

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

СМЕТНА ПАЛАТА

СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 5/2007

**относно управлението на програма КАРДС от Комисията,
придружен от отговорите на Комисията**

(представен в съответствие с член 248, параграф 4, втора алинея, ЕО)

(2007/C 285/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	Стр.
СЪКРАЩЕНИЯ		3
РЕЗЮМЕ	I—VIII	4
ВЪВЕДЕНИЕ	1—7	5
ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА	8—10	5
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ	11—60	6
Слабости в стратегическите насоки при процеса на планиране	11—27	6
Документите за национални стратегии са прекалено общо формулирани, многогодишните индикативни програми са без ясни приоритети, липсват ефективни насоки за предоставяне на помощта	11—19	6
Слабостите в стратегическите насоки водят до трудности при изпълнението	20	7
Пренасочване на помощ от инвестиционна подкрепа към институционално изграждане	21—27	7
Ефикасните структури на управление са осигурили бързо предоставяне на помощ, но националният административен капацитет не е бил достатъчен	28—41	9
Структурите на управление невинаги са подходящи	28—37	9
Помощта е предоставяна навреме, но без да се взема предвид в достатъчна степен капацитетът на усвояване на страните бенефициери	38—41	11
Подходът на Комисията не допринася за повишаването на отговорността на страните бенефициери	42—54	12
Ограничена отговорност на страните бенефициери във фазите на идентифициране на проектите и провеждане на търгове	45—52	12
Липса на активно участие на страните бенефициери в координирането на донорите	53—54	14
Непоследователен подход към мониторинга и оценката	55—60	14

	Точки	Стр.
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	61—70	15
До колко е ефективно управлението на програма КАРДС от Комисията?	61	15
До каква степен стратегическите насоки за управление на програмите са подходящи и последователни?	62—64	15
До каква степен управленските подходи, установени и използвани от Комисията, са подходящи и ефективни?	65—67	15
До каква степен финансираните проекти насърчават активното участие на страните бенефициери?	68—69	16
До каква степен мониторингът и оценката са ефективни в откриването на слабости и разпространението на информация и дали Комисията е предприела навременни последващи действия?	70	16
Отговори на Комисията		19

СЪКРАЩЕНИЯ

БЮРМ	Бивша югославска република Македония
ВОИ	Върховна одитна институция
ГУ	Главно управление
ДНС	Документ за национална стратегия
ЕАВ	Европейска агенция за възстановяване
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ИПП	Инструмент за предприєдинителна помощ
КАРДС	Програма КАРДС — Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране
КФОР	Военна мисия на НАТО в Косово
МИП	Многогодишна индикативна програма
ООН	Организация на обединените нации
ОПП	Обективно проверими показатели
ОССЕ	Организация за сигурност и сътрудничество в Европа
ПСА	Процес на стабилизиране и асоцииране
РОМ	Резултатно ориентиран мониторинг
СБ	Световна банка
СРЮ	Съюзна република Югославия
ЦЗФД	Централно звено за финансиране и договаряне
ADF	Албански фонд за развитие
ЕСРА	Мисия за полицейска помощ на Европейската комисия в Албания
EURALIUS	Мисия на ЕС за оказване на помощ на албанската съдебна система
UNMIK	Мисия на ООН в Косово

РЕЗЮМЕ

I. Главните цели на програма „Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране“ (КАРДС) са да допринесе за участието на получателите на помощи в процеса на стабилизиране и асоцииране (ПСА) и да увеличи отговорността на свързаните с този процес страни бенефициери и образувания от Западните Балкани. Програма КАРДС е насочена към насърчаване на провеждането на устойчива и съвместима с ЕС реформа, засилване на стабилността и подпомагане за доближаването на региона до Европейския съюз. За периода 2000—2006 г. програмата разполага с бюджетни кредити, възлизащи на над 5 000 милиона EUR (виж точки 1—7).

II. Палатата проведе одит на програма КАРДС, за да направи заключения относно ефективността на управлението на Комисията. За тази цел беше извършена оценка на следните елементи (виж точка 8):

- a) дали стратегическите насоки, ръководещи програмата, са подходящи и последователни;
- б) дали установените и използвани от Комисията управленски подходи са подходящи и ефикасни;
- в) дали финансираните по програмата проекти насърчават активно участие на страната бенефициер; и
- г) дали мониторингът и оценката са ефективни в откриването на слабости и в разпространението на констатациите от тях и дали последващите действия на Комисията са навремени.

III. Стратегическите насоки на Комисията са прекалено общи. Това е подходящо за етапа на възстановяване, но не и за по-амбициозните цели на институционално изграждане. Документите за национални стратегии не дават достатъчна възможност за ориентиране, особено тъй като не са съпроводени с подходящи секторни стратегии. Многогодишните индикативни програми не подреждат по приоритет различните области на интереса. Установените през 2004 г. европейски партньорства не са използвани за подобряване на ръководните насоки за избор на действия (виж точки 11—27).

IV. В миналото предоставянето на помощта на ЕС за Западните Балкани е било затруднено от съвместното съществуване на три различни правни основания, бавното изпълнение на програмите и прекомерната централизация. Регламентът за създаване на програма КАРДС е обединил правните основания. Комисията също така е успяла да осигури бързото предоставяне на помощите, макар и понякога това да е било за сметка на капацитета на страните бенефициери да се възползват от помощите. Комисията е използвала четири различни управленски подхода. Два основни подхода — децентрализиране на делегациите и дейността на Европейската агенция за възстановяване (ЕАВ) — в повечето случаи са били ефективни и подходящи (виж точки 28—41).

V. Въпреки че активното участие на страната бенефициер се счита за приоритет от Комисията, липсва последователен подход за постигането на тази цел и използваните управленски подходи не насърчават такова участие (виж точки 42—54).

VI. Мониторингът и оценката са отчасти задоволителни, но съществуват несъответствия между делегациите и ЕАВ. Липсата на подходящи показатели за изпълнението на проектите е намалила ефективността на наблюдението (виж точки 55—60).

VII. Палатата прави заключение, че управлението на Комисията на програма КАРДС до голяма степен е успяла да допринесе за стабилизацията и възстановяването в страните бенефициери. При все това помощта е била ниско ефективна при подобряване на административния капацитет, което се дължи на първоначално слабо концентриране върху институционалното изграждане и на недостатъчния капацитет на страната бенефициер за усвояване на отпуснатата помощ (виж точки 61—70).

VIII. Срокът на действие на регламента за създаване на програма КАРДС изтече в края на 2006 г. и от 2007 г. влезе в сила новият Инструмент за предприединителна помощ. Палатата препоръчва на Комисията да подобри стратегическите си насоки, да гарантира, че скоростта на изпълнение взема изцяло предвид способността на бенефициера да усвои помощта, да създаде ефективна стратегия за осигуряване на активното участие на страната бенефициер и да разшири добрите практики в областта на мониторинга и оценката (виж точки 61—70).

ВЪВЕДЕНИЕ

1. КАРДС е акроним от английски език на „Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране“. Програма КАРДС ⁽¹⁾ обхваща следните страни от Западните Балкани: Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Съюзна република Югославия (СРЮ) и Бившата югославска република Македония (БЮРМ). По отношение на помощта за СРЮ и нейния приемник — Държавния съюз Сърбия и Черна гора ⁽²⁾ — програма КАРДС се разделя на три годишни програми: Сърбия ⁽³⁾, Косово и Черна гора.

2. КАРДС е част от стратегията на Европейския съюз за стабилизиране и асоцииране на Западните Балкани, която възниква в отговор на войните в бивша Югославия през 90-те години на XX век. Стратегията за стабилизиране и асоцииране бележи края на военния конфликт, началото на физическото и икономическото възстановяване на страните (стабилизиране) и все по-тесни връзки с Европейския съюз (асоцииране). На заседанието на Европейския съвет през юни 2000 г. беше ясно заявено, че тази интеграция може в крайна сметка да означава членство в Европейския съюз.

3. Преамбюлт на регламента за създаване на програма КАРДС описва главната цел на помощите: „Съществуващата помощ на Общността следва да се разшири и пренасочи, за да отговаря на политическите цели на Европейския съюз за региона, и по-специално за да подпомогне процеса на стабилизиране и асоцииране и за да увеличи отговорността на страните бенефициери и на образуванията, свързани с този процес“. Освен това според регламента следва да се отдаде специално внимание на регионалното измерение на общностната помощ.

4. Процесът на стабилизиране и асоцииране (ПСА) е прогресивно партньорство, в което ЕС предлага комбинация от търговски отстъпки (автономни търговски мерки), икономическо и финансово подпомагане (програма КАРДС) и договорни отношения (споразумения за стабилизиране и асоцииране).

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 2666/2000 на Съвета (ОВ L 306, 7.12.2000 г., стр. 1).

⁽²⁾ През февруари 2003 г. СРЮ се реструктурира в Държавен съюз между две републики „Сърбия и Черна гора“. Конституционната харта позволява след три години всяка една от републиките да проведе референдум за своята независимост. Черна гора проведе референдум за независимост през пролетта на 2006 г. съгласно международните стандарти. Воят за прекъсване на връзките със Сърбия надвиши прага от 55 %, което позволи на Черна гора да обяви официално своята независимост на 3 юни 2006 г. Два дни по-късно Сърбия обяви, че е приемник на съюза между Сърбия и Черна гора.

⁽³⁾ Следователно всяко споменаване на Сърбия в доклада изключва провинцията Косово.

5. През периода от 2000 до 2006 г. програма КАРДС разполага с общ бюджет над 5 000 милиона EUR, главно за инвестиционна подкрепа и институционално изграждане. Общото население в региона на Западните Балкани е приблизително 24 милиона. Следователно средствата по програма КАРДС представляват годишна помощ от 30 EUR на глава от населението, което демонстрира политическото значение, което ЕС придава на региона ⁽⁴⁾.

6. Основните области на интервенция на програма КАРДС са:

- a) възстановяване, стабилизиране на демокрацията, помиряване и завръщане на бежанци;
- b) развитие и институционална и законодателна рамка, включващо хармонизация с нормите и подходите на Европейския съюз, укрепване на демокрацията, върховенството на закона, правата на човека, гражданското общество, медиите и функционирането на свободна пазарна икономика;
- v) устойчиво икономическо и социално развитие, включващо структурна реформа;
- г) насърчаване на по-близки отношения и регионално сътрудничество между страните и между тях, ЕС и (тогавашните) кандидат-членки от Централна Европа.

7. До началото на 2005 г. в Европейската комисия управлението на програма КАРДС е съвместна отговорност на Генерална дирекция „Външни отношения“ и Службата за сътрудничество EuropeAid. Генерална дирекция „Външни отношения“ отговаря за политическите отношения и стратегическото развитие, като например изготвянето на документите за национални стратегии и многогодишните индикативни програми. Службата за сътрудничество EuropeAid отговаря за управлението на годишните програми. В началото на 2005 г. Генерална дирекция „Разширяване“ поема отговорността за целия проектен цикъл, от разработването на политиката и програмите до изпълнението.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

8. Целта на извършения от Европейската сметна палата одит беше да прецени ефективността на управлението на програма КАРДС от Комисията. Основните задачи на одита бяха да се направи заключение до каква степен:

- a) стратегическите насоки, направляващи програмата, са подходящи и последователни;
- b) установените и използвани от Комисията управленски подходи са подходящи и ефикасни;

⁽⁴⁾ За сравнение регламентът за създаване на програма ТАСИС, обхващаща същия период като програма КАРДС, предвижда сума, по-малка от 2 EUR на глава от населението годишно.

в) финансираните по програмата проекти насърчават активното участие на страната бенефициер;

г) мониторингът и оценката са ефективни в откриването на слабости и в разпространението на констатациите от тях и доколкото са навременни последващите действия на Комисията.

9. Одитната дейност включва преглед на стратегическите и плановите документи, насоки и доклади. Освен това беше направена проверка на представителна извадка от проекти по програма КАРДС (приложение) за периода 2002—2005 г.

10. Одитът провери и съответните доклади за оценка, изготвени от страна на Комисията, включително приключилата през юни 2004 г. междинна оценка на програма КАРДС ⁽¹⁾, както и последващите действия, предприети от Комисията. Палатата заключи, че те представляват достатъчно основание за използване на резултатите като доказателства в подкрепа на собствените ѝ одитни констатации ⁽²⁾.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Слабости в стратегическите насоки при процеса на планиране

Документите за национални стратегии са прекалено общо формулирани, многогодишните индикативни програми са без ясни приоритети, липсват ефективни насоки за предоставяне на помощта

11. Регламентът за създаване на програма КАРДС осигурява правната база за основните стратегически документи, използвани за предоставянето на помощта по програма КАРДС: „Общностната помощ следва да се урежда от стратегическа рамка и от годишно и многогодишно планиране, което се представя за становище на комитетта по управление, създаден с настоящия регламент“.

⁽¹⁾ Член 13 от регламента за създаване на програма КАРДС постановява, че: „не по-късно от 30 юни 2004 г. Комисията изпраща на Съвета доклад за оценка, заедно с предложения за бъдещето на настоящия регламент и за всякакви изменения, които е необходимо да бъдат направени в него.“

⁽²⁾ Основните заключения от оценката на предоставената помощ за страните от Балканите според Регламент (ЕО) № 2666/2000 за създаване на програма КАРДС (договор №: В7—6510/2002/005) са:

- а) програма КАРДС е от особено значение за осигуряване на финансова и техническа подкрепа за процеса на стабилизиране и асоцииране;
- б) централизираният характер и подход биха могли да станат пречка за активното участие на страните бенефицие, и и ефективността на програмата;
- в) намирането на равновесие между подкрепата за институционално изграждане и инвестиции за развитие е основно предизвикателство;
- г) регионалното измерение на програмата е слабо.

12. Палатата оцени до каква степен програма КАРДС е управлявана от адекватни стратегически насоки и насочена към специфичните нужди на въпросните страни, като в същото време е съобразена с поставените в регламента цели на програмата и от ПСА в неговия по-широк смисъл

13. В съответствие с регламента за създаване на програма КАРДС Комисията определя стратегическа рамка за страните от Западните Балкани с документ за национални стратегии (ДНС) за всяка отделна страна и документ за регионални стратегии, при чието съставяне са взети под внимание всички страни бенефициери. Съгласно изискванията на регламента Комисията е изготвила две многогодишни индикативни програми (МИП), една за всяка страна и една междудържава програма за региона за периодите 2002—2004 г. и 2005—2006 г.

14. През 2004 г., в края на първия период на МИП, Европейският съвет одобрява документи за установяване на европейски партньорства, отнасящи се до Албания, Босна и Херцеговина, Бившата югославска република Македония и Сърбия и Черна гора, включително и Косово ⁽³⁾, с цел засилване на процеса на стабилизиране и асоцииране ⁽⁴⁾. За всяка страна в региона са изготвени документи за установяване на партньорство и са определени области на действие и задължения, които следва да бъдат изпълнени от страните партньорки, за да се приблизят до Европейския съюз. Помощта от ЕС следва да бъде насочена към изложените в партньорствата приоритети.

15. Одитът откри слабости в стратегическите насоки на програмните механизми на КАРДС. Въпреки че стратегиите, както са описани в Документите за национални стратегии (ДНС), формално отговарят на ръководните насоки на Комисията по отношение на ДНС, те са прекалено общо формулирани, за да бъдат полезни при планирането. ДНС не са актуализирани, за да отразяват големи промени като документите за европейските партньорства на Съвета.

16. МИП не акцентират върху приоритети между и вътре в секторите, както изискват ръководните насоки на Комисията ⁽⁵⁾, нито посочват срок за предвидените действия. Първият договор за европейско партньорство от 2004 г. дава възможност на Комисията да концентрира по-точно действията си в рамките на МИП за периода 2005—2006 г. ⁽⁶⁾. Въпреки че МИП за 2005—2006 г. се позовават на приоритетите на европейските партньорства, те все пак не дават достатъчни насоки за избора на дейности, подлежащи на финансиране.

⁽³⁾ Въз основа на Регламент (ЕО) № 533/2004 на Съвета от 22 март 2004 г. (ОВ L 86, 24.3.2004 г., стр. 1).

⁽⁴⁾ Европейското партньорство за Хърватия е одобрено с Решение на Съвета 2004/648/ЕО от 13 септември 2004 г. (ОВ L 297, 22.9.2004 г., стр. 19).

⁽⁵⁾ Позоваване на точка 3.1.4 от ръководните насоки за изпълнение на общата рамка за ДНС.

⁽⁶⁾ След като става страна кандидат през 2004 г., Хърватия се възползва от предприсъединителните инструменти. По тази причина няма нужда от промени на МИП в рамките на програма КАРДС за 2005—2006 г.

17. Както е предвидено в регламента за създаване на програма КАРДС, Комитетът по управление на КАРДС ⁽¹⁾ следва да произнесе своето становище относно програмните насоки на КАРДС, многогодишните индикативни програми и годишните програми, с цел подобряване на стратегическите насоки в процеса на планиране. В действителност не са открити никакви доказателства за принос на работата на Комитета към подобряване качеството на предложените документи.

18. Почти не са осъществени подробни секторни анализи от Комисията и/или национални стратегии за страните бенефициери, или са направени прекалено късно, за да подпомогнат стратегическите насоки. В резултат на това проектите не са избирани въз основа на обективни критерии и в определени случаи са избирани в отговор на *ad hoc* искане от бенефициера.

19. Въпреки че процесът на идентифициране е сложен, той не включва ясна методология за оптимизиране на избора на проекти. Например липсва анализ на разходите и ползите ⁽²⁾ или някакъв друг сравнителен анализ на възможните алтернативни проекти, преди да бъде направен окончателният избор на проекти. Някои проекти са просто продължение на предишна помощ. Няма основни насоки, които да помогнат за избора на тази интервенция, която би подкрепила най-добре процеса на стабилизиране и асоцииране.

Слабостите в стратегическите насоки водят до трудности при изпълнението

20. При одита бяха открити разлики между планираните и реализираните проекти. Има важни проекти, които не са реализирани поради съпротива на страната бенефициер, както и проекти, чиито първоначални планове не са взети предвид (каре 1).

Каре 1

Примери за нереализирани проекти

Случай 1: Липса на политическа подкрепа за сръбската Върховна одитна институция (ВОИ)

Още през 2001 г. ЕАВ е идентифицирала необходимите структурни елементи за значима държавна институционална реформа в Сърбия, включително и подкрепа на държавното съкровище, извършването на вътрешен одит, както и за проект за създаване на Върховна одитна институция. Необходимата подкрепа на сръбския парламент за ВОИ обаче не е на лице и проектът не е стартиран преди програмата за 2006 г.

Случай 2: Мисия за полицейска помощ на Европейската комисия в Албания

Проектният фиш за сектора „Правосъдие и вътрешни работи“ в Албания за програмната 2002 година предвижда компонентът „Полиция и обществен ред“ „да подпомогне установяването на правова държава и създаването на действащи полицейски сили, способни да допринесат за стабилността на демокрацията.“ В него се постановява следното: „Проектът ще бъде реализиран чрез предоставяне на помощ за Мисията за полицейска помощ на Европейската комисия в Албания (ЕСРА), обучение и съответната инвестиционна подкрепа.“ От 8-те милиона EUR, отпуснати за компонента „Полиция и обществен ред“, 4 милиона EUR са предвидени за подпомагане на институционалното изграждане (финансиране на мисията ЕСРА), 2,5 милиона EUR за обучение и подкрепа и 1,5 милиона EUR за инвестиции.

В действителност проектният фиш е напълно пренебрегнат. Нито едно евро не е използвано за финансиране на мисията ЕСРА. 4,7 милиона EUR са използвани за създаване на мрежа за предаване на данни, 1,9 милиона EUR са използвани за електроснабдително оборудване и 1 милион EUR са използвани за безвъзмездна помощ на Организацията на обединените нации в подкрепа на програмата за реформа в областта на сигурността.

Пренасочване на помощ от инвестиционна подкрепа към институционално изграждане

21. Тъй като страните бенефициери се възстановяват от война, в първите години програма КАРДС е била насочена повече към възстановяването (чрез инвестиционни проекти), отколкото към институционално изграждане. С напредването на програмата обаче се е наложило пренасочване на усилията по-сериозно към институционално изграждане.

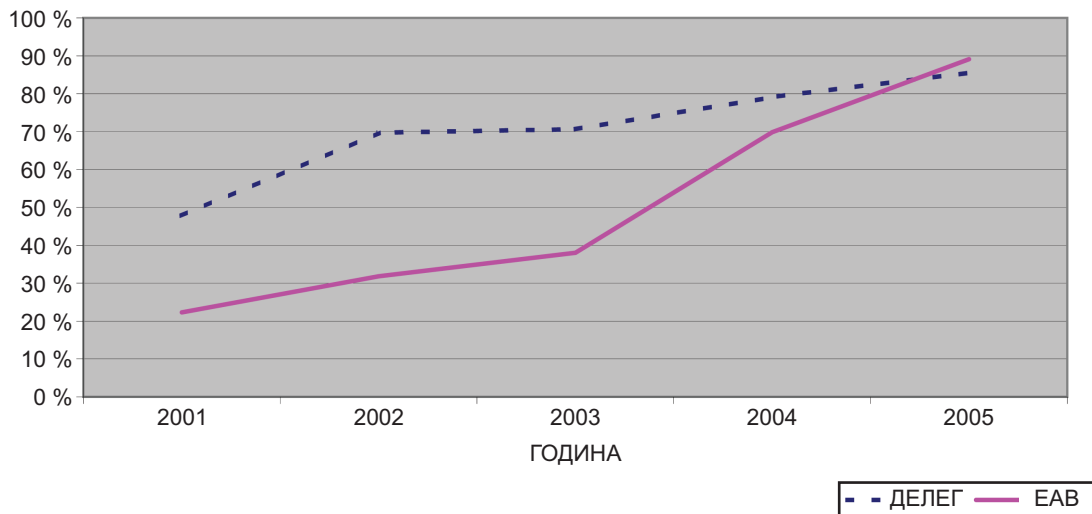
22. Пренасочването на помощта е в интерес на органа за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на бюджета. В доклада си относно Европейската агенция за възстановяване (ЕАВ), публикуван през май 2002 г., Европейският парламент счита, че ЕАВ следва значително да увеличи помощта от ЕС за двете държави (Съюзна република Югославия и Бившата югославска република Македония) в полза на институционалното изграждане.

23. Палатата анализира проектите по програма КАРДС, за да определи и оцени съотношението на проектите за институционално изграждане в сравнение с инвестиционните проекти (виж графика 1).

⁽¹⁾ Комитетът по управление на КАРДС се състои от представители на държавите-членки и се председателства от Комисията.

⁽²⁾ Анализът на разходите и ползите позволява да бъде измерена икономическата ефикасност на програмата или проекта, и освен това дава база за сравнение с алтернативни възможности.

Графика 1

Съотношение на проектите за институционално изграждане в Делегациите и в ЕАВ по програмна година ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Проектите за всяка програмна година n са реализирани през годината n и през следващите години.

24. По принцип между 2001 г. и 2005 г. се набляга повече върху проектите за институционално изграждане. От самото начало фокусът върху институционалното изграждане е по-ясно изразен в държавите, където помощта се управлява от делегациите ⁽¹⁾, отколкото в държавите, където се управлява от ЕАВ ⁽²⁾.

25. При укрепване на административния капацитет на дадена страна туинингът е признат за важен инструмент ⁽³⁾. Туинингът обаче стартира бавно в Западните Балкани, особено в Бившата югославска република Македония, където ЕАВ започва да използва туининг едва през 2005 г. Една оценка на ЕАВ относно туининга ⁽⁴⁾ заключава, че понякога има само ограничена подкрепа за туининг от страна на програмните ръководители на Агенцията и че служителите на ЕАВ невинаги са достатъчно обучени за използването на този инструмент.

⁽¹⁾ Делегациите на ЕК реализират програми по КАРДС в Албания, Босна и Херцеговина и в Хърватия.

⁽²⁾ ЕАВ има оперативни центрове в БЮРМ, Косово, Черна гора и Сърбия.

⁽³⁾ Комисията инициира туининга като основен инструмент на предприсъединителната помощ за институционално изграждане още през май 1998 г. Европейският съвет от Солун през юни 2003 г. подчерта значимостта на туининга за Западните Балкани.

⁽⁴⁾ Позоваване на оценка на ЕАВ ЕК/13/040/05 от ноември 2005 г.

26. Тъй като страните от Западните Балкани се възстановяват от война, проектопрограмите и съответните *проектни фишове* ⁽⁵⁾, както и проектите в процес на изпълнение, вземат предвид искането на Парламента за увеличение на помощта от ЕС от инвестиционна помощ към институционално изграждане. При все това, в някои случаи промените на планираните проекти довеждат до понижаване на значимостта на институционалното изграждане (виж каре 2).

Каре 2

Пренасочване на проект за институционално изграждане — Интегрирано управление на границите в Бившата югославска република Македония

Годишната програма в рамките на КАРДС за 2003 г. в Бившата югославска република Македония е предвидила, наред с другите действия, засилване на контрола по зелената граница, и е отделила 2,8 милиона EUR за тази цел. Според годишната програма са били необходими няколко краткосрочни действия в тази област: (1) създаване на специализирана гранична охрана, (2) подобряване на процедурите за подбор на персонал, (3) предоставяне на основно обучение и задълбочен курс относно граничния контрол, и (4) предоставяне на техника за разкриване на фалшиви или подправени документи и за високотехнологично претърсване на превозни средства, заедно със съответните инструменти за обучение.

⁽⁵⁾ Проектният фиш е кратко описание (средно около 4—5 страници) без конкретни правила за работа. Първоначалното описание включва логическата рамка на интервенцията в предвидения проект, целите на проекта, резултатите и дейностите. В него се прави оценка на рисковете при изпълнението на проекта и се определят обективно проверяеми показатели (ОПП) и начини за проверка на тези показатели.

Целите на тази инициатива са две: (1) да се подобри капацитетът за сътрудничество на държавните гранични служби в съществуващата организационна рамка, за да се изпълнят непосредствените изисквания, и (2) да разработи нова организационна структура на граничната полиция, както и оперативен капацитет съгласно стандартите на Европейския съюз.

Вместо последователно да работи по тези нужди, цели и приоритети, ЕАВ е използвала цялата сума за закупуването на превозни средства.

27. Палатата не откри никакви доказателства за текущ мониторинг на проекти от Комитета по управлението след етапа на одобрение. С други думи Комитетът по управлението не се е интересувал от промените в проектите след началото на тяхното изпълнение.

Ефикасните структури на управление са осигурили бързо предоставяне на помощ, но националният административен капацитет не е бил достатъчен

Структурите на управление невинаги са подходящи

28. През юли 1998 г. Палатата публикува Специален доклад № 5/98 относно възстановяването на бивша Югославия (за периода 1996—1997 г.). Одитът обхваща две държави — Босна и Херцеговина, и в по-малка степен Хърватия. В доклада се критикува фактът, че въпреки ясно декларираните намерения на ЕС, Комисията не е успяла да отдели достатъчно човешки ресурси за задачите по възстановяването на бивша Югославия нито в главното си управление, нито в областите, в които са протичали процеси на възстановяване. Палатата достигна до следните заключения:

- a) Използването на бюджетните кредити, отделени от ЕС за възстановяване, бе забавено от липсата на програма за изпълнение, недостига на персонал, твърде централизираното управление и институционалната слабост на местните власти.
- b) През 1997 г. степента на изразходване на средства по програмата на ЕС за възстановяване (29 %) е била сравнително ниска в сравнение с тази на другите донори (52 %).
- b) Едновременното съществуване на три отделни регламента за управление на бюджетните статии за финансиране на мерките за възстановяване е затруднило управлението на Комисията.

29. За да се преодолеят недостатъците при предоставяне на помощ от ЕС, Палатата препоръчва на Комисията да възлага управлението на помощта на своите делегации и да се концентрира върху по-малък брой сектори.

30. Вземайки предвид споменатите по-горе слабости, настоящият одит на Палатата оцени до каква степен структурите на управление на програма КАРДС са били ефективни и дали помощта е предоставяна достатъчно бързо.

31. Одитът разкри съществено подобрение на ефикасността на операциите на ЕС в Западните Балкани след 1998 г. Настъпили са големи промени. На първо място Регламентът за създаване на програма КАРДС уеднаквява правната основа за подобни операции. Второ, с цел подобряване на бързината и качеството на външната помощ от ЕС е въведен процесът на деконцентриране⁽¹⁾. Трето, Комисията възлага част от предоставянето на помощ на нова организация, специално създадена за тази цел — Европейската агенция за възстановяване. Всички тези действия са ускорили темпото на предоставяне на помощ и са подобрили нейната ефективност (виж каре 3).

Каре 3

Пример за голям брой възложени обществени поръчки по програма КАРДС

ЕАВ е създадена в отговор на необходимостта от бързи и ефективни действия при посрещането на неотложните, пост-конфликтни потребности на населението в Косово непосредствено след кризата през 1999 г. В предишните си одити Палатата заключи, че действията на ЕАВ в Косово непосредствено след кризата са постигнали амбициозно поставените цели в областта на основните услуги. Броят на възложени обществени поръчки остава висок в Косово през периода на действие на програма КАРДС. Към ноември 2006 г. в Косово под управлението на ЕАВ от името на Комисията са преминали над 1 100 милиона EUR, за около 91 % от които са възложени обществени поръчки, а около 86 % са усвоени. Заедно със силите на КФОР, помощта на ЕС е допринесла за нормализирането на живота в Косово.

32. Програма КАРДС се осъществява посредством четири различни метода и структури (виж *графика 2*), повечето от които не оставят широко поле за участие на страните бенефициери. Този подход е възприет, за да се осигури бързото предоставяне на помощ. Той отразява слабостите на националните администрации.

⁽¹⁾ В резултат на деконцентрирането делегациите на Комисията поемат отговорността за изготвянето на проекта, сключването на договори и финансовото и техническо изпълнение. Като последица от това ролята на централните служби в Брюксел се променя от пряко управление на проектите към мониторинг и съдействие на делегациите.

Графика 2

Структури на управление на програма КАРДС



33. Главните особености на различните структури на управление са следните:

- а) Централизирано управление от страна на Генерална дирекция „Разширяване“ (по-рано от страна на EuropeAid): дирекцията ръководи пряко регионалните програми от главното управление. Регионалните програми са насочени към укрепване на административния капацитет, например в митническите служби, към борба с организираната престъпност и подкрепа на гражданското общество.
- б) Деконцентрирано управление: делегациите на Комисията в Албания, Босна и Херцеговина и Хърватия са деконцентрирани ⁽¹⁾. В резултат на деконцентрирането делегациите поемат отговорността за подготовката на проекти, сключването на договори и финансовото и техническо изпълнение.
- в) Децентрализирано управление: Комисията делегира изпълнението на някои програми на правителствата на страните бенефициери в Албания и Хърватия.
- г) Непряко централизирано управление: Европейската агенция за възстановяване (ЕАВ) ⁽²⁾, независима агенция на ЕС, управлява програмата в Косово ⁽³⁾, Сърбия, Черна гора и Бившата югославска република Македония. ЕАВ е административно отговорна пред Европейския съвет и Европейския парламент, но не и пред Комисията.

⁽¹⁾ Процесът на деконцентриране започва в Босна и Херцеговина през 1998 г., още преди Комисията да оповести главната реформа на управлението на програмата си за външна помощ през май 2000 г. Делегацията в Хърватия беше деконцентрирана през 2001 г., а делегацията в Албания — през 2003 г.

⁽²⁾ ЕАВ е създадена през февруари 2000 г., а нейният предшественик, оперативната група за Косово, започва дейността си през 1999 г. През 2001 г. мандатът на Агенцията е разширен и включва Сърбия и Черна гора, а през 2002 г. и Бившата югославска република Македония.

⁽³⁾ В момента Косово се управлява от UNMIK съгласно Резолюция 1244 на Съвета за сигурност на ООН.

34. Палатата установи, че деконцентрираното управление и непрякото централизирано управление (ЕАВ) са осигурили ефективно предоставяне на помощ, докато при другите две структури (централизирано и децентрализирано управление) бяха открити слабости ⁽⁴⁾.

35. Увеличеният капацитет на оперативните звена и наличието на място на персонал, отговорен за финансирането и възлагането на обществени поръчки, са подобрили темпото на управление на проектите и в делегациите, и в ЕАВ. По-интензивните контакти с бенефициера и други свързани с програмата страни и по-доброто разбиране на местните условия, рискове и възможности са допринесли за по-доброто изпълнение на програмата и са съкратили времето за разрешаване на проблеми ⁽⁵⁾.

36. Другите две структури на управление, макар и с по-малка тежест от гледна точка на отпуснатите средства, са били по-малко ефективни. При централизираното управление (централно управлявана междудържавна програма за региона) бяха открити няколко недостатъка:

- а) средствата, отпуснати за регионално сътрудничество, са представлявали много малка част от общите разходи (около 5 %). Част от тях са управлявани на национално, а не на регионално равнище (например средствата за интегрираното управление на границите);
- б) по подобен начин повечето от програмите, свързани със завръщане на бежанци, които по дефиниция имат трансграничен характер, са ръководени отделно във всяка държава;

⁽⁴⁾ Слабостите са потвърдени и от междинната оценка на програма КАРДС.

⁽⁵⁾ Позоваване на Специален доклад № 10/2004 относно деконцентрирането на управлението на външната помощ от ЕК към делегациите на Комисията (ОВ С 72, 22.3.2005 г.).

в) въпреки че през 2003 г. са предприети действия за по-активно включване на страните бенефициери в планирането на разпределението на средствата, отпуснати по програма КАРДС на регионално равнище, страните като цяло не са получили достатъчно информация за регионалните проекти.

37. При структурите на децентрализирано изпълнение в Албания и Хърватия също са установени проблеми:

а) в Албания програмите, в които участва Албанският фонд за развитие (ADF), са продължили действието си без да е направена оценка от страна на Комисията относно възможностите на ADF да спазва задълженията си съгласно разпоредбите на приложимия през 2003 г. Финансов регламент. Поради възникналите при ADF проблеми Комисията е взела решение да намали значително децентрализирания дял на програма КАРДС в Албания и я е възложила на делегацията;

б) през 2002 г. в Хърватия са предприети специфични действия за официална децентрализация. Въпреки това скоростта на децентрализация, която EuroreAid е преценила като подходяща, не е съобразена с реалните оперативни условия в хърватското Министерство на финансите. В резултат на това

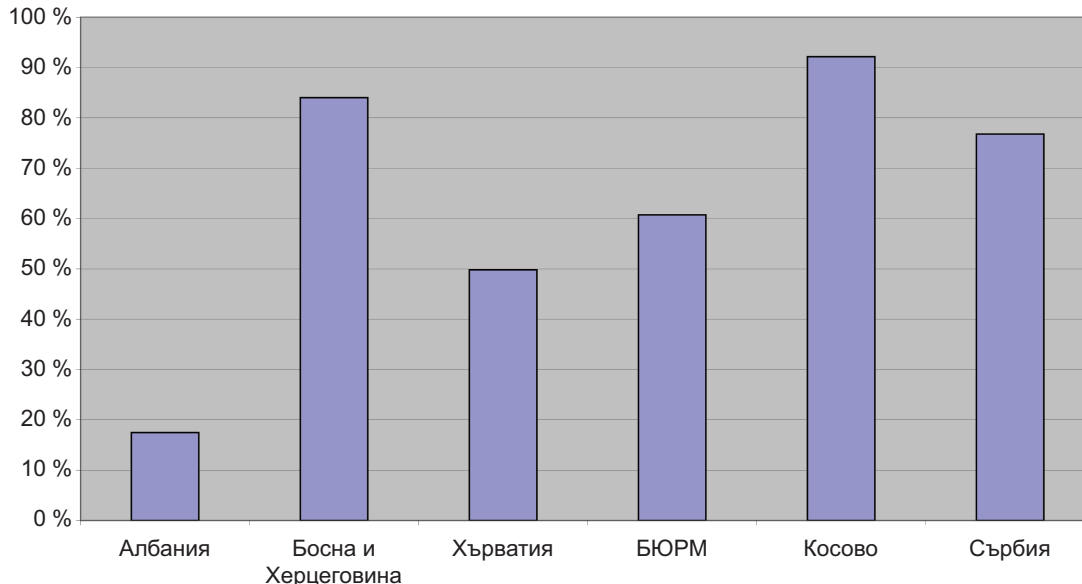
процесът на децентрализация е прекъснат между 2003 и 2005 г. След прехвърлянето на програма КАРДС от EuroreAid към Генерална дирекция „Разширяване“ в началото на 2005 г. Комисията е извършила повторна оценка на ситуацията и през февруари 2006 г. е взела решение да започне отново децентрализация в Хърватия ⁽¹⁾.

Помощта е предоставяна навреме, но без да се взема предвид в достатъчна степен капацитетът на усвояване на страните бенефициери

38. В докладите си относно външните действия (например Специален доклад № 6/2006 относно аспектите на сътрудничеството за развитие на Комисията, свързани с опазването на околната среда ⁽²⁾) Европейската сметна палата неколкократно отправя критики към Комисията поради закъснения във възлагането на обществени поръчки и в тяхното изпълнение. За разлика от това темпото на възлагане на обществени поръчки по програма КАРДС (виж *графика 3*) е много високо в Косово, Босна и Херцеговина и Сърбия. Поради изоставане на по-ранни програми обаче в Албания и Хърватия тя стартира сравнително бавно.

Графика 3

Темпо на възлагане на обществени поръчки в страните, обхванати от програмата КАРДС
Задължения за 2002—2004 г., поети в рамките на една година



⁽¹⁾ Позоваване на член 2 от Решение С(2006) 264 (Е/148/2006) на Комисията: „За програма КАРДС настоящото решение следва да бъде прилагано за няколко проекта, договорени между Комисията и Хърватия във Финансовото споразумение по програма КАРДС от 2003 г. (подписано на 2 септември 2003 г.) и Финансовото споразумение по програма КАРДС от 2004 г. (подписано на 29 ноември 2004 г.)“

⁽²⁾ ОВ С 235, 29.9.2006 г.

39. В Албания нуждата от компенсиране на това закъснение е довела, на по-късен етап, до интензивно сключване на договори: 63 % от договорите по програма КАРДС, сключени между 2001 и 2005 г., са били подписани през 2004 г. Резултатът от това е едновременното изпълнение на голям брой договори, което се е оказало предизвикателство за капацитета за усвояване на бенефициерите ⁽¹⁾ (виж каре 4). Закъсненията в годишната програма за 2001 г. са довели до едновременното изпълнение на две годишни програми в Хърватия.

Каре 4

Свърхнатоварване на административния капацитет в Албания

В Албания освен високата концентрация на проекти за кратък период от време, по-голямата част от помощта е съсредоточена в областта на правосъдието и вътрешните работи. По време на извършване на одита повече от 48 различни проекта в тази област се изпълняваха едновременно. 13 от тях са били финансирани от ЕС, а 35 от други донори.

Например по отношение на проекта EURALIUS в Албания (Мисия на ЕС за оказване на помощ на албанската съдебна система) при одита беше установено, че проектът е планиран изключително амбициозно. Десет специфични цели е трябвало да бъдат постигнати с помощта на едновременното участие на 15 различни по вид партньори по проекта. Постигането на всяка от десетте цели е предполагало сътрудничество между няколко различни вида партньори. В резултат на това Министерството на правосъдието, което е основен бенефициер от проектите, е трябвало да осъществява 78 разностранни предвидени дейности.

40. Един от основните непланирани странични ефекти на високото темпо на възлагане на обществени поръчки, което се насърчава от Комисията, е че се създава вероятност ползата от проекта за бенефициерите да не бъде максимална, като по този начин се намаляват ефективността и въздействието на проектите.

41. За да се осигури ефективността на проектите, помощта на Общността в рамките на процеса на стабилизиране и асоцииране се предоставя при определени условия. Неспазването на тези условия може да доведе до предприемане на съответни мерки от страна на Комисията. Въпреки това някои проекти са били осъществени без тези условия да са спазени от бенефициера, като по този начин тяхната стойност е по-малка от очакваната. Пример за това е помощта, оказана на хърватската съдебна система и описана в каре 5.

⁽¹⁾ Върхът във възлагането на обществени поръчки в Албания от 2004 г. е поне частично резултат от осъществената през декември 2003 г. мисия за проверка на деконцентрацията от ГУ на Комисията. По време на мисията се стигна до заключението, че окончателното потвърждение на деконцентрирането на делегациите зависи от постигането на стойност на проведените търгове от 25 милиона EUR в рамките на шест месеца.

Каре 5

Помощ, оказана на хърватската съдебна система

Туининг проектът, финансиран в рамките на програмата за 2002 г., е бил осъществен въпреки факта, че нито едно от определените във формуляра за кандидатстване условия не е било изпълнено при началото на проекта. Едно от тези условия изисква наличието на стратегия за съдебна реформа. Поради приоритетното значение на проекта за Комисията, той е бил наложен на бенефициера. По този начин, поради причините, изложени по-горе, препоръките към бенефициера не са довели до значими действия във всички области, въпреки че са били приети от хърватското Министерство на правосъдието.

Подходът на Комисията не допринася за повишаване на отговорността на страните бенефициери

42. Освен участието в процеса на стабилизиране и асоцииране, преамбюлтът на регламента за създаване на програма КАРДС определя другата главна цел на помощта като: „Съществуващата помощ на Общността следва да ... увеличи отговорността на страните бенефициери и на образуванията, свързани с този процес [на стабилизиране и асоцииране].“

43. Както е посочено в точка 31, основната причина за създаването на структури на управление е да се осигури бързо предоставяне на помощ. Отрицателната страна на този подход е маленото участие на страните бенефициери. Подходът е подходящ в етапа на възстановяване, но когато помощта вече се ориентира не към инфраструктурни проекти, а към институционално изграждане, той губи от своята ефективност.

44. Регламентът не постановява конкретни отговорности за страните бенефициери. Въпреки очевидната политическа воля тези държави да станат част от ЕС възможно най-бързо, не се наблюдава съответно повишаване на отговорностите им в управлението на програмата. Палатата не откри никаква индикация за съществуването на официална стратегия за управление на помощта от страна на Комисията — обща или специфична в зависимост от държавата — която да предвижда прогресивно повишаване на отговорността на бенефициерите.

Ограничена отговорност на страните бенефициери във фазите на идентифициране на проектите и провеждане на търгове

45. Палатата извърши оценка до каква степен управлението на Комисията на програма КАРДС е допринесло за повишаване на отговорностите на страните бенефициери в някои основни фази на управлението на проектния цикъл и оцени последствията от недостатъчното им участие.

46. Указанията на Комисията за идентифициране на проекти и последващото изготвяне на годишните програми ⁽¹⁾ не насърчават участие на бенефициера в процеса на вземане на решения. Инструкциите, изготвени от EuropeAid за годишното планиране на програмите за 2001 г. и 2002 г., не предвиждат никакво участие на бенефициерите. Указанията за годишните програми през 2003 г. и 2004 г. предвиждат известно участие, макар и ограничено, като изискват по време на подготовителната работа да се установят първоначални контакти с потенциалните бенефициери, а делегацията или ЕАВ следва да изпрати на бенефициерите предварителния вариант на проектните фишове най-малко две седмици преди финализирането на годишната програма. При одита беше направена проверка на степента на включване на бенефициерите чрез провеждане на интервюта на място с около 30 бенефициера.

47. Палатата откри няколко случая, особено в Босна и Херцеговина, Хърватия и Сърбия, в които Комисията и Агенцията са направили опити да повишат участието на страната бенефициер (виж каре 6).

Каре 6

Пример за добри практики за активно участие на страната бенефициер

Случай 1: Укрепване на Дирекцията за европейска интеграция в Босна и Херцеговина

Процесът на вземане на решение за планирането на програма КАРДС за 2006 г. в Босна и Херцеговина е добър пример за повишаване на активното участие и отчетността на страната бенефициер. Още в годишните програми КАРДС за 2004 и 2005 г. Комисията започва изграждането на капацитет заедно със страната бенефициер, например чрез създаване на позиции на старши служители, отговарящи за програмата в съответните министерства и агенции в Босна и Херцеговина, и чрез подпомагане на Дирекцията за европейска интеграция. Като резултат от тези усилия през последната година проектните фишове по програма КАРДС са изготвени от властите на Босна и Херцеговина.

Случай 2: Проектът „Никола Тесла“ в Сърбия

Въпреки че правната рамка на Агенцията (непряко централизирано управление) не е най-подходяща за стимулиране на активното участие на страната бенефициер, Агенцията все пак е открила новаторско решение в случая с проекта за електроцентраля в Сърбия („Никола Тесла А5“).

Оригиналната черта в изпълнението на проекта е използването на споразумение за отпускане на безвъзмездни средства. Чрез това споразумение с отговорността за планирането на проекта, както и за дефинирането на техническите спецификации и управлението му, е натоварен бенефициерът — сръбската електроцентраля.

Техническите спецификации са проверени и одобрени от договорно наетия инспектор, а тръжната процедура и контролът на плащанията са извършени от Агенцията. Всички страни, включително бенефициерът, са били много удовлетворени от този начин на работа, и следователно може да се заключи, че участието на страната бенефициер е било възможно най-активно при тези условия.

48. Въпреки това в повечето случаи при изготвяне на т.нар. проектни фишове и по-късно на общите условия Комисията не е била последователна при насърчаването на страните бенефициери да поемат отговорност. Участието на бенефициерите е било различно за всяка държава, в зависимост от инициативите, предприети от делегациите или ЕАВ, както и от капацитета на съответните държави. Въпреки че Палатата установи повишаване на приноса на страните бенефициери, участието остава недостатъчно активно.

49. Съфинансирането на проекти от национални фондове е един от показателите за участието и интереса на страните бенефициери. Въпреки че Указанията за програма КАРДС поощряват съфинансирането, то почти не се среща ⁽²⁾. Положително изключение в това отношение (единственият проект от 31 одитирани проекти, при които не се предоставя безвъзмездна помощ) е хърватският проект за поземлен кадастър, който е получил значително съфинансиране, а координацията между донорите е била ефективно ръководена от хърватските власти. Ангажираността на бенефициерите от безвъзмездното финансиране също е била значителна ⁽³⁾.

50. Един от начините за повишаване на участието на страната бенефициер е да се включат националните власти в комисиите за оценка на търговете. Въпреки това указанията на EuropeAid, които са задължителни за делегациите и с напътствен характер за ЕАВ, изискват мнозинството от членовете на комисиите за оценка с право на глас да са представители на Комисията (виж каре 7). Това контрастира с много други области на външните действия, където Комисията няма право на глас в комисиите за оценка, но си запазва правото на вето.

⁽¹⁾ Годишните програми съдържат подробен списък с проекти (т. нар. проектни фишове), които следва да получат финансиране, като се определя съответният размер на финансирането. След 2005 г. проектните фишове се групират и консолидират в секторни фишове. Официално проектните фишове не са част от решението за финансиране на Комисията и следователно не са правно задължителни, за разлика от секторните фишове.

⁽²⁾ С изключение на договорите за безвъзмездна помощ, където съфинансирането е задължително. Безвъзмездната помощ е пряка финансова помощ с нестопанска цел, изплащана от Европейската общност на специфичен бенефициер за изпълнението на действия, които са част от политиките на ЕС.

⁽³⁾ Одитираните проекти включиха например туристически център в крепостта Травник в Босна и Херцеговина и подвижна библиотека в хърватския град Задар.

Каре 7**Състав на комисиите за оценка на търговете**

Палатата извърши проверка на 177 комисии за оценка на търгове, обхващайки периода от 2002 до 2005 г. Средно 55 % от членовете с право на глас са били съветници от оперативните центрове на делегациите или на ЕАВ, а 13 % от членовете с право на глас са били независими външни експерти. Представителите на организации на бенефициерите са били средно 32 % с изключение на Хърватия, където този процент се е увеличил значително и достига до 52 %, и Босна и Херцеговина, където представителството на членове с право на глас от страна на бенефициерите е намаляло до 24 %.

51. Указанията на EuropeAid изискват комисиите за оценка да включват минимум четирима представители на делегациите на Комисията/ЕАВ (председател, секретар и двама оценяващи) за всеки външен оценител и по още двама представители на делегациите/ЕАВ за всеки допълнителен оценител от страна на бенефициера. Това отнема прекалено много от човешките ресурси на делегациите и пречи на повишаването на участието на страната бенефициер.

52. Една от пречките пред децентрализацията е липсата на осведоменост в страните бенефициери относно процедурите за възлагане на обществени поръчки на Европейската комисия. В Хърватия представители на националните власти многократно са били канени от делегацията да участват в заседанията на комисията за оценка на търговете като наблюдатели без право на глас. Позволяването на националните власти да се запознаят с детайлите на тръжните процедури е добра практика, но не е използвано систематично в други държави. В Албания, Бившата югославска република Македония и Сърбия, например, тази практика е била прилагана в много редки случаи.

Липса на активно участие на страните бенефициери в координирането на дарителите

53. Според указанията за програма КАРДС всички отпуснати средства в рамките на програмата следва да бъдат координирани с други дарители. Тази координация е особено трудна в Западните Балкани поради големия брой на дарителите и съществуването на две отделни програми: дневния ред на ЕС за присъединяване на държавите от Западните Балкани и дневния ред на Световната банка, ООН и някои агенции на държавите-членки на ЕС за развитие и намаляване на бедността.

54. В „Парижката декларация за ефективността на помощите“⁽¹⁾ се потвърждава принципът, че страните бенефициери сами следва да поемат ръководството на координирането на помощта на всички равнища, докато дарителите следва да уважават ръководството на държавата партньор. В държавите, обхванати от програма КАРДС, одитът не откри почти никакви индикации за такова ръководство от страна на страните бенефициери или за каквито и да било действия от страна на дарителите, които да насърчат подобно ръководство. Единствено в Албания се наблюдава подобна инициатива (виж каре 8).

(1) „Парижката декларация за ефективността на помощите“ е подписана след Форума на високо равнище, състоял се в Париж през март 2005 г. Между участниците във Форума са Европейската комисия и 91 държави, две от които представляват областта на действие на КАРДС (Албания и Сърбия и Черна гора).

Каре 8**Координиране на дарителите в Албания**

За да се подобри координацията на дарителите в Албания, през декември 2003 г. четирите организации (ЕО, ОССЕ, ООН и СБ) създават механизъм за координация по сектори и се договарят за разделяне на отговорностите помежду си в четири тематични области. Те учредяват Технически секретариат на дарителите, чиято функция е да ръководи процеса на координиране. Това допринася за по-ефективно взаимно допълване и разделение на труда. Дарителите следва да използват своите съответни сравнителни преимущества на секторно равнище и да делегират пълномощия на определените водещи дарители за изпълнение на програмите.

Дарителската общност е подпомогнала създаването на Интегрирана система за планиране, която е приведена в действие от правителството на Албания през 2005 г. и която следва да помага на страната сама да управлява процеса на развитие. Целта е през 2007 г. да се интегрират множеството политически рамки в общ средносрочен план за развитие, както и да се установят нови механизми за координация между дарителите и управление на външната помощ.

Непоследователен подход към мониторинга и оценката

55. Делегациите и ЕАВ имат различни процедури за мониторинг:

- за мониторинг на проектите главното управление и делегациите на Комисията използват услугите на външни изпълнители, които следват стандартна методология, наречена „резултатно ориентиран мониторинг (РОМ)“. Тя включва система за оценка на изпълнението на проектите, но не осигурява официално документиране на проследяването на проектите;
- във всеки оперативен център ЕАВ има собствени групи за мониторинг, както и координатор в главното управление. Тези групи използват системата РОМ от началото на 2005 г. Проследяването на проектите се документира официално.

56. За да бъде ефективен мониторингът, проектите следва да имат отбелязани цели и обективно проверими показатели (ОПП), които да служат като база за мониторинг. Въпреки това тези показатели или не се предоставят, или, когато са предоставени, не са обвързани във времеви граници или не подлежат на измерване. Например в проект за полицейска академия един от показателите е бил: „подходящо обучение на персонала“ без да се конкретизира предвиденият брой на участниците или учебният план. При друг проект ОПП са били отбелязани като „подобрен оперативен капацитет“ без да се уточняват критерии.

57. В съответствие с Регламента за създаване на програма КАРДС Комисията е извършила оценка на програмата преди края на юни 2004 г. Целта, съгласно общите условия за оценяване, е Комисията да получи независима и достоверна оценка на стратегията за предоставяне на помощ в рамките на програма КАРДС и нейното развитие в по-широката политическа контекст. Оценката включва периода между 2001 и 2003 г. (виж също точка 10).

58. За да се подобри финансовото управление, изключително важна част от оценката е проследяването на отправените препоръки. По принцип Комисията разполага с една година да докладва за извършените последващи действия. В разглеждания случай Комисията е докладвала две години по-късно. Възможно е отчасти това да се дължи на неудовлетвореността на Комисията от качеството на някои от отправените препоръки.

59. Въпреки че не съществува официално изискване за оценяване на отделните проекти или сектори, това е добра практика, тъй като позволява постигането на конкретни резултати и препоръки. ЕАВ е извършвала систематични оценки на секторно и на проектно равнище. Изготвяни са били както междинни, така и последващи оценки. Обобщените данни от тези оценки са публикувани на уебсайта на ЕАВ, като по този начин се допринася за по-широкото разпространение на констатациите. За разлика от ЕАВ делегациите рядко са извършвали оценки на проектите или секторите, а малкото доклади, изготвени от делегациите по тези въпроси, не са били публикувани в Интернет.

60. Разпространението на резултатите от мониторинга и оценката при делегациите и при ЕАВ също е различно. ЕАВ организира редовни работни срещи за съветниците и програмните ръководители от различните оперативни центрове с цел обмяна на опит. Подобни дейности за разпространение на тази информация обаче не се наблюдават в страните, където програмата е ръководена от делегациите на Комисията. Между служителите на ЕАВ и на делегациите съществуват контакти, но те не са редовни.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Доколко е ефективно управлението на програмата КАРДС от Комисията?

61. Палатата достига до заключението, че управлението на програмата КАРДС от Комисията като цяло е успешно по отношение подпомагането на стабилизирането и възстановяването на страните бенефициери. Все пак предоставянето на помощ не е толкова ефективно в подобряването на административния капацитет поради първоначалното по-слабо съсредоточаване на усилията върху институционалното изграждане и недостатъчния капацитет за усвояване на предоставената помощ на страните бенефициери.

До каква степен стратегическите насоки за управление на програмите са подходящи и последователни?

62. Изготвените от Комисията стратегически насоки са много общи и не са насочени към специфични области. Макар и подходящи в етапа на възстановяване, те са недостатъчни в по-трудната фаза на институционално изграждане.

63. Документите за национални стратегии са били формулирани много общо, поради което не предоставят достатъчно подробна ориентираща информация, особено поради факта, че не са подкрепени от подходящи секторни стратегии. Многогодишните индикативни програми, които представляват основата за годишното планиране и идентифициране на проекти, не поставят приоритети между или в рамките на различните области на интервенция. Поради това липсва база за подобряване на селекцията на проекти, което води до голям брой неkoordinирани и изолирани проекти.

64. В по-ранния етап на програмите помощта е насочвана по-скоро към проекти, занимаващи се с инвестиции за възстановяване, отколкото към институционално изграждане. С развитието на програмите фокусът естествено се променя към институционалното изграждане, което понастоящем представлява най-голямата част от разходите. Палатата отбелязва, че от самото начало съсредоточаването върху институционалното изграждане е било по-изразено в държавите, където помощта се управлява от делегациите на Комисията, отколкото в държавите, където предоставянето на помощ е било ръководено от ЕАВ. В последния случай този факт е забавил въвеждането на туининг проектите.

Препоръка 1

Стратегическите насоки за изпълнение на новия Инструмент за предприемаческа помощ (ИПП) ⁽¹⁾ следва да обръщат достатъчно внимание на отделните области на интервенция, за да осигурят подходящо насочване на помощта, системен подход към ключовите области и съответна база за определяне на приоритетните проекти и тяхната селекция.

До каква степен управленските подходи, установени и използвани от Комисията, са подходящи и ефективни?

65. Управленските подходи на Комисията са като цяло, но не винаги, подходящи за нуждите и условията на страните бенефициери. Що се отнася до бързото предоставяне на помощ, те са ефективни, но не отдават достатъчно значение на постигането на максимална полза от предоставената помощ.

66. С цел да бъдат отразени условията в съответните страни бенефициери, са използвани четири различни управленски подхода. Два от тях (деконцентриране на делегациите и ЕАВ), използвани при мнозинството от разходите, са по-скоро ефективни и подходящи. Другите два подхода (централизирано и децентрализирано управление) са по-малко ефективни и отговарят в по-малка степен на специфичните нужди.

⁽¹⁾ Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 82).

67. Комисията е предприела успешни действия в отговор на предишни критики, засягащи бавното изпълнение, като е осигурила бързо предоставяне на помощ. Това е от особена важност за етапа на възстановяване. При институционалното изграждане обаче фокусът върху темпото на предоставяне на помощ не е бил балансиран с достатъчно внимателна преценка на способността на страните бенефициери да постигнат максимална полза от помощта или да спазят всички предварителни условия.

Препоръка 2

Комисията следва да продължи да се концентрира върху бързото предоставяне на помощ, но също така да обърща достатъчно внимание на други аспекти на ефективността, като например способността на бенефициерите да усвоят изцяло предоставената помощ (особено в контекста на проекти за институционално изграждане).

До каква степен финансираните проекти насърчават активното участие на страните бенефициери?

68. Въпреки че Комисията счита участието на страните бенефициери за приоритет, не се наблюдава последователен подход към постигането на тази цел, а използваните управленски подходи не са поощрили активно участие.

69. Страните бенефициери са взели ограничено участие в етапите на идентифициране на проектите и провеждане на търгове. В крайните фази на програмата приносът на бенефициерите се е увеличил, въпреки че участието остава недостатъчно активно. Макар че страните бенефициери са приели да координират множеството различни донори в региона, което е важен показател за участие, по време на одита не бяха открити доказателства за осъществяването на подобна координация.

Препоръка 3

В рамките на програмата ИПП Комисията следва да обърне внимание на важния аспект, свързан с активното участие на страните бенефициери чрез специфични стратегии във всички области на управление и изпълнение, особено при провеждането на търгове.

До каква степен мониторингът и оценката са ефективни в откриването на слабости и разпространението на информация и дали Комисията е предприела навременни последващи действия?

70. Мониторингът и оценката са отчасти задоволителни, но с променливо качество. Процедурите за мониторинг, използвани в делегациите и в Европейската агенция за възстановяване, се различават, макар че от 2005 г. се прилага обща методология. Липсата на подходящи показатели за изпълнението на проектите намалява ефективността на мониторинга. Съгласно предварителния план е била изготвена оценка на програма КАРДС, но проследяването ѝ от Комисията е извършено със закъснение. По отношение на интензивността на оценяването на проекти или сектори и разпространяването на резултатите от мониторинга и оценката съществуват неоправдани различия между делегациите и ЕАВ.

Препоръка 4

Практиките на мониторинг и оценка следва да бъдат хармонизирани, включително в делегациите да бъдат въведени практиките на ЕАВ за оценка на отделни проекти/сектори и за разпространяване на резултатите и направените изводи.

Комисията следва да осигури навременно проследяване на оценките.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 28 юни 2007 година.

За Сметната палата
Hubert WEBER
Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОДИТИРАНИ ПРОЕКТИ В РАМКИТЕ НА ПРОГРАМА КАРДС (общо 33)

		Годишна програма	Дата на подписване	Сектор	EUR
АЛБАНИЯ					
1	Фонд за развитие на местните общности	2002 г.	10/2003 г.	Регионално развитие	7 400 000
2	EURALIUS — Мисия на ЕС за оказване на помощ на албанската съдебна система	2002 г.	05/2005 г.	Съдебна система и полиция	4 498 686
3	РАМЕСА II — Мисия за полицейска помощ на Европейските общности в Албания	2004 г.	12/2004 г.	Съдебна система и полиция	3 800 000
4	Апелативни съдилища в Корча и Вльора	2003 г.	05/2005 г.	Съдебна система и полиция	1 630 395
5	ASYCUDA II — Техническо подпомагане и обучение	2002 г.	04/2005 г.	Съдебна система и полиция	399 815
Общо					17 751 366
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА					
1	Изграждане на граничен пункт Каракай	2001 г.	02/2004 г.	Интегрирано управление на границите	3 427 967
2	Техническо подпомагане за изграждането на Единно икономическо пространство II	2002 г.	04/2003 г.	Икономическо развитие	1 939 802
3	Основен одит на дейността и финансов одит на институциите в Босна и Херцеговина	2001 г.	04/2003 г.	Публична администрация	146 513
4	Обучение на прокурори по новия Наказателно-процесуален кодекс на Босна и Херцеговина	2002 г.	04/2003 г.	Съдебна система и полиция	146 255
5	Оценка, проектиране и наблюдение на възпрепятстването на незаконното преминаване на границите към Хърватия	2001 г.	04/2003 г.	Интегрирано управление на границите	144 900
6	Възстановяване на част от крепостта Травник за целите на образователния туризъм (част от EU-RED — проект на ЕС за регионално икономическо развитие в Босна и Херцеговина)	2002 г.	12/2004 г.	Регионално развитие	57 433
Общо					5 862 870
ХЪРВАТИЯ					
1	Модернизирани на наблюдението на държавните граници	2004 г.	05/2005 г.	Интегрирано управление на границите	5 000 000
2	Съдействие за реформите на кадастъра и поземления регистър	2002 г.	05/2003 г.	Икономическо развитие	5 000 000
3	Регистрация на морска територия	2003 г.	02/2004 г.	Икономическо развитие	2 000 000
4	Селскостопански и хранителни продукти	2002 г.	03/2005 г.	Селско стопанство	1 749 864
5	Подкрепа на хърватската съдебна система. Подпомагане на съдебната реформа	2002 г.	02/2004 г.	Съдебна система и полиция	1 000 000
6	Доставка на оборудване за системата за криминално разузнаване	2002 г.	12/2004 г.	Съдебна система и полиция	248 944
7	Подвижна библиотека в град Задар	2002 г.	07/2005 г.	Стабилизиране на демокрацията	238 630
Общо					15 237 438
БИВША ЮГОСЛАВСКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ					
1	Местно самоуправление. Изграждане на местни пътища в 9 общини	2004 г.	11/2004 г.	Регионално развитие	3 474 623
2	Осигуряване на превозни средства за граничната полиция — Лот 1	2003 г.	10/2004 г.	Интегрирано управление на границите	2 486 726
3	Развиване на оперативен капацитет за борба срещу прането на пари	2002 г.	09/2004 г.	Съдебна система и полиция	700 000
4	Развиване на административния капацитет на съдилищата	2003 г.	09/2004 г.	Съдебна система и полиция	148 495
5	Техническо подпомагане при въвеждането на интегрирано управление на границите	2002 г.	11/2004 г.	Интегрирано управление на границите	55 540
Общо					6 865 384

КОСОВО					
1	Реформа на публичната администрация — Развитие на общините и социална инфраструктура, техническо подпомагане	2003 г.	12/2004 г.	Икономическо развитие	11 200 000
2	Програма за права и завръщане на малцинствата — Програма за реинтеграция в община Призрен (Призрен 615 000 EUR)	2004 г.	08/2004 г.	Бежанци и вътрешно разселени лица	5 000 000
3	Иституционална подкрепа за Министерство на търговията и промишлеността	2003 г.	04/2004 г.	Икономическо развитие	2 235 760
Общо					18 435 760
СЪРБИЯ					
1	Основен ремонт на блок 5 на електроцентра „Никола Тесла“ (Споразумение за отпускане на безвъзмездни средства)	2003 г.	12/2003 г.	Енергия	42 721 021
2	Подкрепа на националната стратегия за закриване на колективните центрове в Сърбия	2004 г.	12/2004 г.	Бежанци и вътрешно разселени лица	4 443 000
3	Укрепване на капацитета, управлението на качеството и инфраструктурата в Сърбия и Черна гора	2003 г.	12/2003 г.	Реформа на публичната администрация	3 559 520
4	Съдействие при изграждането на пазар на електрическа енергия в Сърбия	2004 г.	01/2005 г.	Енергия	2 723 637
5	Вътрешен одит и държавен вътрешен финансов контрол, етап 2	2003 г.	04/2005 г.	Реформа на публичната администрация	1 870 680
6	Съдействие на Канцеларията за евроинтеграция	2002 г.	04/2002 г.	Реформа на публичната администрация	1 500 000
7	Подкрепа на трансгранични инициативи за вътрешно разселени лица от Косово	2004 г.	08/2004 г.	Бежанци и вътрешно разселени лица	449 983
Общо					57 267 841
ОБЩ СБОР					121 420 659

ОТГОВОР НА КОМИСИЯТА**РЕЗЮМЕ****I. Въведение към отговора на Комисията**

Западните Балкани бяха опустошени от конфликт, който приключи в края на 90-те години. Следвоенната помощ от Европейския съюз за страните от региона започна със спешната помощ, отпусната съгласно правния инструмент, приет през 1996 г., и еволюира в помощ за възстановяване, отпускана за изграждане на институциите и за инвестиции, която се характеризираше с по-висока степен на собственост от приемащата държава, доколкото позволяваха това политическите и икономическите обстоятелства.

Процесът на стабилизация и асоцииране, започнат през 2000 г., доведе до приемането на програмата за подпомагане на Общността за възстановяване, развитие и стабилизация (КАРДС) и на други мерки. Страните излизаха от конфликта и системата се променяше по различен начин и това, както показва докладът, е отразено в изпълнението на програмите.

III. Многогодишните индикативни програми (МИП) за Западните Балкани съдържат позовавания на Приоритетите за европейско партньорство, които явно бяха водещи при планирането.

IV. Обединяването на правните основания и прилагането на регламента КАРДС позволиха съществено подобрене при предоставянето на помощта на страните от Западните Балкани.

V. Регламентът КАРДС не посочва специфични отговорности за страните бенефициери. Следователно по-голямата част от програмата КАРДС бе приложена чрез централизирано управление от Комисията или от Европейската агенция за възстановяване (ЕАР). Когато бе възможно, отговорностите по управлението еволюираха в допускане на бенефициерите да бъдат по-тясно включени в планирането на дейностите, в тръжните оценки, както и в мониторинга и оценката.

VI. Тъй като Комисията и Европейската агенция за възстановяване са два отделни органа, те прилагат отделни методологии за мониторинг и оценка. При все това, съгласно Инструмента за предприєдинителна помощ (ІРА), във всички страни ще се използва една и съща методология.

VII. Страните от Западните Балкани бяха, а и все още са, на различни етапи в процеса на преход и развитие. Докато в случая със Сърбия, Бившата югославска република Македония и Косово помощта се фокусира първоначално върху спешните нужди, в случая с Хърватия усилията бяха насочени към подобряване на административния капацитет.

VIII. Съгласно Инструмента за предприєдинителна помощ, стратегическото ръководство ще бъде подобро благодарение на изготвянето на документа за многогодишно индикативно планиране, в който за всяка страна бенефициер са дефинирани основните области за интервенции и е координирана помощта съгласно различните компоненти на Инструмента за предприєдинителна помощ.

Съществуването на единна законова основа и на система за актуализация на финансовото планиране на всеки три години в рамките на Инструмента за предприєдинителна помощ позволява повече гъвкавост, отколкото предишните инструменти, и дава възможност на службите на Комисията да отчетат в по-добра степен фактора на капацитета за усвояване.

Целта е всички бенефициери да управляват европейските фондове по един децентрализиран начин, който в значителна степен би засилил самоинициативата и самостоятелността на страната бенефициер. Поради това в потенциалните страни кандидатки ще бъде развита стратегия за децентрализирано управление, с цел да им се даде възможност постепенно да поемат отговорност и самоинициатива и самостоятелност в процеса на прилагане.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

15. В условията на бързо развиващата се обстановка в Западните Балкани трябваше да бъде намерен правилния баланс по отношение на стратегическото планиране. В стратегическото планиране е възможно твърде специфичните стратегически документи на страните да са от по-малка полза.

Стратегическите документи на страните бяха редовно оценявани, *inter alia* с оглед на партньорствата, с цел да се определи дали промени в ситуацията в дадена страна трябва да доведат до преглед на стратегията.

16. Многогодишните индикативни програми (МИП) за Западните Балкани съдържат изрични позовавания на Приоритетите за европейско партньорство, които явно бяха водещи при планирането.

17. Мненията на Управителния комитет КАРДС бяха взети предвид при финализирането на документите.

18. В редица документи за програмиране бяха включени секторни анализи: многогодишните индикативни програми, европейските партньорства, както и предишни годишни програми. Планирани и прилагани в тясно сътрудничество с правителствата на страните бенефициери и донорите, особено с държавите-членки на ЕС, програмите отразяват Приоритетите за европейското партньорство, както те са изложени в многогодишните индикативни програми. Годишните програми се основават на предишни етапи на подпомагане на ЕО за страните бенефициери.

19. Комисията е съгласна с необходимостта да се развие една по-ясна методология, която би помогнала в процеса на класифициране на алтернативни проекти съгласно техния приоритет.

Каре 1 — Примери за нереализирани проекти

Случай 1: Липса на политическа подкрепа за сръбската Върховна одитна институция (ВОИ)

След одита е настъпило известно развитие. През ноември 2005 г. е приет закон, целящ създаването на върховна одиторска институция на Сърбия, и този орган е в процес на създаване.

Случай 2: Мисия за полицейска помощ на Европейската комисия в Албания

На фона на бързите промени в Албания и в контекста на значително забавяне във времето между планирането и изпълнението, проектите, които бяха предвидени първоначално, в някои случаи бяха пренасочени с цел по-добро отразяване на нуждите на бенефициера и координиране на дейностите с други донори, което обяснява защо в някои случаи предприетите мерки и постигнатите резултати не можаха да бъдат напълно в съответствие с оригиналния вариант на проекта.

21. Националните власти на страните бенефициери заедно с Комисията от началото на 2002 г. окуражаваха прехода към проекти и програми, които поставят по-силно ударение на изграждането на институциите. При все това части от региона все още изпитваха голяма нужда от инвестиции за изграждане на пътна, транспортна и енергийна инфраструктура, тъй като страните бенефициери излизаха от период на военен конфликт и дълги години на недостатъчно инвестиране.

22. Що се отнася до изграждането на институциите (създаване на демократически институции, реформа на публичната администрация (държавна администрация, административен капацитет, управление на бюджета и финансите...), реформата на местното управление, консолидирането на правовата държава чрез реформи на съдебната система и на полицейските служби и т.н.), в стратегически документи като многогодишните индикативни програми Комисията предвиди разпределения на средства по сектори. След 2002 г. програмите на Агенцията действително се съсредоточиха в нарастваща степен върху изграждане на институциите.

24. Работата на Европейската агенция за възстановяване първоначално бе съсредоточена върху разрешаване на спешните проблеми и възстановяване на основните услуги. Това с особена сила важеше за ситуацията след конфликта в Косово, в Сърбия и в известна степен в Бившата югославска република Македония.

Бързото предоставяне на подпомагането окуражи прехода към по-късния процес на реформи.

25. Администрацията на Бившата югославска република Македония доскоро не бе готова да се включи в инициативата по туининг. Действително, за да стартира договори по туининг с Бившата югославска република Македония, Европейската агенция за възстановяване се нуждаеше от подготовката от приемащата администрация на туининг фишове. Поради липсата на административен капацитет в отговорните министерства за изготвяне на необходимата документация, преходът от традиционна техническа помощ към туининг отне повече време, отколкото при други страни кандидатки.

В съответствие с политическия мандат, предоставен по Солунската програма от юни 2003 г., туининг проектите бяха в нарастваща степен включени в работата на Агенцията. Комисията междуременно активно предоставяше ноу-хау и обучение на разположение на програмните мениджъри на Агенцията.

Каре 2 — Пренасочване на проект за институционално изграждане — Интегрирано управление на границите в Бившата югославска република Македония

Целите на проекта включват: създаване на гранична полицейска служба и трансфер на оперативни отговорности в съответствие със стратегическите цели на интегрираното управление на границите.

Разпределените средства бяха наистина използвани за покупка на автомобили за граничната полиция. В периода между създаването на проекта и прилагането му някои развития предизвикаха преглед на приоритетите:

- Проектът за реформа на полицейската служба включи процедури по набиране на персонал;
- Помощта от ОССЕ обхваща обучението на гранична полиция;
- Оборудването за откриване на фалшиви документи, което по време на изпълнението не бе използвано в пълна степен, бе предоставено съгласно предишен проект на ФАР от 2000 г. Следователно предоставянето на допълнително подобно оборудване бе неуместно.

Граничната полицейска служба (включително трансфера на оперативни отговорности от Министерство на отбраната към Министерство на вътрешните работи в съответствие със стратегията за интегрирано управление на границите) бе създадена от националните власти с национално финансиране. Новосъздадената служба обаче беше без никакво оперативно оборудване и не можеше да изпълнява своите оперативни отговорности.

С оглед на гореизложеното доставянето на автомобилите бе счтено за уместно.

36.

- a) Регионалната годишна програма за действие за 2002 г. и 2003 г. включваше проект за интегрирано управление на границите, който бе управляван на регионално ниво от централата на Комисията в Брюксел.
- b) Беше преценено, че управлението на национално ниво на програмите за завръщане на бежанците е по-ефективно.
- в) Регионалните програми са планирани от централата на Комисията съвместно с делегациите и административните власти на страните бенефициери.
37. a) Комисията даде положителна оценка на капацитета на Фонда за развитие на Албания в съответствие с финансовия регламент, който се прилагаше, когато дейността започна през 2002 г.

39. Финансовото споразумение, което взе предвид годишната програма КАРДС за 2001 г. за Албания, бе подписано през март 2002 г. и след това започна децентрацията на програмата КАРДС. Изпълнението на годишните програми КАРДС за 2001 г. и 2002 г. можа да започне едва през 2003 г. и, като следствие на това, скоростта на изпълнението се повиши от 2004 г. нататък.

В Хърватия програмите за 2001 г. и 2002 г. действително бяха прилагани едновременно, обаче по правило винаги съществува тригодишен период, през който съвместно да се прилагат две последователни програми.

Каре 4 — Свърхнатоваване на административния капацитет в Албания

Съсредоточаването на проекти в областта на правосъдието и външните работи достоверно отрази определените нужди и високия приоритет, който се отдава на тази област от ЕС и други донори.

Този проект бе пръв по рода си. Структурата на съдебната система в Албания, както във всяка страна, включва множество партньори по проектите и институции бенефициери. В допълнение към това, въздействието на този проект в голяма степен зависи от политическата воля на бенефициерите да действат съгласно препоръките на екипа на проекта. В този контекст политическата нестабилност на Албания повлия на изпълнението. Докладът с оценка, публикуван през април 2007 г., също призна, че проектът е бил замислен много амбициозно.

40. Фактът, че има голямо разнообразие и брой на бенефициери, дори в рамките на един отделен сектор, действително увеличава трудностите, но не предопределя намалено въздействие на проектите.

Каре 5 — Помощ, оказана на хърватската съдебна система

Проектът по програмата КАРДС за 2002 г. съдържа две изисквания: i) съществуването на стратегия за реформиране на съдебната система и ii) изпълнението на проекта в областта на съдебната система по програмата КАРДС за 2001 г. трябва да се намира в напреднал стадий.

В момента на стартирането на проекта политическият диалог и подготовката на стратегия за реформа на съдебната система бяха достатъчно напреднали, за да оправдаят започването му.

44. Въпреки мнението на Съда, че регламентът на Съвета не определя никакви специфични отговорности за страните бенефициери, Комисията увеличи постепенно, доколкото това е възможно, отговорностите на тези страни по управлението. Настъпилата промяна в отговорностите по управлението позволява на бенефициерите да бъдат тясно включени в планирането на дейностите, в тръжните оценки и в мониторинга и оценката. Част от програмата КАРДС в Хърватия в момента се управлява от самата страна в съответствие с децентрализираната система на управление.

46. Докато насърчаването на ангажираността на бенефициера е по принцип недвусмислено средство за подобряване на ефективността на помощта от ЕС, включването на бенефициерите в планирането и изпълнението в рамките на централизирана система за управление е много по-трудно да се постигне, отколкото при една децентрализирана система за управление.

48. В рамката, определена от регламента КАРДС, Комисията е насърчавала, където това е възможно, отговорността на страната бенефициер, като е имала предвид капацитетите на страните, за които става дума.

49. В повечето от страните бенефициери ситуацията с местните публични финансови средства бе толкова трудна, че те не можах да отделят никакви средства за съфинансиране на проектите.

52. Националните власти се възползваха от обучението на местно ниво по отношение на тръжните процедури, което бе организирано от Комисията.

54. Парижката декларация за ефективност на помощта бе подписана през 2005 г. и по време на проверката нейните принципи не биха могли да окажат съществено влияние върху управлението на КАРДС.

През 2000 г. в Хърватия Комисията пое инициативата за изграждането на механизъм на ЕС за координация на донорите. Собствеността на процеса на координация от хърватските власти (администрацията на Националния координатор на помощта) бе силно насърчавана, но за съжаление не бе много ефективна.

Агенцията тясно координираше своята дейност с други донори, които са активни в региона, по-специално в рамките на редовните координационни съвещания, организирани в оперативните центрове на агенцията. В допълнение към това бенефициерите играят все по-голяма ръководна роля по време на тези съвещания.

59. Систематичните оценки на проектите по програмата КАРДС от делегациите могат да бъдат подобри. При все това отговорността за извършване на независими оценки е поверена на централата на Комисията и на Европейската агенция за възстановяване, докато към делегациите не е отправено такова изискване.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

61. Помощта по линия на КАРДС за страните от Западните Балкани и по-специално Косово трябваше да се съсредоточи върху спешната нужда от помощ, която беше от критичен характер, като: снабдяване с чиста питейна вода, отопление, възстановяване на жилища и пътища.

При все това помощта след 2002 г. в нарастваща степен започна да се фокусира върху реформаторските усилия и следователно върху институционалното изграждане в рамките на КАРДС.

62. Стратегическите насоки на Комисията са формулирани в документите за Европейско партньорство и се базират на анализ на нуждите в докладите за годишния напредък.

63. Насоките на стратегическите документи за страните не биха могли да бъдат формулирани другояче, като се има предвид бързо променящата се обстановка в Западните Балкани. В допълнение към това, с оглед на партньорството, стратегическите документи на страните бяха оценявани редовно, с цел да се определи дали промени в ситуацията в дадена страна трябва да доведат до преглед на стратегията.

64. След 2000 г. страните, обхванати от програмата на Европейската агенция за възстановяване, излизаха от конфликт. В съответствие с програмите на ЕО, първоначално работата бе съсредоточена върху разрешаване на спешните проблеми и възстановяване на основните услуги.

Навреме предоставената помощ позволи едновременно напредъка на процеса на реформите и преминаването на подпомагането в помощ за изграждане на институциите. Използването на туининг обаче не е признак за напредък само по себе си.

Преди 2004 г. много предпоставки не бяха още налице, за да се постигне оптимално използване на туининга, но оттогава ситуацията се промени и понастоящем този инструмент се използва широко. През 2007 г. повечето от туининг проектите се извършват в страни, където помощта се управлява от Европейската агенция за възстановяване.

Препоръка 1

Стратегическите насоки съгласно Инструмента за предприсъединителна помощ се предоставят посредством специфични за отделните страни многогодишни документи за индикативно планиране и такива с няколко бенефициери. Документите на страните

съдържат консолидирана оценка на предизвикателствата, нуждите и относителната важност на приоритетите на помощта, както и начина, по който тази информация се преобразува в стратегически избор в съответствие с всеки компонент от Инструмента за предприсъединителна помощ. Индикативните документи за многогодишно планиране съдържат също описание на основните области за интервенции при всеки компонент, очакваните резултати и индикативните финансови средства. Това ще позволи стратегическата част по изпълнението по Инструмента за предприсъединителна помощ да бъде значително укрепена.

65. Изборът на комбинация от няколко управленски подхода бе направен с цел да се осигури бързо предоставяне на помощта и този избор отрази слабостите на националните администрации. В този контекст бе невъзможно да се гарантира оптимална полза от помощта при всички обстоятелства.

67. В много случаи бенефициерите реагираха позитивно на бързото разпределение и промяната в насочването на помощта. При все това не винаги бяха налице всички необходими елементи, за да се гарантира едно задоволително усвояване на помощта.

Препоръка 2

Целта на Инструмента за предприсъединителна помощ е да се осигури целенасочена и ефективна помощ за всички страни бенефициери. Ето защо, въпреки продължаващото фокусиране върху бързото изпълнение на помощта, регламентът на Комисията относно Инструмента за предприсъединителна помощ предвижда един постепен преход към децентрализация.

Капацитет за усвояване е един от критериите за разпределението на средствата в страните бенефициери в рамките на многогодишната индикативна финансова рамка.

68. След 2000 г. самоинициативата и самостоятелността на страните бенефициери подчертано и видимо се увеличи що се отнася до координирането, приноса, техническия капацитет.

Нивото на самоинициатива и самостоятелност във всяка от страните по програмата отразява различни традиции, капацитет, история, специфични за страната бенефициер изисквания и нужди.

69. През последните шест години самоинициативата и самостоятелността на страните бенефициери подчертано и видимо се увеличи що се отнася до координирането, приноса, техническия капацитет.

Позитивната промяна приема различни форми — в програмирането под формата на дискусии и дебати, под формата на мониторинг и оценка, но също така в нарастваща степен под формата на координация на донорите.

Препоръка 3

В рамките на Инструмента за предприсъединителна помощ ще бъде поставено силно ударение върху ангажираността на държавата бенефициер с цялостния процес на изпълнение.

Следователно целта е да се прилага децентрализирано управление там, където е възможно. За да се постигне това, са необходими специфични структури и системи, които трябва да се изградят от страната бенефициер. Съгласно Инструмента за предприсъединителна помощ се предвиждат по-стриктни условия и изисквания за предоставянето на управленски правомощия от Комисията на страната бенефициер.

Най-накрая, за да се гарантира собствеността на националните власти, националните програми се приемат от Комисията на основата на предложените проекти, предадени от страните бенефициери.

70. Тъй като Комисията и Европейската агенция за възстановяване са два отделни органа, в тях се прилагат отделни методологии за мониторинг и оценка. При все това съгласно Инструмента за предприсъединителна помощ ще се използва една и съща методология във всички страни, тъй като до 31 декември 2008 г. Европейската агенция за възстановяване ще прекрати своята дейност.

Препоръка 4

Комисията планира преглед на практиките за оценка и междуременно предостави на делегациите хармонизирани практики посредством насоките за самооценка, които включват методи за разпространение на постигнатите резултати и опит. Тази самооценка на ниво проект ще допълва независимата оценка на програмно ниво, извършвана от отговорния отдел.

Изградена е система за систематични последващи действия на оценките, включително организирането на брифинг в рамките на месец след издаването на докладите с оценка за отделните сектори, с последващо издаване на таблица с предприетите последващи действия по отделните операции след дадените препоръки. В допълнение към това разпоредбите за докладване на последващите действия на препоръките от оценката включват ангажимента оперативните отдели да докладват една година по-късно какви действия са били предприети. Комисията прави преглед на това в каква степен са предприети последващи действия.