяне на помощта, не са единствените оперативни критерии, които се взимат предвид при избора на начини за предоставяне на помощта. Комисията предпочита това да става чрез бюджетна подкрепа, тъй като този начин съответства на най-добрите принципи за ефективност на помощта и позволява по-голяма ангажираност и засилен диалог относно политиките със страните партньорки. Въпреки това Комисията винаги търси възможности за повече работа с агенции на държавите — членки на ЕС, и се опитва да набележи допълнителни възможности за смесено финансиране и стратегическо сътрудничество с международни организации. Критерият за разходна ефективност се взема под специално внимание на етапите на набелязване и формулиране на новите действия и подлежи на обстойна оценка на етапа на сключване на договори.

33. Непрякото управление облекчи тежестта върху служителите на Комисията и им даде време да се съсредоточат върху диалога относно политиките, стратегическите обсъждания, координацията и мониторинга.

34. Непълното усвояване на средствата по програмите, управлявани от доверителните фондове на ООН, в началото се дължеше основно на забавяния в стартовите дейности. По-късно в някои случаи то се дължеше на забавяния при ключови дейности в районите на възобновяване на конфликта.

Размерът на разходите е само един от показателите за изпълнението на проектите. Освен това той не е линеен и зависи от вида на финансираните дейности.

36. Съгласно Финансовия регламент и основните актове образецът за вноската, по който е постигнато съгласие с международните организации, предвижда, че не се дължат лихви по плащания по предварително финансиране освен ако правилата на организацията не предвиждат възстановяването на лихви.

Съгласно своите собствени правила ЮНОПС разпределя тези лихви за програмни дейности, в случай че споразуменията за финансово участие го предвиждат.

37. Комисията не осигурява разходна ефективност единствено чрез мисии за проверка. Целесъобразността на разходите подлежи първо на оценка преди подписването на договора посредством подробен преглед на бюджета, представен от организацията. След това Комисията участва в управителните съвети на фондовете, които определят ориентацията на програмата. И накрая, Комисията получава описателни и финансови доклади от организацията за реалното изпълнение на програмата и реалните разходи поне веднъж годишно. Анализът на тези доклади впоследствие ще определи дали да се отпусне следващото предварително финансиране и какъв да бъде неговият размер.

Тези механизми дават на Комисията възможността за обсъждане на ориентацията на програмата и за оценка доколко използването на средствата е подходящо. Комисията работи в непрякото управление с организации, оценявани по стълбове, чийто вътрешен контрол, одит и счетоводни процедури вече са били подложени на одит и са били приети за равностойни на въведените от Комисията.

38. В член 42 от правилата за прилагане се предвижда, че когато задачи по изпълнението на бюджета са възложени на субект, изпълняващ дейност, която се финансира от повече от един донор, се проверява дали сума, която съответства на сумата, изплатена от Комисията за съответната дейност, е използвана от субекта за дейността и дали разходът е извършен в съответствие със задълженията, заложили в подписаното със субекта споразумение.

Комисията има право да приложи условния подход, според който съответният разпоредител с бюджетни кредити може да реши, че изискванията на ЕС са спазени, стига сумата, с която другите донори допринасят за съфинансираната дейност, да е достатъчна, за да се плати за дейностите, чието финансиране е недопустимо по правилата на ЕС. Затова всяко намаляване на недопустими разходи посредством условния подход напълно съответства на действащите правила за прилагане.

Този механизъм позволява на Комисията да участва в доверителни фондове с многостранно донорско участие, т.е. да взема участие във важни проекти заедно с други донори. Това често е най-добрият начин да се осигурят ефикасността и ефективността на действията, които са финансирани от ЕС и които нямаше да бъдат възможни, ако беше наложено целево заделяне на средствата. За да има успех, условният подход приема правилото, че нашите вноски ще покриват единствено допустими според Комисията разходи, и по този начин правилата за допустимост на Комисията няма да се налагат на другите донори, чиито правила са различни.

Каре 1 — Примери за прилагането на условния подход

LIFT

Комисията приложи условния подход, защото имаше достатъчно средства от други донори, с които да бъдат покрити част от разходите на LIFT, които съгласно правилата на ЕС бяха недопустими. Компенсирането е един от начините за възстановяване на средства от партньори по изпълнението.

3MDG / 3DF

Комисията приложи условния подход, защото имаше достатъчно средства от други донори, с които да бъдат покрити част от разходите на 3DF, които съгласно правилата на ЕС бяха недопустими.

39. При подписването на договора организацията представя бюджета на действието и го обсъжда с Комисията. Що се отнася до нашите договорни изисквания, размерът на непреките

разходи е ограничен до 7 % от допустимите преки разходи. Смята се, че този процент може да е недостатъчен, за да бъдат покрити реалните непреки разходи на организацията за изпълнението на проекти. Въпреки това Комисията не е в състояние да постигне съгласие с други донори относно различен процент. При дейности с многостранно донорско участие и съпоставими дейности Комисията не може да договаря правилата относно непреките разходи на другите донори, но следи за това възнаграждението/непреките разходи да не надвишават възнаграждението/непреките разходи, които организацията изисква за съпоставими вноски (член 4.2 от ФАРС).

40. Комисията ще приложи условния подход единствено за разходи, които ЕС счита за недопустими, а другите донори — за допустими, включително когато партньорът по изпълнението същевременно е участващ донор, стига вноските на другите донори за съфинансираната дейност да са достатъчни, за да се плати за дейностите, чието финансиране е недопустимо съгласно правилата на ЕС.

Каре 2 — Пример за високи непреки разходи

Комисията потвърждава, че споразумението между нея и УНИЦЕФ определя, че като непреки разходи могат да се декларират максимум 7 % от преките разходи за дейността. Освен това споразумението предвижда, че всички непреки разходи за дейности, изпълнени от други субекти, следва да се покрият от тези 7 %. Делегацията на ЕС е съобщила на УНИЦЕФ, че средствата ще бъдат възстановени, ако не могат да бъдат обхванати с използването на условния подход.

41. Когато Комисията взе решение относно мащаба на проектите, тя взе предвид и разходната ефективност.

42. Комисията приложи гъвкавите процедури в рамките на кризисната декларация в съответствие с Финансовия регламент.

Комисията и ЕСВД считат, че гъвкавите процедури могат да донесат значителни ползи, когато се използват по стратегически начин в страни, включени в кризисната декларация. Комисията използва гъвкавите процедури ограничен брой пъти в рамките на последователни кризисни декларации, защото нестабилният преход в Мианмар/Бирма невинаги позволяваше оказването на редовна помощ за развитие. За тази цел са необходими ефективни и гъвкави механизми, които да бъдат в крак с действителността на място и да позволяват на ЕС бързо да реагира на новото развитие на събитията.

Решението относно кризисната декларация се взема на равнище генерален директор на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ след надлежна консултация с комисаря по въпросите на развитието. Такава декларация беше в сила през референтния период. До юли 2014 г. тя обхващаше само населените с етнически малцинства щати в Мианмар/Бирма. След като делегацията на ЕС отправи през 2014 г. искане за разширяване на използването на кризисната декларация до всички райони на Мианмар/Бирма, Комисията реши да разшири нейното използване, но само за договори, подкрепящи мира и целите за изграждане на държавни структури в Мианмар/Бирма. Като допълнително условие за прилагането на това разширяване за всеки един случай е необходимо одобрението на директора, отговарящ за съответната географска област в ГД „Международно сътрудничество и развитие“. Комисията би искала да подчертае, че този вариант не беше използван през референтния период. Текущата кризисна декларация е в сила до 30 юни 2018 г. и всяко следващо удължаване ще бъде предмет на задълбочен преглед.

Директното предоставяне на помощ все пак се осъществява чрез съгласувана процедура, при която се представя доклад с обосновка на избора и се провеждат дискусии относно

действията и бюджета, като тези дискусии надлежно се записват. Следователно процедурите са винаги прозрачни и изцяло в съответствие с процедурите на Финансовия регламент.

Не може да се отрече, че в областите с етнически малцинства има непосредствена опасност за цивилното население, но от конфликти са засегнати почти една трета от щатите в страната и възможностите за посредничество и мерките за разрешаване на конфликтите могат (и трябва) да бъдат използвани във всички области, включително в Найпидо, Янгон (или дори в чужди страни като Тайланд, Китай и Индия), където се намират важни представители на правителството или други заинтересовани участници. Това обяснява защото кризисната декларация може да бъде използвана и за утвърждаване на мира и изграждането на държавни структури.

44. Комисията направи така, че рискът от дублиране на финансирането да бъде взет предвид по време на изготвянето и изпълнението на рискови договори.

Каре 3 — Примери за рискове от дублиране на финансирането

Първо тире: За да намали рискът от дублиране на финансирането за дейности във връзка с болестите туберкулоза, малария и ХИВ/СПИН, Комисията и други донори направиха както преглед на анализ на пропуските, така и проверка за припокриване между двата фонда, преди управителният съвет на Фонда да вземе решение за отпускане на средства.

Двете програми бяха анализирани от техническите стратегически групи за туберкулоза, малария и ХИВ/СПИН, за да се гарантира, че няма дублиране на финансирането.

Второ тире: Комисията осъществяваше постоянно наблюдение на проектите и дейностите на тази местна НПО. По време на посещението на представители на Палатата неправителствената организация играеше (и продължава да играе) съществена и решаваща роля за подкрепата на мирните преговори между правителството и етническите въоръжени организации (ЕВО). За да поддържа преговорите на различни нива, ЕС предостави подкрепа чрез различни схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, в които неправителствената организация беше един от бенефициерите. Предоставена беше допълнителна техническа подкрепа, за да се осигури подходящо изразходване на постъпилите големи средства от ЕС и други донори в една среда, изпълнена с предизвикателства. Тази техническа подкрепа допринесе, наред с другото, да се избегне рискът от дублиране на финансирането. Поради факта, че всички финансирани от ЕС интервенции в сътрудничество с неправителствената организация имаха много различни и конкретни цели, Комисията счете, че няма припокриване на финансирането.

45. Комисията се опитва да осигури ефективна координация с други донори на равнището на изпълнение, но винаги има какво още да се подобри.

Каре 4 — Примери за пропуснати възможности от гледна точка на координацията

Редовно се осъществяваше координация между Световната банка, делегацията на ЕС и други различни партньори в изпълнението на ВОР. Делегацията на ЕС и нейните различни финансирани програми в много случаи търсеха възможности за взаимодействие със Световната банка. Докато програмата на Световната банка е съсредоточена предимно върху „тежки компоненти“ (основна инфраструктура в селата), подходът на ЕС комбинира леки компоненти (обучения, семинари, консултации с членовете на общностите) и тежки компоненти (малка инфраструктура, възстановяване) в една определена област.

46. Комисията счита, че мониторингът на дейностите, финансирани от ЕС, както и видимостта на ЕС са се подобрили през годините.

Комисията смята за много важно да подобри своите действия за мониторинг, включително в трудни за достъп райони.

47. По отношение на изразходваните средства и постигнатите резултати на ниво ГПД важните стъпки, които бяха предприети, са включването на индикативна матрица на логическата рамка за всяко действие на ниво ГПД и определянето на екип в ГД „Международно сътрудничество и развитие“, който да осигурява качеството на логическите рамки. Освен това рамката на ЕС за резултатите в областта на международното сътрудничество и развитието отразява ангажимента на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ да наблюдава и докладва за резултатите и да повиши отчетността, прозрачността и видимостта на помощта от ЕС.

Липсата на данни е важна пречка в Мианмар/Бирма и това има сериозни последици за измерването на крайните продукти, резултати и ефекти.

48. Система за мониторинг на резултатите е налице за проекти 11 и 12.

49. Комисията не е реагирала бавно на докладите от мисиите за проверка, но процедурите за проверка на констатациите в докладите отнеха много време.

Каре 5 — Мисии за проверка

LIFT

Обработката на констатациите от тази мисия за проверка на LIFT беше изключително сложна и доведе до широка дискусия с централата на Комисията, чиято цел беше да се подходи по най-подходящия начин. Делегацията на ЕС подобри ответните си действия във връзка с обработването на констатациите от мисиите за проверка, както се вижда от окончателния доклад на втората мисия за проверка за LIFT, който беше публикуван на 23.9.2016 г., а съответното предварително известие (без предложение за възстановяване) беше изпратено на 28.10.2016 г.

3MDG/3DF

При получаването на предварителния доклад на мисията за проверка делегацията на ЕС реагира в срок и извърши окончателното плащане и клиринг за договора за 3DF.

50. Комисията редовно напомня на партньорите по изпълнението на програми за необходимостта да изготвят и прилагат подробни планове, които да осигуряват добро ниво на комуникация относно подкрепата от ЕС и да направят тази подкрепа по-видима за обществеността. Делегацията на ЕС отчете напредък в тази област и взе решение да управлява действията, свързани с видимостта на ЕС, по-пряко чрез специален компонент по линия на текущ мащабен договор за услуги, за да се повиши видимостта на ЕС, както и чрез координирани послания при изпълнението на проекти и програми.

В някои области партньорите по изпълнението на програмата трябваше да останат дискретни по някои въпроси, свързани с комуникацията и видимостта, заради съществуващите чувствителни условия по това време и повишиха видимостта на програмите чрез други инструменти, като например социални медии, аудио-визуални материали, изследвания и публикации, ключови събития и др.

51. В началната фаза Комисията се опита да популяризира Доверителния фонд на ЕС като един от методите за изпълнение, които да бъдат взети предвид при използването на Съвместния фонд за мир. Въпреки усилията на Комисията други потенциални донори на Съвместния фонд за мир не подкрепиха този метод и изразиха предпочитание към управлявани от ООН доверителни фондове. Комисията също така проведе консултация с държавите членки в Брюксел, за да популяризира Доверителен фонд на ЕС за мир.

54. Половината от одитираните проекти са постигнали изцяло планираните резултати. Други 40 % от проектите, които към момента на одита все още са били в процес на изпълнение, са ги постигнали само частично. Междувременно няколко проекта отбелязаха подобрене в постигането на резултатите.

Комисията счита, че има множество причини, с които да се обясни защо изпълнението на одитираните проекти е било забавено. Програмите се изпълняват в изпълнен с множество предизвикателства контекст, в който се извършва сложен преход: политически и икономически преход в хода на сложен мирен процес, в който участват многобройни партньори и въоръжени групи. Всички тези фактори имат директно въздействие. Трудностите и неочаквано слабият капацитет за усвояване на средствата понякога са част от реалността в развиваща се Мианмар/Бирма. Това се отнася особено за проекти по линия на одитираните програми за укрепване на мира и програмите за помощ на изселени лица.

Каре 7 — Пример за проект, който само частично е отговарял на определените цели

Програмата „Еразъм“ е насочена към образованието, което е една от основните области в Многогодишната индикативна програма за периода 2014-2020 г., докато околната среда е важна хоризонтална тема за всички области. Комисията подчертава също, че този проект работи въз основа на принципа на търсенето със заявки за изграждане на капацитет, които се подават до делегацията на ЕС от правителството. Поради това особено в началото на прехода е необходимо гъвкаво тълкуване на обхвата и очакваните резултати, тъй като на този етап партньорите за развитие отново установяват отношения с правителството след дългогодишно прекъсване.

56. Липсата на данни е значителна пречка, която има сериозни последици за измерването на крайните продукти, резултатите и ефектите от действията на ЕС. В много случаи е трудно да се поставят реалистични цели за някои показатели, поради което се извършва годишен преглед на логическата рамка на повечето проекти.

Чрез програма, финансирана по Регионалната индикативна програма за периода 2014-2020 г., Комисията подкрепя извършването на подобрения в статистическата система в държавите — членки на АСЕАН.

57. Комисията би искала да подчертае, че одитираните проекти от извадката са били на различен етап от своето изпълнение, което частично може да обясни защо някои от заложените резултати и устойчивостта не са могли да бъдат оценени. Комисията е на мнение, че над една трета от одитираните проекти ще постигнат очакваните резултати. През 2018 г. Комисията ще извърши стратегическа оценка на сътрудничеството на ЕС по страни, което е в съответствие с Работната програма за стратегически оценки, одобрена от комисаря за развитието Мимица. Очаква се тази оценка да предостави на Комисията, ЕСВД и други заинтересовани страни констатации, заключения и препоръки във връзка с миналото, настоящото и бъдещото сътрудничество със страната.

59. Постигането на първоначалните резултати, предвидени в изпълняваните проекти в щата Ракхайн, представлява огромно предизвикателство. Ситуацията може да се счита за продължителна криза, характеризираща се с дълготрайна и дълбоко вкоренена дискриминация, вътрешно разселване, сегрегация, липса на гражданство, бедност и уязвимост. Комисията е наясно с чувствителния характер на работата в силно политизиран и сложен контекст като този в щата Ракхайн и ще се придържа към ангажимента си да продължи работата си в този регион.

Каре 8 — Проект за продоволствена сигурност в щата Ракхайн

LIFT не е разгледал възможността за обявяване на открита покана за представяне на предложения при продължаване на проекта за продоволствена сигурност в щата Ракхайн. Въз основа на достъпа, който беше предоставен на подбрани партньори в изпълнението до

определените села, на работните отношения, установени с местните органи, и на изключително сложната кризисна ситуация в този регион LIFT заключи, че не е нито осъществимо, нито реалистично очакваните резултати да бъдат постигнати, ако работата се възложи на нови и неопитни партньори в областите, попадащи в целите на проекта.

Относно слабото изпълнение Комисията би искала да припомни проявите на насилие през 2014 г. и тропическия циклон, които се отразиха на проекта и забавиха изпълнението му на място, тъй като служителите не можеха да стигнат до селата. Освен това консорциумът трябваше да инвестира много време и усилия, за да изгради доверие и да бъде приет от общностите и властите във време на силна враждебност към ООН и международните неправителствени организации. Само няколко НПО успяха да се утвърдят като доверени партньори както на правителството, така и на местното население.

60. В различните ГПД, по които се финансира подкрепата на ЕС за изграждането на мира, Комисията включи специфичната цел „подобро социално-икономическо възстановяване в засегнати от конфликти области и в области, засегнати от насилие между общностите“. Първоначално Комисията се застъпваше за включването на щата Ракхайн в Съвместния фонд за мир, но в процеса на създаване на фонда беше договорено, че Съвместният фонд за мир ще предприема действия във връзка с мирния процес, а не във връзка с междуобщностното насилие. Други партньори в развитието не искаха Съвместният фонд за мир да обхваща щата Ракхайн.

Организацията и структурата на Съвместния фонд за мир са основани в голяма степен на Споразумението за общонационално прекратяване на огъня. Този текст не обхваща насилието между общностите. Въпреки това проекти в щата Ракхайн могат да бъдат финансирани, ако демонстрират директна връзка със Споразумението за общонационално прекратяване на огъня и други формални елементи на мирния процес, като те ще подлежат на строга оценка на риска и анализ на чувствителността към конфликти, включително по отношение на принципите за „ненанасяне на вреда“.

Както беше изложено по-горе, ЕС създаде други проекти и механизми за справяне със ситуацията в щата Ракхайн.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

63. Според Комисията и ЕСВД изборът на приоритетите и секторите за развитие беше целенасочен, а включването на четвърти ключов сектор — напълно оправдано и осъществено със съгласието на правителството.

ЕС откри офис в Янгон, който през септември 2013 г. стана делегация на ЕС.

По дефиниция един мирен процес е непредвидим и поради тази причина Комисията не беше в състояние да определи подробни географски приоритети за всички финансови ресурси през 2014 г. Това решение се взема ежегодно при набелязването и формулирането на ГПД, за да съпътства динамиката на мирния процес, който е изключително непредсказуем и нестабилен. Задължително се изисква гъвкавост (включително при определянето на географските приоритети), за да се отговори на нуждите на повечето уязвими общности.

За мобилизиране на националните приходи бяха предприети индиректни мерки, сред които подкрепа на ЕС за реформи в управлението на публични средства, участие в ЕІТІ и действия във връзка с прилагането на FLEGT.

Препоръка 1 — Необходимост от фокусиране на подкрепата с цел засилване на нейното въздействие

Комисията и ЕСВД приемат препоръката и ще работят за нейното изпълнение по време на програмната фаза на следващата МИП.

Първо тире: Комисията и ЕСВД обосноваха избора на четирите ключови сектора, които запазват своята значимост, както беше потвърдено по време на текущия средносрочен преглед на МИП за периода 2014-2020 г.

Второ тире: Комисията има намерение да увеличи подкрепата си за мобилизирането на национални приходи в следващата МИП. Междувременно Комисията ще подкрепи мобилизирането на национални приходи както директно — чрез планирана подкрепа за извършването на реформи в управлението на публични средства, така и индиректно — чрез непрекъснатата подкрепа за процеси като ЕІТІ и прилагането на FLEGT.

Комисията и ЕСВД ще вземат предвид географските приоритети по време на планирането на следващата МИП. Въпреки това Комисията и ЕСВД считат, че такова приоритизиране и взаимно допълване с други донори могат да бъдат оценени най-добре на етапа на набелязване и формулиране на нови действия.

64. ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Хуманитарна помощ“ вече засилиха координацията помежду си и ще продължат да работят в тази посока в контекста на осъществяването на връзка между хуманитарните действия и развитието. Мианмар/Бирма бе избрана от Съвета като пилотна държава за този подход.

Препоръка 2 — Координация на интервенциите

Комисията приема препоръката и ще я изпълни, както следва:

- В резултат от текущото осъществяване на връзка между хуманитарните действия и развитието, за което Мианмар/Бирма беше избрана от Съвета за една от шестте държави, в които пилотно ще се осъществи подходът, към средата на 2018 г. ще бъде създаден план за действие. Освен това ГД „Международно сътрудничество и развитие“ и ГД „Хуманитарна помощ“ изготвят общ анализ на устойчивостта и цялостна стратегия за решаване на въпросите, свързани с установяването на връзка между помощта, възстановяването и развитието, в продължителните кризи в Мианмар/Бирма.

- Както беше препоръчано и в оценката на процеса на съвместно планиране, Комисията ще ангажира в по-голяма степен ГД „Хуманитарна помощ“ и ще работи за включването на хуманитарните интервенции на държавите членки в изготвянето на новия документ за съвместно планиране, особено в области с продължителни кризи.

65. След задълбочен консултативен процес, включително с правителството, и взимайки под внимание по-специално нуждите и капацитета за усвояване на съответните ключови сектори, Комисията реши да разпредели до 35 % от средствата за всеки от първите два ключови сектора (развитие на селските райони и образование) и до 15 % за всеки от другите два сектора (управление и изграждане на мира).

Решението за разпределяне на средствата за всяко действие в контекста на ГПД е част от набелязването и формулирането на нови действия.

Препоръка 3 — Осъществяване на дейностите

Комисията приема препоръката и ще я изпълни, както следва:

Комисията ще документира разпределението на средствата за всеки ключов сектор по време на фазата на планиране на следващата МИП.

Тъй като основанието за разпределяне на средства за всяко ново действие се обсъжда по време на неговото идентифициране и формулиране, Комисията ще продължи да гарантира, че разпределението е документирано за действия в контекста на ГПД за 2018 г. и за следващите години.

66. В някои случаи забавянията се дължаха на сложната работна среда и възобновяването на конфликта.

Образецът за вноската, по който е постигнато съгласие с международните организации, предвижда, че не се дължат лихви по плащания по предварително финансиране освен ако правилата на организацията не предвиждат възстановяването на лихви. Това е в съответствие с Финансовия регламент и основните актове. За да се избегне натрупването на предварително финансиране по сметката на организацията обаче, споразумението за финансово участие в член 15 от Общите условия предвижда следващата вноска да бъде преведена само след като се поеме ангажимент за 70 % от предходната вноска (и 100 % от предишните вноски).

По отношение на отражението на разпоредбите за контрол на разходите в договорите между ЕС и ООН Комисията има възможност да приложи условния подход, според който съответният оправомощен служител може да реши, че изискванията на ЕС са спазени, щом сумата, предоставена от останалите донори за съфинансираното действие, е достатъчна, за да се плати за дейностите, които не отговарят на условията за финансиране по правилата на ЕС.

Препоръка 4 — Разходна ефективност на действията с многостранно донорско участие

Комисията отчита позицията на Палатата, но не приема тази препоръка.

Размерът на индиректните разходи е специфичен за всяко действие и организационна структура. В много случаи организациите считат, че приносът на ЕС към индиректните разходи (който според Финансовия регламент е с таван от 7 %) не е достатъчен, за да покрие техните разходи. Като страна по Голямата сделка за хуманитарна помощ Комисията се ангажира да работи заедно с редица партньори за хармонизиране на категоризирането на тези разходи (директни или индиректни). Това ще послужи за по-широк дебат за индиректните разходи.

67. Комисията прилага стандартните си правила и процедури, както и вътрешните правила, които позволяват дерогация от тези стандартни правила при определени условия, например в кризисни ситуации. Разпоредбите за гъвкавост, в съответствие с Финансовия регламент и основните актове, позволиха да се спести време в сравнение с по-традиционните подходи, тъй като бяха приложени кризисни процедури и едновременно с това бе запазен балансът между бързина и прозрачност.

В ограничен брой случаи Комисията използва кризисната декларация, като представи добре обосновани, солидни аргументи защо не е използвала покани за представяне на предложения. При определени обстоятелства директното предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и директното възлагане на договори за поръчки са оправдани в светлината на член 190 от правилата за прилагане на Финансовия регламент и при поискано по надлежен ред одобрение. Освен това директното предоставяне на безвъзмездни средства и директното възлагане на договори все пак се осъществяват чрез съгласувана процедура, при която се представя доклад с обосновка на избора и се провеждат дискусии относно действията и бюджета, като тези дискусии се записват надлежно. Следователно процедурите се запазват прозрачни и изцяло в съответствие с процедурите на Финансовия регламент и целта е да се осигури ефективност на разходите.

68. Няколко одитирани проекти все още бяха в процес на изпълнение по време на одита и междувременно постигането на предвидените в тях резултати беше подобро.

Комисията ще извърши стратегическа оценка на сътрудничеството на ЕС за развитие в Мианмар/Бирма през 2018 г., която ще включва резултатите и устойчивостта.

Комисията предприема важни стъпки за подобряване на логическите рамки, включително показателите, и на видимостта на ЕС.

Препоръка 5 — Мониторинг на действията

Комисията приема препоръката и ще я изпълни, както следва:

Първо тире: Комисията разработва понастоящем нова операционна информационна система, чрез която, наред с другото, ще събира общи данни за логическите рамки на проектите.

Второ тире: Комисията ще продължи да настоява пред партньорите в изпълнението, че е необходимо разпоредбите в договорите, които се отнасят до видимостта на действията на ЕС, да се прилагат. Делегацията на ЕС вече наблюдава съществено подобрене в тази област. Също така в директно управляван мащабен договор за извършване на услуги Комисията включи значителен компонент относно видимостта с цел да се осигурят координирани послания за подкрепата на ЕС и да се повиши видимостта на тази подкрепа.

69. Половината от одитираните проекти са постигнали изцяло планираните резултати. Други 40 % от проектите, които към момента на одита все още са били в процес на изпълнение, са ги постигнали само частично. Междувременно няколко проекта отбелязаха подобрене в постигането на резултатите.

Програмите се изпълняват в контекст, изпълнен с множество предизвикателства, в който се извършва сложен преход. Всички тези фактори имат директно влияние върху голяма част от одитираните проекти. Комисията се стреми да намали възможно най-много подобни рискове за изпълнението на програмата. Трудностите и неочаквано слабият капацитет за усвояване на средствата понякога са част от реалността на развиваща се Мианмар/Бирма.

Препоръка 6 — Постигане на резултати

Комисията приема препоръката.

Първо тире: Комисията ще продължи да бъде много активна в подобряването на директното и непряко управление на проектите, редовно ще оценява състоянието на изпълнението и ще настоява да бъдат предприети корективни действия. Комисията ще продължи редовно да извършва ОРМ в Мианмар/Бирма. Извадката от проекти за ОРМ ще включва проблематичните проекти.

Второ тире: Щатът Ракхайн вече е включен в сферата на компетенции на Съвместния фонд за мир. Въпреки това проектите в щата Ракхайн могат да бъдат финансирани само ако демонстрират директна връзка с изпълнението на Споразумението за общонационално прекратяване на огъня и други формални елементи на мирния процес, като те подлежат на строга оценка на риска и анализ на чувствителността. Съществуват други механизми за подкрепа на хармонията между общностите в щата Ракхайн.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	22.11.2016
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	11.10.2017
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	12.12.2017
Дата на получаване на официалните отговори на Комисията и ЕСВД на всички езици	20.12.2017

Сметната палата разгледа подкрепата от ЕС за развитието на Мианмар/Бирма и заключи, че тя е била частично ефективна. ЕС е изиграл водеща роля за подкрепа на приоритетите за развитие и е отпуснал значителни средства за държавата. В доклада обаче се отчитат и недостатъци в извършената от Комисията оценка на потребностите и в осъществяването на помощта от ЕС.

Въз основа на констатациите и оценките в доклада Сметната палата отправя редица препоръки, насочени към подобряване на управлението на помощта за развитие.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Туитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2018 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.