

ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад № 12

2009

ISSN 1831-0974

ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОЕКТИТЕ  
НА КОМИСИЯТА В ОБЛАСТТА НА  
ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ  
РАБОТИ НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ



BG





Специален доклад № 12 // 2009

# ЕФЕКТИВНОСТ НА ПРОЕКТИТЕ НА КОМИСИЯТА В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ

(съгласно член 248, параграф 4, втора алинея от Договора за ЕО)

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

Тел.: +352 4398-45410

Факс: +352 4398-46410

Ел. поща: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)

Интернет страница: <http://www.eca.europa.eu>

## Специален доклад № 12 // 2009

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в Интернет чрез сървъра Europa (<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите неговите каталожни данни.  
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2009 г.

ISBN 978-92-9207-470-8

doi:10.2865/83297

© Европейски общности, 2009 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

# СЪДЪРЖАНИЕ

## Точки

### СЪКРАЩЕНИЯ

I-V

### РЕЗЮМЕ

1-5

### ВЪВЕДЕНИЕ

6-10

### ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

11-55

### КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

11-28

#### ИНВЕСТИЦИОННАТА ПОДКРЕПА ОТ ЕС Е ПО-СКОРО УСПЕШНА, НО СЪЩЕСТВУВА РИСК ПО ОТНОШЕНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТТА

12-15

СТАНДАРТИТЕ НА ЕС И ОСТАРЯЛАТА ИНФРАСТРУКТУРА ПОРАЖДАТ РЕАЛНА НУЖДА ОТ ИНВЕСТИЦИИ

16-19

РАЗЛИЧНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА ЕДНА ОТ ГОЛЕМИТЕ КАТЕГОРИИ ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ:

20-23

ГРАНИЧНО УПРАВЛЕНИЕ И СИГУРНОСТ

24-26

ХАРМОНИЗИРАНЕТО НА ПРИОРИТЕТИТЕ НА ЕС И НАЦИОНАЛНИТЕ ПРИОРИТЕТИ

27-28

Е НЕОБХОДИМА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ПОСТИГАНЕТО НА УСПЕХ

СЪЩЕСТВУВА РИСК ПО ОТНОШЕНИЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И УСТОЙЧИВОСТТА НА ИНВЕСТИЦИОННИТЕ ПРОЕКТИ

ИНВЕСТИЦИИТЕ НЕ ОТГОВАРЯТ НА НЕОБХОДИМИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КАПАЦИТЕТ

29-49

#### СЪЩЕСТВЕНА НУЖДА ОТ ИНСТИТУЦИОНАЛНО ИЗГРАЖДАНЕ, А МАЛКА ПРОМЯНА В РЕЗУЛТАТ НА ПРЕДОСТАВЕНОТО ОТ ЕС ФИНАНСИРАНЕ

30-35

ПРОМЕНЕТЕ В УПРАВЛЕНИЕТО И ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИЗГРАЖДАНЕ

36-39

СА ОГРАНИЧЕНИ И НЕ СЕ ИЗМЕРВАТ ДОСТАТЪЧНО

40-45

СЪЩЕСТВУВА РИСК ПО ОТНОШЕНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТТА

46-49

НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИЗГРАЖДАНЕ ПОРАДИ СМЯНА НА КЛЮЧОВИЯ ПЕРСОНАЛ И КОРУПЦИЯ

ОБУЧЕНИЕ — ПОВЕЧЕ КРАЙНИ ПРОДУКТИ ОТКОЛКОТО РЕЗУЛТАТИ

МЕСТНОТО УЧАСТИЕ Е ОСНОВЕН ФАКТОР ЗА НАЛАГАНЕТО НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

50-55

#### УПРАВЛЕНСКИ ПОДХОДИ И КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ДОНОРИТЕ

51-52

НЯМА СЪЩЕСТВЕНИ РАЗЛИКИ МЕЖДУ УПРАВЛЕНСКИТЕ ПОДХОДИ

53-55

ДЪРЖАВИТЕ БЕНЕФИЦИЕНТИ НЕ СА ПОДОБРИЛИ КООРДИНИРАНЕТО МЕЖДУ ДОНОРИТЕ

56-58

### ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

**ПРИЛОЖЕНИЕ I — ОДИТИРАНИ ПРОЕКТИ ПО ПРОГРАМА КАРДС В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО  
И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ И ОЦЕНКА НА ТЯХНАТА ЕФЕКТИВНОСТ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ II — ОДИТНА МЕТОДОЛОГИЯ И ИЗВАДКА**

**ПРИЛОЖЕНИЕ III — РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ИЗТОЧНИК НА ПРЕДОСТАВЕНИТЕ  
БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2006—2008 Г. (4 240 МИЛИОНА ЕВРО)**

**ПРИЛОЖЕНИЕ IV — НИВО НА ВЪЗПРИЯТИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ V — УПРАВЛЕНСКА СТРУКТУРА НА КОМИСИЯТА В ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ**

**ПРИЛОЖЕНИЕ VI — РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ИЗТОЧНИК НА ОБЩО ОТПУСНАТИТЕ БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА  
И ЗАЕМИ ЗА ПЕРИОДА 2006—2008 Г. (10 488 МИЛИОНА ЕВРО)**

### ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА



# СЪКРАЩЕНИЯ

**ГКПП:** Граничен контролно-пропускателен пункт

**ЕАВ:** Европейска агенция за възстановяване

**ЕБВР:** Европейска банка за възстановяване и развитие

**ЕИБ:** Европейска инвестиционна банка

**ЕК:** Европейска комисия

**ЕС:** Европейски съюз

**КАРДС:** Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране (програма КАРДС — Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)

**КЧП:** Комисия по човешките права

**СД:** Специален доклад на Европейската сметна палата

**EUROL-Proxima:** Полицейска мисия на Европейския съюз в бившата югославска република Македония

**РАМЕСА:** Мисия на Европейската комисия за подпомагане на полицията в Албания

# РЕЗЮМЕ

## I.

За Европейския съюз е от стратегически интерес на Западните Балкани да има демокрация, сигурност и дългосрочна стабилност. В миналото Балканите се характеризираха с несигурност и конфликти. Политическата и икономическа среда все още е нестабилна. По тази причина секторът на правосъдието и вътрешните работи е от голямо значение за ЕС. Стимулт за членство в ЕС допринесе за установяването на Съюза като най-важната и влиятелна външна заинтересована страна в региона. Между 2001 и 2006 г. Комисията изразходва близо 500 милиона евро за проекти в областта на правосъдието и вътрешните работи в Западните Балкани. Целта на предоставяното от Комисията подпомагане е хармонизирането на държавите от Западните Балкани със стандартите на ЕС чрез изграждане на адекватни административни, съдебни и правоприлагащи структури.

## II.

При извършения одит Палатата оцени доколко:

- нуждите в областта на правосъдието и вътрешните работи са идентифицирани правилно и доколко проектите са отговорили на идентифицираните нужди, и
- планираните крайни продукти са получени и очакваните резултати са постигнати и са устойчиви.

## III.

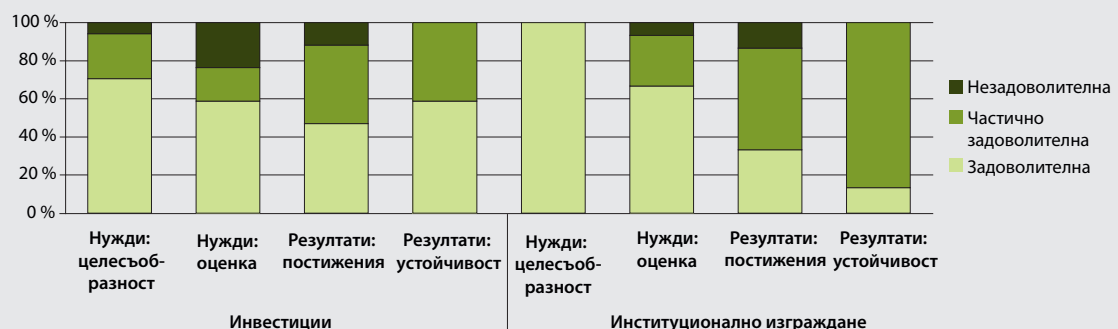
Одитът на Палатата обхваща както инвестиционни проекти, така и проекти за институционално изграждане в четирите подобласти на правосъдието и вътрешните работи: убежище и миграция, интегрирано управление на границите, съдебна система и полиция. Палатата установи, че<sup>1</sup>:

- за разлика от ситуацията в предходните предприєдинителни програми сега Комисията поставя областта на правосъдието и вътрешните работи като приоритет и се опитва да поведе важни структурни реформи на по-ранен етап от процеса на разширяване;
- в такъв сложен политически и организационен контекст управлението от страна на Комисията на проектите в областта на правосъдието и вътрешните работи е било ефективно в голяма степен, въпреки че Палатата идентифицира някои недостатъци, особено по отношение на устойчивостта на резултатите;
- анализът на нуждите понякога е недостатъчен и липсва координация между различните донори;

<sup>1</sup> Обобщението на констатациите по проектите е представено в *графика 1*.

### ГРАФИКА 1

## ОБОБЩЕНИЕ НА КОНСТАТАЦИИТЕ ОТ ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ





## РЕЗЮМЕ

- г) въпреки че не всички инвестиционни проекти са постигнали изцяло задоволителни резултати и че съществува риск по отношение на тяхната устойчивост, предоставената от Комисията инвестиционна помощ е била адекватна и полезна за националната инфраструктура и институции;
- д) от друга страна, постиженията по проектите за институционално изграждане са задоволителни само отчасти и има голяма вероятност те да не бъдат устойчиви. Това се дължи на недостатъчна политическа воля и липса на ангажираност от страна на бенефициентите, тъй като повечето инициативи за реформи не произлизат от региона, а от Европейската комисия или други външни заинтересовани страни;
- ж) не се наблюдава съществена разлика в постиженията на проектите, ръководени от делегациите, в сравнение с тези, управлявани от Европейската агенция за възстановяване.

### IV.

Въз основа на тези констатации и оценки Палатата отправя препоръки, които биха могли да спомогнат за по-ефективно и ефективно предоставяне на помощ от страна на Комисията. Резултатите от проектите могат да бъдат подобрени, ако:

- а) при разработването на проекти в областта на правосъдието и вътрешните работи подкрепата от Общността отговаря на годишните програмни цели (например бъдещите съвместни гранични контролно-пропускателни пунктове следва да бъдат приоритет, тъй като това би насърчило регионалното сътрудничество);
- б) инвестиционните проекти са по-тясно свързани с проектите за институционално изграждане;
- в) всички действащи в тази област донори, в това число Комисията като главен донор, се координират по-добре помежду си (например един донор може да финансира или съфинансира проект, разработен от друг донор);
- г) процесът по възлагане на обществени поръчки за оборудване бъде преразгледан от финансиращите организации. Когато е възможно, следва да се обмисли възможността за съвместни инвестиционни фондове, управлявани от държавите бенефициенти.

### V.

Устойчивостта на проектите би могла да бъде подобрена, ако:

- а) бенефициентите бъдат включени по-активно;
- б) не се стартира проект без план за поддържане на резултатите от него;
- в) Комисията наблюдава по-отблизо разпределянето на финансираното от ЕС оборудване и инфраструктура и оценява тяхното използване;
- г) предоставяното техническо подпомагане е допълнено в достатъчна степен с активно насърчаване на институционалните промени.

# ВЪВЕДЕНИЕ

1. Разширяването обслужва стратегическите интереси на ЕС за стабилност, сигурност и предотвратяване на конфликти. Настоящата програма за разширяване обхваща държавите от Западните Балкани, на които се предлага перспективата да станат членове на ЕС, след като изпълнят необходимите условия.
 

<sup>2</sup> КАРДС е акроним от „Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation — CARDS“ (Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране). Програмата обхваща периода от 2000 до 2006 г.
2. Беше извършен одит на проекти в областта на правосъдието и вътрешните работи на Западните Балкани, която е от голямо политическо значение. Този сектор представлява една от най-важните сфери на сътрудничество между Европейския съюз и държавите от Западните Балкани и може да се раздели на четири подобласти: убежище и миграция, интегрирано управление на границите, съдебна система и полиция. Стойността на възложените договори в областта на правосъдието и вътрешните работи по програмата на Комисията за Западните Балкани (КАРДС<sup>2</sup>) възлиза на около 470 милиона евро<sup>3</sup> за периода 2001—2006 г.
 

<sup>3</sup> Тази сума представлява около 10 % от общия бюджет на програма КАРДС. По-голямата част от разходите по КАРДС са извършени през първите години на програмата в отговор на спешните нужди на населението от Западните Балкани след конфликтите.
3. Преди стартирането на одита бяха идентифицирани следните основни рискове за доброто финансово управление:
  - а) проектите в областта на правосъдието и вътрешните работи се осъществяват в нестабилна политическа и икономическа обстановка, което означава, че предоставяното от Комисията подпомагане може да не постигне планираните политически цели и да не доведе до трайни резултати;
  - б) ролята на получаващата подпомагане държава и на крайните бенефициенти е от ключово значение за успеха на проектите, тъй като Комисията има ограничени правомощия по отношение на подобряването на компетентността, професионализма и независимостта на институциите, свързани с правосъдието и вътрешните работи;
  - в) Общността е подложена на натиск да сключва много договори и поради това могат да бъдат пренебрегнати бюджетните, процедурните и политическите ограничения на получаващите подпомагане страни и на бенефициентите. Това може да намали ефективността на крайните продукти, особено когато целта е да се подобри административният капацитет;
  - г) предишният опит показва, че спазването на критериите в областта на правосъдието и вътрешните работи е един от най-трудните, ако не и най-трудният въпрос в процеса на разширяване<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Що се отнася до последното разширяване през 2007 г., България и Румъния все още трябва да извършат промени в сектора на правосъдието и вътрешните работи. ЕС взе решение за установяване на специален механизъм за сътрудничество и проверка с цел най-новите държави-членки да преодолеят оставащите слабости.

#### 4. Програмите на Комисията имат следните цели:

- а) укрепване на върховенството на закона, човешките права и връзките с гражданското общество;
- б) подкрепяне на съдебната реформа и хармонизиране на националното законодателство с изискванията на ЕС;
- в) реформиране на полицията като цяло, и по-конкретно на граничната полиция, и осигуряване на обществения ред;
- г) борба срещу корупцията, нелегалната миграция, организираната престъпност и тероризма;
- д) улесняване на развитието, търговските връзки и движението;
- ж) засилване на институционалния и оперативния капацитет, напр. в областта на убежището и миграцията, визите и интегрираното управление на границите.

<sup>5</sup> Техническата помощ е ресурс, използван в много различни проекти и програми за развитие, и може да бъде определена като „експерти, наети с цел предаване на знания и умения и създаване и укрепване на институции“. Цитат от Специален доклад на Палатата № 6/2007 относно ефективността на техническата помощ в контекста на развитие на капацитет (ОВ С 312, 21.12.2007 г., стр. 3).

<sup>6</sup> Въведен през 1998 г. като предприсъединителна помощ, туинингът предоставя рамка за администрацията и полупубличните организации в получаващите подпомагане държави, с помощта на която да работят със съответните им органи в държавите-членки.

#### 5. Подпомагането на Общността в областта на правосъдието и вътрешните работи се осъществява чрез финансови инвестиции в инфраструктура и оборудване или чрез проекти за институционално изграждане. Инвестициите представляват поръчки за строителство или за доставки. Институционалното изграждане посредством предоставяне на техническа помощ<sup>5</sup> или туининг<sup>6</sup> установява стандарти и основни правила за обществените услуги, напр. закони и стратегии със съответното необходимо обучение.

# ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

6. Европейският съюз подпомага държавите от Западните Балкани главно чрез специфични програми и помощ за осъществяване на проекти. Целта на извършения от Палатата одит беше да се оцени ефективността на проектите на Европейската комисия (ЕК) в областта на правосъдието и вътрешните работи на Западните Балкани. Одитната дейност обхвана извадка от 33 проекта в областта на правосъдието и вътрешните работи, 30 национални и три регионални проекта, в рамките на годишните програми за периода 2001—2005 г.<sup>7</sup> Двата вида подпомагане, т.е. инвестиции и институционално изграждане, бяха представени в еднаква степен в извадката. Списъкът на одитираните проекти, заедно с резултатите и констатациите на Палатата, е представен в **приложение I**. Одитната методология и извадката са описани в **приложение II**.
7. Основните цели на одита бяха да се направи оценка доколко:
- нуждите в областта на правосъдието и вътрешните работи са идентифицирани правилно и доколко проектите са отговорили на идентифицираните нужди<sup>8</sup>, и
  - планираните крайни продукти са получени и очакваните резултати са постигнати и са устойчиви<sup>9</sup>.
8. Комисията е използвала два основни управленски подхода в Западните Балкани: деконцентрирано и непряко централизирано управление. При деконцентрираното управление делегациите на Комисията в Албания, Босна и Херцеговина и Хърватия отговарят за изготвянето на проектите и сключването на договори, както и за финансовото и техническото изпълнение. При непрякото централизирано управление Европейската агенция за възстановяване (ЕАВ) е управлявала програмите в бившата югославска република Македония, Косово (съгласно Резолюция № 1244/99 на Съвета за сигурност на ООН), Черна гора и Сърбия до края на 2008 г. Палатата провери дали има доказателства, че единият управленски подход е бил по-ефективен от другия по отношение на проектите в областта на правосъдието и вътрешните работи<sup>10</sup>.
- <sup>7</sup> Както е предвидено в регламента за програма КАРДС, годишната програма, изготвяна за всяка страна, получаваща подпомагане от Общността, съдържа списък с проекти, които предстои да бъдат финансирани, и посочва съответните суми. Управителният комитет, съставен от представители на държавите-членки и председателстван от Комисията, дава своето становище относно годишните бюджетни кредити.
- <sup>8</sup> При одита беше оценено доколко проектите в областта на правосъдието и вътрешните работи са обосновани спрямо размера и характеристиките на нуждите, както и дали са били разгледани и правилно анализирани алтернативни подходи. В допълнение към това беше оценено дали целите отговарят на приоритетите, определени в стратегическите документи на Комисията, на Съвета и на националните органи.
- <sup>9</sup> При одита беше направена оценка доколко бенефициентите са използвали ефективно предоставената от ЕС помощ (например оборудване, инфраструктура и обучение) и дали резултатите от проектите са устойчиви във финансово и оперативно отношение.
- <sup>10</sup> Този допълнителен компонент на одита беше включен по искане на Европейския парламент. Вж. резолюция на Европейския парламент от 22 април 2008 г., като констатациите представляват неразделна част от решението за освобождаване от отговорност във връзка с изпълнението на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2006 г., раздел III — Комисия.

9. Европейската комисия е най-значимият донор във финансово отношение в Западните Балкани. Над половината от отпуснатите за региона безвъзмездни средства произлизат от бюджета на ЕС (**приложение III**). В този контекст одитът разглежда как правителствата на получилите средства държави са координирали различните донори.
  
10. Докладът е структуриран според вида подпомагане — инвестиционни проекти и проекти за институционално изграждане — и обсъжда относителните силни и слаби страни на всеки от тях. Хоризонталните въпроси, свързани с управленския подход и координацията между донорите, се разглеждат в третата част.

### КАРТА НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ



# КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

## ИНВЕСТИЦИОННАТА ПОДКРЕПА ОТ ЕС Е ПОСКОРО УСПЕШНА, НО СЪЩЕСТВУВА РИСК ПО ОТНОШЕНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТТА

11. Настоящата част най-напред разглежда доколко са адекватни инвестиционните проекти и оценките на нуждите, на които се основават проектите. След това са представени констатациите относно постигнатите резултати и необходимото хармонизиране на приоритетите на ЕС и националните приоритети. По-нататък се обсъжда въпросът за устойчивостта, разделен на две части: значението на поддържането на резултатите от проектите и необходимостта от достатъчен институционален капацитет за осигуряване на устойчивост.

<sup>11</sup> Създаването на шест нови държави след разпадането на бивша Югославия доведе до появяването на над 5 000 километра нови международни граници в региона, които трябва да бъдат подложени на адекватен контрол.

## СТАНДАРТТЕ НА ЕС И ОСТАРЯЛАТА ИНФРАСТРУКТУРА ПОРАЖДАТ РЕАЛНА НУЖДА ОТ ИНВЕСТИЦИИ

12. Поради годините на недостиг на инвестиции и геополитически промени<sup>11</sup> инвестиционните нужди за привеждане на инфраструктурата в Западните Балкани към стандартите на ЕС са значителни и в повечето случаи надвишават възможностите на националните бюджети. Необходимостта от инвестиции е резултат от два основни фактора:

### КАРЕ 1

## ПРИМЕРИ ЗА СТРАТЕГИЧЕСКИ И НЕСТРАТЕГИЧЕСКИ ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ

### *Пример 1: Проект, който следва стратегическите цели*

Системата от затвори в Албания е под международните стандарти. Затворите и центровете за предварително задържане са твърде пренаселени. По време на одита албанските затвори излежаваха присъда 3 049 затворници, въпреки че техният капацитет е 1 510 души. Това означава пренаселеност в размер на 102 %. Следователно изграждането на затвор във Фуш Круя, в който могат да бъдат настанени 312 задържани, може да се смята за ключов и актуален приоритет.

### *Пример 2: Проект, който не следва стратегическите цели*

В бившата югославска република Македония в рамките на одобрен проект за предоставяне на убежище е отпуснат бюджет от два милиона евро за дейности, свързани с институционално изграждане, като например изготвяне на законодателство, стратегии и национален план за действие. Това не е било осъществено. Вместо това е построен център за лица, търсещи убежище.

- а) Изцяло новите институции<sup>12</sup> трябва да спазват стандартите на ЕС. Например съгласно стандартите на ЕС се изисква да има професионална служба за наблюдение на границите. Това е предизвикателство, тъй като до неотдавна границите са били контролирани главно от военни служби<sup>13</sup>. Освен това новите граници следва да бъдат отворени за легитимно движение на хора и стоки, но същевременно да бъдат сигурни и контролирани.
- б) Инфраструктурата в областта на правосъдието и вътрешните работи е остаряла. Настоящата инфраструктура на Западните Балкани е недостатъчна и неподходяща. Например при своето посещение на 38 съдебни сгради в Албания през 2004—2005 г., обикновено външните оценители<sup>14</sup> не са могли да различат съдиите от подсъдимите, от хората от публиката или от прокурорите, а някои дела са били разглеждани в коридорите.

<sup>12</sup> Например в Босна и Херцеговина граничната полиция е най-старата институция на държавно ниво, но през 2009 г. тя е на по-малко от десет години.

<sup>13</sup> Например в Сърбия армията контролира границите до 2007 г.

<sup>14</sup> „Генерален план за съдебната инфраструктура“ — проучване, извършено от външни консултанти в периода от януари 2004 г. до април 2005 г.

<sup>15</sup> В Специален доклад № 5/2007 относно управлението на програма КАРДС от Комисията Палатата достига до заключението, че стратегическите насоки на Комисията са прекалено общи. Това е подходящо за етапа на възстановяване, но не и за по-амбициозните цели на институционалното изграждане.

**13.** При одита беше установено, че в близо 70 % от случаите инвестиционните проекти в областта на правосъдието и вътрешните работи попадат в широко дефинираните рамки на стратегическите цели<sup>15</sup>, т.е. създаване на стабилност и сигурност и подобряване на връзките с ЕС. Останалите проекти не съответстват или отговарят само частично на заложените в годишната програма цели (**каре 1**).

**14.** Одитът показва, че предоставянето на помощ е започнато, без да са направени подходящи проучвания относно осъществимостта на проектите със съответното определяне на техния обхват и параметри. Извършването на проучвания е трудна задача, като се има предвид, че институциите бенефициенти не са разполагали с добре формулирани национални стратегии или планове за действие, които да поставят приоритети. От 17-те проверени инвестиционни проекта са представени само две много задоволителни проучвания, в които предварително се описва значението на избрания проект (**каре 2**).

## КАРЕ 2

### ПРИМЕР ЗА МНОГО ЗАДОВОЛИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА НУЖДИТЕ

Изграждането на два апелативни съда в Корча и Вльора в Албания е отбелязано като два основни приоритета в проучването „Генерален план за съдебната инфраструктура“. Проучването, обхващащо всички районни и апелативни съдилища в Албания, прави анализ на тяхната ситуация и перспективи. Генералният план е добре изготвен и подробно описан.

15. Слабостите в етапа на планиране от страна на получаващата подпомагане държава и в някои случаи на Комисията са довели до неефикасно и неефективно разпределение и използване на финансирано от ЕС оборудване (**капе 3**).

<sup>16</sup> Националната стратегия за интегрирано гранично управление е приета в Албания през ноември 2006 г., в Босна и Херцеговина през юли 2005 г., в бившата югославска република Македония през октомври 2005 г., в Черна гора през февруари 2006 г. и в Сърбия през януари 2006 г.

### РАЗЛИЧНИ РЕЗУЛТАТИ ЗА ЕДНА ОТ ГОЛЕМИТЕ КАТЕГОРИИ ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ: ГРАНИЧНО УПРАВЛЕНИЕ И СИГУРНОСТ

16. На срещата на високо равнище между ЕС и страните от Западните Балкани в Солун през юни 2003 г. беше подчертано, че несигурността на границите е една от реалните пречки за налагането на върховенството на закона и представлява основен приоритет за Съюза. Комисията участва много активно в областта на интегрираното управление на границите, за което е отпусната голяма част (37 %) от финансирането в областта на правосъдието и вътрешните работи. Този сектор се състои от два компонента — гранично управление и гранична сигурност. Палатата извърши одит на осем инвестиционни проекта за интегрирано управление на границите, включително за изграждане на няколко гранични контролно-пропускателни пункта. Като цяло резултатите от инвестициите са по-задоволителни, когато биват съчетани с мерки за институционално изграждане, като например разработване на национални стратегии в областта на интегрираното управление на границите<sup>16</sup>. За една ефективна система на гранично управление е необходим баланс между отворени, но сигурни граници<sup>17</sup>. Този баланс е постигнат например в Сърбия (**капе 4**).

<sup>17</sup> Следва да се отбележи, че действащото право на ЕО, договорените в Шенген стандарти и Митническият кодекс на Общността не постановяват универсален модел на гранично управление за всички. Въпреки това стандартите изискват системата да бъде ефективна и да отчита рисковете.

#### КАПЕ 3

### ПРИМЕРИ ЗА НЕЕФИКАСНО И НЕЕФЕКТИВНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ И ИЗПОЛЗВАНЕ НА ФИНАНСИРАНО ОТ ЕС ОБОРУДВАНЕ

В бившата югославска република Македония някои от мотоциклетите, закупени със средства на ЕС и предоставени на граничната полиция през лятото на 2005 г., почти не са били използвани през първите 18 месеца, тъй като държавата не е доставила на полицията необходимата предпазна екипировка, както е било договорено. Някои части от екипировката все още са липсвали през 2007 г. През септември 2008 г. правителството е обявило допълнителен търг за оборудване и договорът следва да бъде подписан през първото тримесечие на 2009 г.

В същата държава откриването на център за лица, търсеци убежище, е забавено с една година, тъй като правителството не е предоставило необходимото оборудване.

Компютрите, доставени на албанската полиция, все още са стояли в кашони осем месеца след подписването на договора в очакване на решението на властите относно разпределянето на компютрите към крайните бенефициенти.



## СНИМКА 1

Финансираният от ЕС граничен контролно-пропускателен пункт „Батровци“ на магистралата между Белград и Загреб е довел до значително намаляване на времето за преминаване на пътниците.



Източник: Европейска сметна палата.

## КАРЕ 4

### ПРИМЕР ЗА ТОВА КАК ИЗПОЛЗВАНЕТО НА МОДЕРНА ТЕХНИКА ЗАСИЛВА ГРАНИЧНИЯ КОНТРОЛ, КАТО СЪЩЕВРЕМЕННО НАМАЛЯВА ВРЕМЕТО ЗА ПРЕМИНАВАНЕ НА ПЪТНИЦИТЕ

В Сърбия новата инфраструктура и техника на граничния контролно-пропускателен пункт „Батровци“ са променили ситуацията в сравнение с преди (*снимка 1*). Благодарение на този проект потокът на преминаващите коли се е увеличил, а времето за преминаване е намаляло. Времето за преминаване на камиони е спаднало от няколко часа на 30 минути. Времето за преминаване на пътници през върховия сезон е намаляло от 12 часа на около 20 минути.

Граничният контролно-пропускателен пункт е оборудван с модерна техника, така че граничната охрана да може да залови фалшивите документи, дори и тези, които са добре фалшифицирани. Скенерът за документи се използва средно 100 пъти на ден и откакто е пуснат в действие властите откриват почти по един фалшив документ на ден.

- 17.** Съвременната гранична сигурност се базира на четири елемента: мобилност, комуникация, разузнаване и огнева мощ. Предоставената от Комисията подкрепа е обхванала всички тези елементи с изключение на оръжията. В Шкодра, Албания, граничната полиция очевидно е в състояние да патрулира по-добре северните сухопътни граници с помощта на автомобилите с двойно предаване, отколкото преди това пеша. Също така сухопътната граница между бившата югославска република Македония и Гърция и морската граница между Албания и Италия сега са по-добре контролирани отпреди (вж. **снимки 2 и 3**). Броят на опитите за нелегално преминаване от и в бившата югославска република Македония са намалели значително за периода от 2005 г., когато са доставени автомобилите, до 2008 г.
- 18.** Въпреки че цялостната картина е доста положителна, установени са някои слабости в тази област, свързани не само с липсата на политическа воля и законови средства в получаващите подпомагане страни (вж. точки 36—39), но и с някои специфични слабости в управлението от страна на Комисията (**каре 5**).

## КАРЕ 5

### ПРИМЕР ЗА НЕИЗПЪЛНЕН ПРОЕКТ ЗА ИЗГРАЖДАНЕ НА ГРАНИЧЕН КОНТРОЛНО-ПРОПУСКАТЕЛЕН ПУНКТ

Граничният контролно-пропускателен пункт (ГКПП) „Горица“ в Босна и Херцеговина се намира на натоварен международен път от Мостар (Босна и Херцеговина) до Сплит (Хърватия). Хърватските органи са построили ГКПП от своята страна, но от босненската страна липсва инфраструктура. Комисията е подписала договор за строителство в размер на 3 милиона евро, без да се увери, че процесът по отчуждаване на земята е приключил. Поради спорове във връзка с оценката на земята проектът въобще не е старирал, а договорът е изтекъл през декември 2006 г.<sup>18</sup>

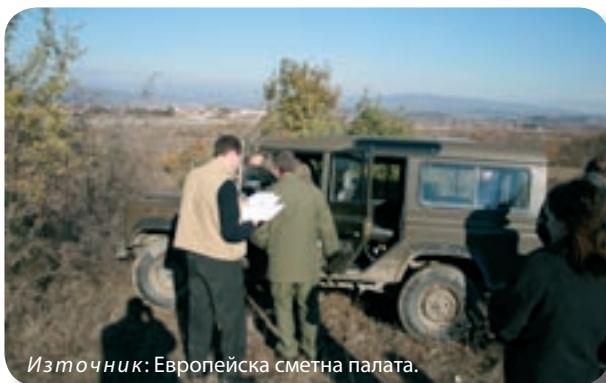
В резултат на това „митническият терминал“ от босненската страна се управлява от частно юридическо лице, което удържа 70 % от таксите за достъп до митническият терминал (възлизици на около 20 евро на камион). Не съществува план за поемане на контрола върху тази инфраструктура от страна на правителството.

<sup>18</sup> Тъй като Комисията не е могла да спази договора, изпълнителят е подал иск за обезщетение в размер на над 550 000 евро за загуби и щети и по време на одита течеше процедура за решаване на спора по взаимно съгласие.

- 19.** Разпадането на бивша Югославия доведе до над 5 000 километра нови международни граници в региона. Най-разходно ефективният начин да се контролират тези граници би бил да се изградят съвместни гранични контролно-пропускателни пунктове (ГКПП). Въпреки това Комисията продължава да финансира проекти за изграждане на ГКПП със средства, отпуснати на национално, вместо на регионално ниво. Този подход не стимулира развитието на регионално сътрудничество.

**СНИМКА 2**

**Всички проекти с изключение на един бяха проверени на място. Тук се вижда как служители на Палатата проверяват финансиран от ЕС автомобил с двойно предаване в Гевгелия на границата на бившата югославска република Македония с Гърция.**



*Източник: Европейска сметна палата.*

**СНИМКА 3**

**Резултат от засиления контрол на морската граница в Албания — конфискувана моторна лодка, използвана от организираната престъпност за нелегално прекарване на хора в ЕС.**



*Източник: Европейска сметна палата.*

## ХАРМОНИЗИРАНЕТО НА ПРИОРИТЕТИТЕ НА ЕС И НАЦИОНАЛНИТЕ ПРИОРИТЕТИ Е НЕОБХОДИМА ПРЕДПОСТАВКА ЗА ПОСТИГАНЕТО НА УСПЕХ

20. Реформите в областта на правосъдието и вътрешните работи, независимо дали са свързани с инвестиции или с институционално изграждане, са огромна и тежка задача. В националните бюджети обаче не са заложили достатъчно средства за приоритетите на правосъдието и вътрешните работи, особено в по-слабо икономически развитите държави от Западните Балкани<sup>19</sup>.
21. Въпреки че Комисията е основният донор на Западните Балкани, средствата от ЕС не са достатъчни, за да отговорят на всички инвестиционни нужди. Поради това Комисията обикновено финансира пилотни проекти, които показват на бенефициента предимствата на подобрената инфраструктура. Пример за този тип подпомагане е финансираната от ЕС модерна съдебна сграда във Вльора, с помощта на която е подобрена прозрачността на правосъдието (**каре 6**).
22. Размерът на националното финансиране варира значително между различните страни. При одита беше установен случай, в който вече не съществува зависимост от донори. В Сърбия разходите за финансирани от ЕС проекти за ремонт на съдебни сгради представляват около 5 % от общия бюджет на Сърбия за правосъдие и вътрешни работи за периода 2003—2007 г. (**каре 7**).

<sup>19</sup> В бившата югославска република Македония академията за обучение на съдии и прокурори частично се финансира от държавния бюджет по силата на специален закон. По този начин се осигурява нейната академична независимост. 63 % от цялото финансиране на академията през 2008 г. обаче произхожда от международни донори. Необходима е по-балансирана финансова рамка, за да се гарантира оперативната независимост на институцията.

### КАРЕ 6

#### ПРИМЕР ЗА ИНВЕСТИЦИЯ, СПОМАГАЩА ЗА НАЛАГАНЕТО НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

##### *Построяване на апелативен съд във Вльора, Албания*

Комисията е инвестирала 770 000 евро в построяването на апелативен съд във Вльора, Албания. Краткосрочният резултат от проекта е положителен. В новата сграда средният брой дела, разгледани през първата година на неговата дейност (2007 г.), е над два пъти по-голям в сравнение с делата, разгледани в старата сграда. Също така за първи път апелативният съд разполага с подходящи съдебни зали. Това е увеличило прозрачността на съдебния процес и е подобрило „реалното правосъдие“ като цяло.

По време на одита обаче нямаше захранване с електричество от националната енергийна система, а годишният бюджет за тежки масла за генераторите вече е бил изчерпан четири месеца преди края на годината. По тази причина не беше възможно използването на компютри. Това е намалило броя на разгледаните дела и е понижило цялостната ефективност на инвестицията.

## СНИМКА 4

Новата и по-безопасна сграда на апелативния съд във Вльора, Албания, е финансирана от Европейския съюз. Строителните работи приключват през 2006 г.



Източник: Делегацията на ЕК в Тирана.

## КАРЕ 7

## ПРИМЕР ЗА ДОСТАТЪЧНО БЮДЖЕТНО ЗАДЪЛЖЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНО НИВО

*Ремонт на най-голямата съдебна сграда в Сърбия*

След убийството на сръбския министър-председател Зоран Джинджич през март 2003 г. властите арестуваха голям брой заподозрени престъпници. Сръбските власти обаче не разполагаха с подходящи условия за провеждане на дела за тежки престъпления по безопасен и достоен начин. В резултат на ремонтните дейности, финансирани от бюджета на ЕС, Районният съд на Белград разполага с модерна съдебна зала. От откриването на съдебната зала през юни 2006 г. в нея са проведени 35 дела през 2006 г. и 40 през 2007 г. Повечето от тези дела са свързани с организирана престъпност от голям мащаб и военни престъпления. Оттогава сръбското правителство е отделило значителни средства за обновяването на съдебни сгради в цялата страна.

- 23.** Когато липсва съответствие между политиката на ЕС и националната политика, резултатът е неефективно подпомагане. Например чрез споразуменията за стабилизиране и асоцииране Комисията задължава държавите от Западните Балкани да изпълняват разпоредбите за реадмисия<sup>20</sup>. Тези разпоредби обаче не се прилагат успешно, тъй като получаващите подпомагане държави не са отделили достатъчно средства в държавния си бюджет. Например в Албания липсата на персонал в отговарящата за границите и миграцията дирекция на националната полиция е внесла несигурност по отношение на капацитета на Албания да изпълни своите задължения в рамките на споразумението. Напредъкът е бавен, дори след като Комисията е финансирала националната стратегия на Албания относно миграцията и реадмисията и подчерта условията на споразумението по време на заседанията на високо равнище на комитетите.

#### СЪЩЕСТВУВА РИСК ПО ОТНОШЕНИЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И УСТОЙЧИВОСТТА НА ИНВЕСТИЦИОННИТЕ ПРОЕКТИ

- 24.** При шест от 16-те одитирани инвестиционни проекта са установени проблеми по отношение на тяхната устойчивост. Въпреки че посетените страни са поддържали донякъде създадената инфраструктура и предоставеното оборудване, нивото на поддръжка не е достатъчно за осигуряване на устойчивостта на инвестициите. По време на одита нямаше изискване бенефициентът да представи доказателства, че разполага с адекватен план и бюджет за поддръжка, преди да получи финансиране от ЕС.

<sup>20</sup> Държавите от Западните Балкани и Европейският съюз са подписали споразумение за реадмисия като част от споразумението за стабилизиране и асоцииране. Това споразумение предвижда страните от Западните Балкани и държавите-членки на ЕС да приемат върнати граждани, които са влезли незаконно или са останали незаконно на територията на която и да е от другите страни, както и да приемат незаконни мигранти, граждани на трети страни или лица без гражданство, достигнали до територията на една от страните през територията на другата страна. В основата си споразумението задължава държавите от Западните Балкани да споделят отговорността за сигурността на ЕС с Европейския съюз.

#### ПРИМЕР ЗА ИНФРАСТРУКТУРЕН ПРОЕКТ БЕЗ ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Комисията е инвестирала над 3 милиона евро за модернизиране на граничния контролно-пропускателен пункт (ГКПП) в Каменско, Босна и Херцеговина, с цел той да се превърне в ГКПП „първа категория“, т.е. всички видове стоки да могат да влизат и излизат от страната. След завършването на този проект на ЕС обаче правителството е преразгледало своето решение и е понижило статута на ГКПП „Каменско“. Вследствие на това решение няколко вида стоки (напр. петрол) вече не могат да бъдат декларирани на този пункт. Пътният поток е намалял, въпреки че този маршрут е най-удобен за трафика от Сплит в Хърватия към централно-западната и северната част на Босна и Херцеговина. Комисията не е запозната с тази промяна.

25. Делегациите невинаги бяха информирани за ситуацията на място, тъй като използването на инфраструктурата и оборудването не се наблюдава. Следователно Комисията не може да гарантира, че инвестиционните проекти ще имат въздействие и устойчивост (**каре 8**).

<sup>21</sup> Поддръжката на автомобила с двойно предаване на самата делегация се извършва не в Тирана, а в съседна страна.

26. Въпреки че правилата за възлагане на обществени поръчки позволяват включване на услуги за поддръжка след продажба в процеса на възлагане на обществени поръчки, тази разпоредба не се прилага в достатъчна степен. В Албания делегацията е осигурила на граничната полиция автомобили с двойно предаване, въпреки че е знаела, че ще се появят проблеми при поддръжката на автомобилите<sup>21</sup>. Съответните институции бенефициенти, които отговарят за поддръжката, също така не са канени систематично да бъдат членове с право на глас в комисиите за оценка на търговете и не участват в достатъчна степен в по-ранните етапи на тръжната процедура.

#### ИНВЕСТИЦИИТЕ НЕ ОТГОВАРЯТ НА НЕОБХОДИМИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КАПАЦИТЕТ

27. В много случаи ситуацията на място се е подобрила в резултат на предоставеното от ЕС подпомагане под формата на оборудване или инфраструктура. Инвестициите сами по себе си обаче не могат да осигурят постигането на общите цели на дадена институция. Например не е достатъчно да се построи модерен граничен контролно-пропускателен пункт — професионалните практики на граничната полиция трябва съответно да се адаптират.

28. Друг пример за инвестиции, които не отговарят на необходимия институционален капацитет, са одитираните ИТ проекти. Дори когато предоставеното оборудване е било полезно за работата на полицията или на съдебната система и е отговорило на настоящите и бъдещите им нужди, потенциалната ефективност на проектите все още не е могла да бъде напълно постигната, тъй като:

- а) малък брой пунктове на граничната полиция и съдебни сгради са свързани в мрежа. Например в Черна гора само три от 26 гранични контролно-пропускателни пункта имат връзка помежду си;

- б) за да бъдат устойчиви проектите, свързани с информационните системи на публичните органи, следва да е налице солидна правна рамка, както и адекватни политики за сигурност, тъй като се обменят поверителни данни. По време на одита в нито една страна нямаше закон за защита на данните, който да отговаря напълно на общностното право. През 2006 г. в Босна и Херцеговина е гласуван закон, който обаче следва да се актуализира, за да бъде в съответствие с изискванията на Общността;
- в) нито един от трите одитирани проекта за ИТ софтуер не разполага с писмени инструкции по отношение на контрола на достъпа. Контролът на достъпа е ключов процес, чрез който се следи и ограничава достъпът до ресурсите на дадена компютърна система. Такъв контрол трябва да съществува с цел защита от неразрешен достъп или употреба.

### **СЪЩЕСТВЕНА НУЖДА ОТ ИНСТИТУЦИОНАЛНО ИЗГРАЖДАНЕ, А МАЛКА ПРОМЯНА В РЕЗУЛТАТ НА ПРЕДОСТАВЕНОТО ОТ ЕС ФИНАНСИРАНЕ**

- 29.** Настоящата част най-напред разглежда причините за слабите резултати от проектите за институционално изграждане и липсата на измерване на постиженията. Важните за устойчивостта фактори са представени в следващите подчасти: стабилност на ключовия персонал и среда без корупция, специфични фактори, свързани с проектите за обучение, както и активно участие от страна на бенефициентите.

### **ПРОМЕНЕТЕ В УПРАВЛЕНИЕТО И ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИЗГРАЖДАНЕ СА ОГРАНИЧЕНИ И НЕ СЕ ИЗМЕРВАТ ДОСТАТЪЧНО**

- 30.** Даден проект в областта на правосъдието и вътрешните работи може да се смята за потенциално ефективен, ако отговаря на идентифицираните нужди и слабости, води до очакваните ползи, подкрепя се с ангажимент за устойчивост от страна на бенефициента и е част от координирана стратегия за институционално изграждане.
- 31.** В резултат на проектите на Комисията положението на бенефициентите е подобро. Това е видно в най-голяма степен при поръчките за доставки и строителство, но основното предизвикателство остава устойчивостта на проектите за институционално изграждане.



**32.** В случаите, когато проектите на Комисията за институционално изграждане не са постигнали своите цели, Палатата идентифицира три основни причини за това:

- а) административна нестабилност в региона, напр. значителна смяна на служители след избори;
- б) по-слаби резултати от обученията в сравнение с очакванията;
- в) липса на активно участие на държавата в реформите.

<sup>22</sup> Първата стъпка в процеса на децентрализирано изпълнение е акредитирането на национално ниво на органите бенефициенти въз основа на оценка на техния капацитет. Следващата стъпка е прехвърлянето на управлението от Комисията към получаващата подпомагане страна.

**33.** При одита беше наблюдавана и противоположната ситуация, т.е. когато има стабилност в държавната администрация, когато обучението е добре насочено и когато ръководството на високо ниво от страна на бенефициента се е ангажирало да извърши промени, тогава се отбелязва напредък. Например в Албания правителството се ангажира да приключи разминирането, в Босна и Херцеговина конституционният съд разреши висящите дела, свързани с човешките права, а съдът в Сремска Митровица в Сърбия се превърна в модел на съдилище, което използва компютърна система за управление на съдебните дела.

**34.** Комисията е въвела няколко специфични показателя за управление по дейности в тази област. В различни отчети за дейността Комисията отбелязва, че е постигнат напредък в областта на правосъдието, свободата и сигурността в Западните Балкани, тъй като са обучени съдии и прокурори и е подобро сътрудничеството между полицията и прокурорите. Не е ясно обаче как Комисията оценява въздействието на тези дейности.

**35.** Преди Комисията измерваше успеха на предоставеното от нея подпомагане, като наблягаше единствено върху броя сключени договори и темпото на изплащане на средствата. През 2002 г. Комисията започна да се стреми към устойчиво развитие на капацитета на институциите, което е по-трудно измеримо. Държавите от Западните Балкани са в процес на подготовка за децентрализирана система на усвояване на помощта, което е положителна стъпка, тъй като прехвърлянето на управлението показва достатъчно ниво на управленски капацитет. Въпреки това Комисията все още не е интегрирала напълно измерването на развитието на капацитет в процеса на акредитиране на органите бенефициенти<sup>22</sup>.

### СЪЩЕСТВУВА РИСК ПО ОТНОШЕНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТТА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ИЗГРАЖДАНЕ ПОРАДИ СМЯНА НА КЛЮЧОВИЯ ПЕРСОНАЛ И КОРУПЦИЯ

- 36.** Само два от 15-те проекта за институционално изграждане са постигнали задоволителна устойчивост. Обща характеристика на одитираните проекти за институционално изграждане е неблагоприятният ефект от смяната на персонала в институциите бенефициенти. Положителните резултати от проектите за обучение по институционално изграждане почти винаги се обезсмислят от смените на служителите на ключови позиции (**каре 9**).
- 37.** При одита бяха отбелязани също така положителни примери за повишен капацитет, които са довели до подобрения на оперативното ниво (**каре 10**). Въпреки голямото текучество на персонал стратегическите цели, т.е. осигуряване на сигурност и стабилност и поддържане на обществения ред, са изпълнени. Това е постигнато единствено благодарение на непрекъснато подпомагане от ЕС.

#### КАРЕ 9

### НЕСТАБИЛНА СИТУАЦИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПЕРСОНАЛА В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В АЛБАНИЯ И БИВШАТА ЮГОСЛАВСКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ

В Албания три от осемте проверени проекта в областта на правосъдието и вътрешните работи включват обучение. Постигнати са известни положителни резултати, но текучеството на персонала, например в областта на миграцията, е продължило да спъва развитието на капацитета и е забавило вземането на решения. Непосредствено след парламентарните избори през 2005 г. в Албания всички 20 служители в регионалните служби по заетостта, които се занимават с миграционните въпроси, са били сменени.

В полицейската система на бившата югославска република Македония са идентифицирани 30 ключови управленски поста. При 28 от тях са били извършени смени на персонала в рамките на няколко месеца след изборите през 2006 г., т.е. текучество на персонала в размер на 93 %.

**38.** При одита беше забелязано, че липсва добро сътрудничество между правоприлагащите служби, което засяга устойчивостта на проектите. Например, въпреки че техниката за полицейска охрана и системата за пръстови отпечатъци са полезни за босненската полиция и биха помогнали за увеличаването на броя разрешени криминални случаи, техният максимален потенциал не е използван поради липса на сътрудничество между полицейските служби<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Следва да се има предвид, че в Босна и Херцеговина съществуват 13 различни полицейски части — две на ниво ентитет, 10 на ниво кантон и автономната полиция на Дистрикт Брчко.

**39.** Борбата с корупцията може да допринесе за неподкупността на институциите в областта на правосъдието и вътрешните работи. Съществуват индикации, че в одитираните страни ситуацията се е подобрила в някаква степен, макар че все още не е отбелязан голям напредък. Един възможен общ показател за ефективност на предоставените от ЕС средства е индексът за възприемане на корупцията, представен от организацията „Трансперънси интернешънъл“. В **приложение IV** е показано, че рейтингът (класиране и оценка) малко се е подобрил от 2004 г.

## ПРИМЕРИ ЗА ПОВИШЕН ОПЕРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ

През ноември 2007 г. в бившата югославска република Македония е планирана, осъществена и приключена от специализирани полицейски звена операция „Планинска буря“. По време на операцията е открит оръжеен склад, чиито запаси са достатъчни за въоръжаването на 650 войници, включително противовъздушни оръжия. Складът е бил притежание на терористична група, първоначално описана като „организирана криминална групировка“. Операцията е извършена без цивилни жертви. Според международните наблюдатели, интервюирани от Палатата, операция от подобен мащаб би била невъзможна преди няколко години.

През юли 2008 г. по време на процеса по операцията „Планинска буря“ 17 души са осъдени на общо 192 години затвор. Съгласно присъдата целта на групировката е била да създаде несигурност сред гражданите и да застраши конституционния ред в страната.

В Албания ЕС помага на полицията да засили капацитета на правоприлагащите органи от 1997 г. насам. Предоставянето на подпомагане за полицията ще продължи поне до 2011 г.

## ОБУЧЕНИЕ — ПОВЕЧЕ КРАЙНИ ПРОДУКТИ ОТКОЛКОТО РЕЗУЛТАТИ

- 40.** Основен елемент от процеса на въвеждане на реформи и промени е осигуряването на обучение за държавните служители (**капе 11**). Това е важен приоритет за Комисията. Така например и трите регионални проекта<sup>24</sup> с общ бюджет на стойност десет милиона евро включват обучение. Крайните продукти от обучението (семинари, работни срещи и конференции) са осъществени задоволително, но тяхното въздействие е ограничено (**капе 11**).
- 41.** Събирането на държавни служители от различни страни от Западните Балкани на една маса по време на обучение само по себе си е смислена цел разбира се, като се има предвид неотдавнашната история на региона. Конкретните цели на проектите на Комисията обаче са по-амбициозни, напр. да се разработят регионални стратегии в областта на убежището, миграцията и визите въз основа на общоприети технически стандарти и правила на ЕС.

<sup>24</sup> Поради конфликтите в миналото регионалното сътрудничество е предизвикателство за Западните Балкани. Затова регионалната програма на Комисията е насочена към подобряване на взаимоотношенията между държавите от Западните Балкани. ЕС ясно заяви, че регионалното сътрудничество е предварително условие за напредъка към присъединяване. Близко 10 % от финансирането по програма КАРДС е отделено в подкрепа на тази цел и в регионалната програма винаги са били приоритет въпросите, свързани с върховенството на закона и правосъдието и вътрешните работи.

### ПРИМЕРИ ЗА ОБУЧИТЕЛНИ ЦЕНТРОВЕ ЗА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Палатата извърши одит на два института за обучение на служители от съдебната система. Тяхната главна цел е една и съща — да се превърнат в самостоятелен институт за обучение в съответствие с добрите европейски практики, който да предлага качествено и целенасочено обучение за съдии, прокурори, съдебни служители и адвокати.

В бившата югославска република Македония съветът на експертите от ЕС не е взет предвид при създаването на института. Министерството не е поканило нито един международен експерт да участва в проектозакона за обучителни центрове за съдебната система, който след това е подложен на сериозни критики от страна на донорите, тъй като не отговаря на европейските стандарти. Освен това програмата за началното обучение е съкратена от 24 на 15 месеца, като по този начин съществува риск въздействието от обучението да е по-ограничено.

В Сърбия институтът за обучение на съдии няма конкретна насоченост и ясна нормативна база. Освен това програмата за „обучение на обучители“ предлага използването на модерни методи на преподаване, т.е. малки интерактивни обучителни групи. На практика се използва само методът на обучение „ex cathedra“.

**42.** По принцип е трудно да се разработят общи цели за регионалните обучителни проекти поради различните етапи на напредналост в отделните страни. Хърватия обикновено е по-напреднала от другите страни. Комисията основателно е счела, че проектите трябва да се осъществяват в регионален мащаб, за да може знанието, натрупано от най-развитата национална система, да бъде използвано от другите получаващи подпомагане страни. Комисията обаче рядко е измервала доколко обучението е довело до промяна в политиките или работните практики, въпреки че това е добър практически подход към хармонизирането на националните стандарти със стандартите на ЕС.

<sup>25</sup> Комисията е наела външни наблюдатели за оценка на изпълнението на проектите.

**43.** Комисията не е въвела система за измерване на резултатите от проектите за регионално сътрудничество в областта на правосъдието, дори след като е била критикувана от назначените от нея наблюдатели<sup>25</sup>. Показателите не позволяват да се измери въздействието, тъй като са ориентирани към дейностите и са по-скоро формални, отколкото оценяващи, напр. брой срещи или конференции. Целите също са неясни, напр. да се подобри регионалният диалог, да се улесни оперативното сътрудничество. Следователно постигането на целите не може да бъде измерено, тъй като те не са пряко свързани с дейностите.

**44.** На национално ниво проектите на Комисията за обучение също не са постигнали напълно своите цели, тъй като са били изпълнявани без участието на ръководството на най-високо ниво. Тук за пример могат да бъдат споменати два курса на специално обучение в рамките на проекта за албанската полиция (РАМЕСА II). Проведени са курсове по стратегическо командване, в които участват 60 служители от среден и по-висок ранг. Когато преминалите обучението полицейски кадри започват да прилагат на практика получените теоретични знания, те срещат съпротива от страна на висшестоящите. С цел да се предотврати евентуалната липса на въздействие е стартирана програма за старши ръководители, в която са включени 34 от най-старшите полицейски служители. Въпреки че е похвално, че Комисията е предприела подобно корективно действие, за предпочитане е да се осигурява подкрепата на ръководството на най-високо ниво преди обучението на ръководството на средно ниво.

45. Ученето чрез практика и обучението на място са ефективни средства за развиване на модерна и ефикасна администрация. Прехвърлянето на административни отговорности може да се извършва, когато текучеството на персонал не е твърде голямо (*каре 12*). Откакто фокусът на програма КАРДС беше пренасочен от възстановяване към провеждане на реформи, все повече се използват туининг проекти с държавите-членки и договори за отпускане на безвъзмездни средства на международни организации.

## КАРЕ 12

## ПРИМЕРИ ЗА ПРОЕКТИ ЗА „УЧЕНЕ ЧРЕЗ ПРАКТИКА“ В БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

*Пример 1: Пълно прехвърляне на отговорностите към бенефициента — Комисия по човешките права*

През 2004 г. Комисията е подписала договор с Конституционния съд на Босна и Херцеговина за отпускане на безвъзмездни средства за създаване на специален съдебен орган в рамките на Конституционния съд — Комисия по човешките права (КЧП) — с цел разрешаването на близо 9 000 забавени дела, свързани с нарушения на човешките права<sup>26</sup>. През първата година КЧП е разрешила над 3 000 случая. В началото КЧП е работила с международни служители, но от 2005 г. КЧП е съставена само от национални служители. По време на проекта националните служители ежедневно са прилагали Европейската конвенция за правата на човека и други международни инструменти. Проектът е бил успешен, тъй като девет от десетимата ключови служители са останали да работят в Конституционния съд. До юни 2007 г. всички забавени дела са били разрешени. Според бенефициента проектът е имал значителен принос за информираността по отношение на нормите за човешки права в Босна и Херцеговина.

*Пример 2: Непълно прехвърляне на отговорностите към бенефициента — Съд за военни престъпления*

Съдът за военни престъпления в Босна и Херцеговина е първият постоянен и специализиран орган на държавно ниво, чиято цел е да разглежда сериозни нарушения на международното хуманитарно право. Той представлява елемент от стратегията за приключване на дейността на Международния трибунал за престъпленията в бивша Югославия<sup>27</sup>. Броят на заподозрените във военни престъпления в Босна и Херцеговина се оценява на няколко хиляди. По време на одита беше отчетено забавяне при прехвърлянето на отговорностите от международните към националните експерти. Реалният брой текущи съдебни дела е надвишил очакванията, което е положително, но натоварването на Съда е значително по-голямо от неговия капацитет. Ситуацията допълнително е утежнена от текучеството на международни съдии.

<sup>26</sup> В Босна и Херцеговина има четири основни вида нарушения на човешките права: равенство пред закона, право на собственост, право на работа и получаване на образование и изчезнали лица, т.е. делата по престъпленията в Сребреница.

<sup>27</sup> Препратка към Резолюция № 1503 на Съвета за сигурност на ООН.

## МЕСТНОТО УЧАСТИЕ Е ОСНОВЕН ФАКТОР ЗА НАЛАГАНЕТО НА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ЗАКОНА

- 46.** Една от най-често срещаните стратегически цели на одитираните проекти е засилването на върховенството на закона в Западните Балкани. Западноевропейската концепция за върховенство на закона всъщност е принципът, че никой не стои над закона. Укрепването на върховенството на закона в Западните Балкани е ключово за стабилността и сигурността в Европа. Въпреки че е постигнат известен напредък, върховенството на закона в Западните Балкани все още не е достатъчно утвърдено (*каре 13*).
- 47.** В много от своите доклади за напредъка Комисията изразява недоволство от бавния ход на реформите. Възприетият от Комисията подход на подпомагане чрез проекти има своите ограничения. Той не е „лек за всичко“. За да са успешни проектите на Комисията в областта на правосъдието и вътрешните работи, е необходима промяна в нагласата на националните органи, както и приемственост в държавните структури. Тези фактори са извън преките правомощия на Комисията и тяхното отрицателно отражение, особено върху институционалното изграждане, не бива да се подценява.

### КАРЕ 13

## КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ВЪРХОВЕНСТВО НА ЗАКОНА В ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ НЕ Е УТВЪРДЕНА

„Върховенството на закона“ в региона е слабо и доверието в правителството и институциите е ниско. Гражданите нямат доверие на правната система и смятат, че тя облагодетелства само определени слоеве на населението. На въпроса дали „някои хора са над закона в тази страна“ процентът положителни отговори в някои държави в региона е следният<sup>28</sup>:

Черна гора: 69 %;

Сърбия: 81 %;

Бившата югославска република Македония: 85 %.

Следва да се отбележи, че тези, които чувстват най-силно, че обществото е несправедливо и че хората не са равни пред закона, са най-образованите и най-добре информираните в политическо отношение.

<sup>28</sup> Вж. Alina Mungui-Pippidi: Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe, 2005 г. (научно изследване).

- 48.** Все пак Комисията се е поучила от предишния си опит. В сравнение с предходната предприсъединителна програма на Комисията (ФАР) по важните структурни реформи в правосъдието и вътрешните работи вече се работи на по-ранен етап от процеса на разширяване.
- 49.** Досега повечето инициативи за реформи не идват от региона, а от Европейската комисия и други външни заинтересовани страни<sup>29</sup>. Липсата на ангажираност вследствие на този факт намалява дългосрочните резултати от проектите. Първата сериозна инициатива в рамките на региона е Съветът за регионално сътрудничество, започнал своята дейност през февруари 2008 г., който наследява Пакта за стабилност за Югоизточна Европа. Дейността на Съвета за сътрудничество ще бъде насочена към шест приоритетни области. Една от тях е правосъдие и вътрешни работи. Близко две десетилетия след рухването на предишната структура за сигурност и стабилност в Югоизточна Европа тази нова институция със седалище в Сараево се стреми да се превърне в първия по рода си регионален форум с помощта на разработена и управлявана на регионално ниво рамка, която подкрепя европейската интеграция.

<sup>29</sup> Препратка към Delevic, Milica „Regional cooperation in the western Balkans”, EU-ISS Chaillot Paper, № 104, юли 2007 г.

## УПРАВЛЕНСКИ ПОДХОДИ И КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ДОНОРИТЕ

- 50.** Тази част представя резултатите от одита на два въпроса от хоризонтално естество, обхващащи и двата вида проекти: сравнението между двата управленски подхода, използвани от Комисията, и координацията между донорите.

## НЯМА СЪЩЕСТВЕНИ РАЗЛИКИ МЕЖДУ УПРАВЛЕНСКИТЕ ПОДХОДИ

- 51.** В Западните Балкани Комисията е използвала два основни управленски подхода (вж. **приложение V**) — чрез Европейската агенция за възстановяване (ЕАВ) и чрез делегациите на Комисията. Палатата анализира получените при одита на проектите резултати с цел да определи дали има доказателства, че единият управленски подход се е оказал по-ефективен от другия.



52. От 30-те одитирани проекта в областта на правосъдието и вътрешните работи в получаващите подпомагане държави 18 са управлявани от съответната делегация и 12 от ЕАВ (вж. **приложение I**). Макар че като цяло одитираните проекти са с вариращ успех, не се наблюдава съществена разлика в степента на успешност на ръководените от делегациите проекти в сравнение с управляваните от ЕАВ. Една от силните страни на управлението от делегациите е тясната връзка между политическия диалог и процеса на годишно планиране. От друга страна, ЕАВ е допринесла за диалога чрез допълнителните си експертни познания за региона като цяло.

#### ДЪРЖАВИТЕ БЕНЕФИЦИЕНТИ НЕ СА ПОДОБРИЛИ КООРДИНИРАНЕТО МЕЖДУ ДОНОРИТЕ

53. Комисията се е ангажирала да играе активна роля в стимулирането на координацията между донорите в Западните Балкани. Координацията между донорите е един от принципите на Парижката декларация от 2005 г. за ефективността на помощите, както и на Кодекса за поведение на ЕС относно разделението на труда. Комисията подкрепя тези принципи. Палатата установи, че за Комисията е представлявало трудност да приложи на практика координирането между донорите в региона.
54. Правосъдието и вътрешните работи представляват област от общ интерес за донорите. Комисията, международните финансови институции, държавите-членки на ЕС и донорите извън ЕС — всички те вземат активно участие на Западните Балкани (**приложение VI**). Принципът координирането между донорите да се ръководи от получаващите подпомагане държави не може да бъде приложен, тъй като техният капацитет за извършване на тази дейност все още не е достатъчно развит. Освен това бенефициентите не са получили необходимата подкрепа за подобряване на своя капацитет за управление на процеса на координиране на донорите. Дори когато бенефициентите имат ясна представа за това как да осъществят оптималното за тях решение, те се сблъскват с некоординирани дейности от страна на донорите (**каре 14**).

- 55.** Липсата на координация между донорите не се отнася единствено до инвестиционните проекти. При проектите за институционално изграждане бенефициентите понякога са били объркани от препоръките, отправяни от различни органи на ЕС. Най-очевидно е „затрупването“ със съвети с различни послания в бившата югославска република Македония. През периода 2004—2005 г. пет отделни органа на ЕС (делегацията на ЕК, ЕАВ, специалният представител на ЕС, EUPOL-Proxima и наблюдателска мисия на ЕС) са били активни в укрепването на полицията. Освен това Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Международната програма за обучение по криминално разследване (International Criminal Investigative Training Assistance Program — проект, предназначен за полицията и финансиран от САЩ), както и няколко двустранни програми с държави-членки на ЕС, са действали едновременно с тях. Този проблем е имал особено неблагоприятни последици, когато отправяните съвети са били с противоречив характер.

### ПРИМЕР ЗА НЕКООРДИНИРАНА ИНВЕСТИЦИЯ ОТ НЯКОЛКО ДОНОРА

Един от принципите за хармонизиране на помощта е свързан с „необвързаната“ помощ и с постигането на съответствие между нуждите и предоставяната помощ. Въпреки това поради некоординирани дейности на различни донори, при които всеки донор предоставя коли, камиони и микробуси с произход от своята собствена страна, полицията в бившата югославска република Македония използва над 40 вида автомобили. В резултат на това автомобилният парк не може да бъде управляван по разходно ефективен начин. Полицията има за цел в бъдеще да използва само 12 вида автомобили.

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- 56.** Стимулт за членство в ЕС допринесе за установяването на Съюза като най-важната и влиятелна външна заинтересована страна на Западните Балкани. За разлика от ситуацията в преходните предприєдинителни програми сега Комисията поставя областта на правосъдието и вътрешните работи като приоритет и се опитва да поведе важните структурни реформи на по-ранен етап от процеса на разширяване. Управяването от Комисията проекти в областта на правосъдието и вътрешните работи се осъществяват в сложен политически и организационен контекст. Като се вземе предвид този факт, управлението на проектите от страна на Комисията е било в голяма степен ефективно. Въпреки това Палатата идентифицира някои недостатъци, преодоляването на които би довело до още по-добри постижения на проектите, особено по отношение на устойчивостта на резултатите.
- 57.** Палатата достига до заключението, че анализът на нуждите понякога е недостатъчен и липсва координация между донорите. Въпреки че не всички инвестиционни проекти са постигнали изцяло задоволителни резултати и че съществува риск по отношение на тяхната устойчивост, предоставената от Комисията инвестиционна помощ е била адекватна и полезна за националната инфраструктура и институции. От друга страна, Палатата установи, че постиженията по проектите за институционално изграждане са задоволителни само отчасти и има голяма вероятност те да не бъдат устойчиви. Това се дължи на недостатъчна политическа воля и липса на ангажираност от страна на бенефициентите, тъй като повечето инициативи за реформи не произлизат от региона, а от Европейската комисия или други външни заинтересовани страни.

ТАБЛИЦА 1

### ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТНОСНО ИНВЕСТИЦИОННИТЕ ПРОЕКТИ И ПРОЕКТИТЕ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНО ИЗГРАЖДАНЕ

Одитен въпрос	Нужди		Крайни продукти от проектите	Резултати	
	Целесъобразност	Оценка		Постигания	Устойчивост
Вид подпомагане					
Инвестиция	3	ЧЗ	3	3 / ЧЗ	3 / ЧЗ
Институционално изграждане	3	3	3	ЧЗ	НЗ

Оценка: 3 = Задоволителна, ЧЗ = Частично задоволителна и НЗ = Незадоволителна;

3 / ЧЗ означава, че оценката попада между категориите „задоволителна“ и „частично задоволителна“.

- 58.** Макар че като цяло одитираните проекти са с вариращ успех, не се наблюдава съществена разлика в степента на успешност на ръководените от делегациите проекти в сравнение с управляваните от Европейската агенция за възстановяване.

#### ПРЕПОРЪКА 1

Основанията на Комисията да работи в областта на правосъдието и вътрешните работи на Западните Балкани са ясни, но резултатите от проектите биха могли да бъдат още по-убедителни, ако:

- а) при разработването на проекти в областта на правосъдието и вътрешните работи Комисията поставя необходимата тежест върху проектните цели и следи за определянето на показатели за въздействие за дейностите по проектите;
- б) инвестиционните проекти са по-тясно свързани с проектите за институционално изграждане;
- в) всички действащи в тази област донори, в това число Комисията като главен донор, се координират по-добре помежду си, например един донор може да финансира или съфинансира проект, разработен от друг донор);
- г) процесът по възлагане на обществени поръчки за оборудване бъде преразгледан от финансиращите организации. Когато е възможно, следва да обмисли възможността за съвместни инвестиционни фондове, управлявани от получаващата подпомагане държава, въпреки че все още ще е необходимо засилено наблюдение на процеса по възлагане на обществени поръчки от страна на организациите бенефициенти.

### ПРЕПОРЪКА 2

Устойчивостта на проектите би могла да бъде подобрена, ако:

- а) бенефициентите бъдат включени по-активно, напр. в процеса по възлагане на поръчки;
- б) не се стартира проект без план за поддържане на резултатите от него;
- в) Комисията наблюдава по-отблизо разпределянето на финансираното от ЕС оборудване и инфраструктура и оценява нейното използване, както и предприема корективни действия при необходимост;
- г) Комисията използва показатели за въздействие с оглед измерването на резултатите от проектите;
- д) предоставяното техническо подпомагане е допълнено в достатъчна степен с активно насърчаване на институционалните промени.

### ПРЕПОРЪКА 3

Проектите биха имали по-голямо регионално значение, ако инфраструктурните интервенции в областта на интегрираното управление на границите се разработват и прилагат по начин, който насърчава регионалното сътрудничество. Например съвместните гранични контролно-пропускателни пунктове, финансирани с отпуснати на регионално ниво средства, следва да бъдат поставени като приоритет.

Настоящият доклад беше приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 15 и 16 юли 2009 г.

*За Сметната палата*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Председател*

## ОДИТИРАНИ ПРОЕКТИ ПО ПРОГРАМА КАРДС В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ И ОЦЕНКА НА ТЯХНАТА ЕФЕКТИВНОСТ

	ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТА	КАРДС Годишна програма	СУМА В ЕВРО (договори)	
<b>Инвестиции</b>				
Албания	Офис оборудване за полицейски участъци	2001	419 093	
Албания	Изграждане на затвор във Фуш Круя	2001	2 874 708	
Албания	Апелативни съдилища в Корча и Вльора	2003	1 636 375	
Албания	Граничен контрол и управление на зелените граници	2003	2 127 106	
Босна и Херцеговина	Наблюдение и изграждане на ГКПП „Каменско“	2001	3 349 597	
Босна и Херцеговина	Изграждане на ГКПП „Горица“	2002	2 971 834	
Босна и Херцеговина	Наблюдение и възстановяване на съдебни сгради в Босна и Херцеговина	2002	2 310 367	
Босна и Херцеговина	Оборудване за полицейски части	2003	1 576 604	
Босна и Херцеговина	Наблюдение и изграждане на централната служба на граничната полиция в Босна и Херцеговина	2003	2 589 621	
Босна и Херцеговина	Предоставяне на ИТ телекомуникационна система	2003	2 597 772	
Бивша югославска република Македония	Осигуряване на автомобили за граничната полиция	2003	2 799 813	
Бивша югославска република Македония	Изграждане на приеман център за търсещи убежище лица	2002	1 419 580	
Черна гора	Изграждане на ГКПП D. Brijeg и S. Polje	2001	3 685 662	
Черна гора	ИТ и специално оборудване за граничната полиция	2003	1 683 038	
Сърбия	Изграждане и наблюдение ГКПП „Батровци“	2002—2003	5 134 209	
Сърбия	Ремонт и поддръжка на основната съдебна зала в Белград	2003	1 196 963	
Сърбия	Доставяне на материали за граничната полиция	2003	2 782 209	
		<b>Междинен сбор</b>	<b>41 154 551</b>	

	ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ПРОЕКТА	УПРАВЛЯВАН ОТ	НУЖДИ		КРАЙНИ ПРОДУКТИ	РЕЗУЛТАТИ	
			АКТУАЛНОСТ	НУЖДИ		ПОСТИЖЕНИЯ	УСТОЙЧИВОСТ
			Задоволителна (З), Частично задоволителна (ЧЗ), Незадоволителна (НЗ)		Да / Отчасти Не	З, ЧЗ, НЗ, N/A	Задоволителна / Незадоволителна / N/A
	Септември 2005 г.	Делегацията	НЗ	НЗ	Да	НЗ	Незадоволителна
	Март 2007 г.	Делегацията	З	НЗ	Отчасти	ЧЗ	Незадоволителна
	Май 2006 г.	Делегацията	З	З	Да	З	Незадоволителна
	Февруари 2006 г.	Делегацията	З	НЗ	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Октомври 2005 г.	Делегацията	З	З	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Не е стартирал	Делегацията	З	З	Не	N/A	N/A
	Декември 2004 г.	Делегацията	З	ЧЗ	Да	З	Задоволителна
	Юли 2005 г.	Делегацията	З	З	Да	З	Задоволителна
	Юли 2008 г.	Делегацията	ЧЗ	ЧЗ	Да	ЧЗ	Задоволителна
	Декември 2006 г.	Делегацията	З	З	Да	З	Задоволителна
	Юни 2005 г.	ЕАВ	З	ЧЗ	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Ноември 2006 г.	ЕАВ	ЧЗ	З	Да	З	Задоволителна
	Юли 2005 г.	ЕАВ	ЧЗ	З	Отчасти	ЧЗ	Задоволителна
	Март 2005 г.	ЕАВ	З	З	Да	З	Задоволителна
	Август 2006 г.	ЕАВ	З	З	Отчасти	ЧЗ	Задоволителна
	Май 2005 г.	ЕАВ	ЧЗ	З	Да	З	Задоволителна
	Май 2005 г.	ЕАВ	З	НЗ	Да	З	Задоволителна

	ОПИСАНИЕ НА ПРОЕКТА	КАРДС Годишна програма	СУМА В ЕВРО (договори)	
<b>Институционално изграждане</b>				
Албания	Национална стратегия в областта на миграцията	2001	1 000 000	
Албания	Програма за разминиране в Албания	2002	2 000 000	
Албания	Предварителна проверка на търсещи убежище лица и мигранти	2003	2 000 000	
Албания	Ратеса II — полицейска мисия	2004—2005	6 314 404	
Босна и Херцеговина	Подкрепа за прокуратурската служба в Босна и Херцеговина	2002	916 668	
Босна и Херцеговина	Подкрепа за Комисията по човешките права	2003	645 705	
Босна и Херцеговина	Подкрепа за Висшия съдебен и прокуратурски съвет	2004	3 120 986	
Босна и Херцеговина	Подкрепа за регистратурата за военни престъпления в Босна и Херцеговина	2004	3 500 000	
Бившата югославска република Македония	Институт за обучение на служители в съдебната система	2001	1 188 405	
Бившата югославска република Македония	Подкрепа за националната стратегия за реформа на полицията	2001	1 457 533	
Сърбия	Институт за обучение на служители в съдебната система	2004	2 499 175	
Сърбия	Изграждане на капацитета на Министерство на правосъдието	2004	1 491 029	
Регионален	Установяване на съвместима със стандартите на ЕС рамка в областта на убежището, миграцията и визите	2002	2 922 700	
Регионален	Подкрепа и координация на стратегиите по отношение на интегрираното управление на границите на Западните Балкани	2002—2003	1 999 984	
Регионален	Установяване на независима, надеждна и функционираща съдебна система и подобряване на сътрудничеството по съдебни въпроси	2003	5 499 579	
		<b>Междинен сбор</b>	<b>36 556 168</b>	
<b>Инвестиции и институционално изграждане</b>				
Сърбия	ИТ поддръжка за съдебната администрация, управление на делата	2004	3 232 093	
		<b>ОБЩО</b>	<b>80 942 812</b>	

Одитни критерии за актуалност:

Целите на проекта съответстват на приоритетите на дадената страна в областта на правосъдието и вътрешните работи.

Одитни критерии за оценка на нуждите: Проектите са обосновани и са разгледани алтернативни подходи.

Одитни критерии за крайни продукти: Вследствие на извършените дейности са получени планираните крайни продукти.

Одитни критерии за постигнати резултати: Предоставеното от ЕС подпомагане е използвано ефективно.

Одитни критерии за устойчивост: Резултатите от проектите са устойчиви по отношение на тяхното финансиране и опериране.

N/A: Не се прилага.



	ПРИКЛЮЧВАНЕ НА ПРОЕКТА	УПРАВЛЯВАН ОТ	НУЖДИ		КРАЙНИ ПРОДУКТИ	РЕЗУЛТАТИ	
			АКТУАЛНОСТ	НУЖДИ		ПОСТИЖЕНИЯ	УСТОЙЧИВОСТ
			Задоволителна (З), Частично задоволителна (ЧЗ), Незадоволителна (НЗ)		Да / Отчасти Не	З, ЧЗ, НЗ, N/A	Задоволителна / Незадоволителна / N/A
	Януари 2005 г.	Делегация	З	З	Да	НЗ	Незадоволителна
	Май 2006 г.	Делегация	З	З	Да	З	Задоволителна
	Февруари 2006 г.	Делегация	З	З	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Декември 2007 г.	Делегация	З	ЧЗ	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Май 2005 г.	Делегация	З	ЧЗ	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Март 2005 г.	Делегация	З	З	Да	З	Задоволителна
	Януари 2006 г.	Делегация	З	З	Да	З	Незадоволителна
	Януари 2008 г.	Делегация	З	З	Да	З	Незадоволителна
	Октомври 2005 г.	ЕАВ	З	З	Да	З	Незадоволителна
	Септември 2005 г.	ЕАВ	З	ЧЗ	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Октомври 2007 г.	ЕАВ	З	ЧЗ	Отчасти	НЗ	Незадоволителна
	Септември 2007 г.	ЕАВ	З	З	Отчасти	ЧЗ	Незадоволителна
	Декември 2005 г.	ГД „Разширяване“	З	З	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Март 2007 г.	ГД „Разширяване“	З	З	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Април 2007 г.	ГД „Разширяване“	З	НЗ	Да	ЧЗ	Незадоволителна
	Ноември 2005 г.	ЕАВ	З	З	Да	ЧЗ	Задоволителна

## ОДИТНА МЕТОДОЛОГИЯ И ИЗВАДКА

1. Одитната дейност включваше преглед на документи за стратегия и планиране, напр. документи за национална стратегия, многогодишни индикативни програми и документи за европейски партньорство, както и доклади от мониторинг и оценки. Беше извършен одит на извадка от 30 проекта в рамките на годишните програми за периода 2001—2005 г. в следните страни от Западните Балкани: Албания, Босна и Херцеговина, бившата югославска република Македония, Черна гора и Сърбия. Проектите са управлявани от Европейската агенция за възстановяване или от делегациите на Европейската комисия<sup>1</sup>. Беше извършен също така одит на три допълнителни регионални проекта, управлявани от ГД „Разширяване“ в Брюксел.
2. Бяха одитирани договори на обща стойност около 81 милиона евро, което представлява 17 % от поетите задължения по програма КАРДС за 2001—2006 г. в областта на правосъдието и вътрешните работи. Проектите бяха избрани съгласно следните критерии: i) финансово значение, ii) обхващане на всички подобласти на правосъдието и вътрешните работи и iii) обхващане на всички видове договори, т.е. безвъзмездни средства, услуги, доставки и строителство. 29 от 30 национални проекта бяха посетени на място с оглед изготвянето на адекватни констатации и оценки относно крайните продукти, резултатите и устойчивостта на проектите.

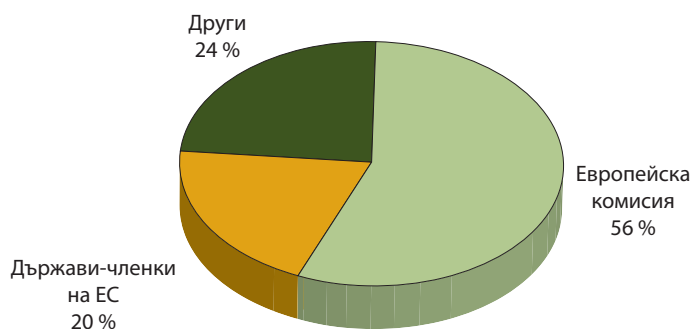
<sup>1</sup> ЕАВ приключи своята дейност в края на 2008 г. Нейните оперативни центрове бяха разположени в бившата югославска република Македония, Черна гора и Сърбия. Делегации на ЕК изпълняват програми в Албания и Босна и Херцеговина. Също така съществуваше оперативен център на ЕАВ в Косово, а в Хърватия има делегация, но на тях не беше извършен одит.

**ТАБЛИЦА 1: БРОЙ ДОПУСТИМИ ПРОЕКТИ ЗА СТРАНА ПРЕЗ АПРИЛ 2007 г.**

Държава	Брой проекти	Стойност в милиони евро
Албания	21	38
Босна и Херцеговина	30	48
Бившата югославска република Македония	12	15
Регионална програма	6	15
Сърбия и Черна гора	14	21
<b>Общо</b>	<b>83</b>	<b>137</b>
<b>Одитирани</b>	<b>33</b>	<b>81</b>
<b>Обхванати</b>	<b>40 %</b>	<b>59 %</b>

3. Одитът се съсредоточи върху проекти, които са приключили неотдавна. Така проверката беше ограничена до проекти, стартирали не по-рано от 48 месеца и не по-късно от 18 месеца преди началото на одита. Съгласно тези критерии сумата, за която са сключени договори в одитираните страни, възлиза на 137 милиона евро, като при одита бяха обхванати 59 % от тази сума. С изключение на един случай (проект за изграждане на граничен контролно-пропускателен пункт „Горица“ в Босна и Херцеговина), който така и не е бил започнат, другите проекти са завършени. Имаше достатъчно материал на разположение за идентифициране и анализ на основните проблеми по отношение на ефективността.

### РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ИЗТОЧНИК НА ОБЩО ПРЕДОСТАВЕНИТЕ БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2006—2008 г. (4 240 МИЛИОНА ЕВРО)



Източник: Съвместна служба за Югоизточна Европа на Европейската комисия и Световната банка.

### НИВО НА ВЪЗПРИЯТИЕ НА КОРУПЦИЯТА В ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ

	2008 г.		2007 г.		2006 г.		2005 г.		2004 г.	
	Класиране	Оценка по ИВК	Класиране	Оценка по ИВК	Класиране	Оценка по ИВК	Класиране	Оценка по ИВК	Класиране	Оценка по ИВК
Албания	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
Босна и Херцеговина	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
Бившата югославска република Македония	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
Черна гора	85	3,4	84	3,3	N/A		97	2,8	97	2,7
Сърбия	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

Индексът за възприятие на корупцията (ИВК) се изчислява за 180 държави, като на първо място се поставя държавата, която се възприема за най-малко корумпирана, а на 180-то място — държавата, която се възприема за най-корумпирана. Оценката по ИВК варира от 0 до 10 и изразява нивото на възприемане на корупцията, т.е. колкото е по-ниска оценката, толкова е по-високо нивото на възприятие на корупцията.

Източник: Трансперънси интернешънъл (<http://www.transparency.org>).

## УПРАВЛЕНСКА СТРУКТУРА НА КОМИСИЯТА В ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ

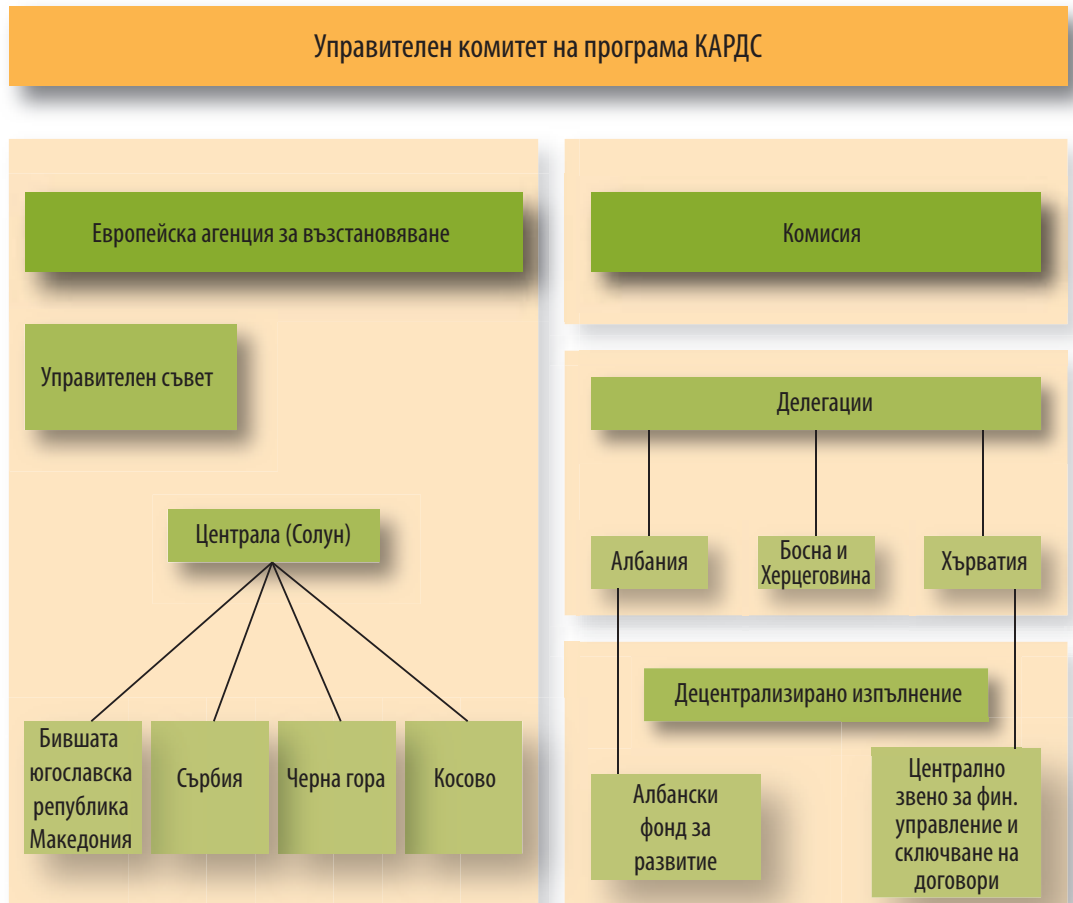
Програма КАРДС се изпълнява основно чрез две от общо четири различни управленски структури (вж. **диаграма 1**):

- а) Делегациите на ЕК в Албания, Босна и Херцеговина и Хърватия управляват проектите от тяхното идентифициране и формулиране до обявяването на търг, сключването на договори, тяхното изпълнение и оценка<sup>1</sup>.
- б) Европейската агенция за възстановяване (ЕАВ)<sup>2</sup>, независима агенция на ЕС, управлява програмата в Сърбия и Черна гора, включително в Косово и бившата югославска република Македония. Агенцията е създадена в отговор на необходимостта да се действа бързо и ефикасно за покриване на неотложните нужди на населението в Косово непосредствено след кризата през 1999 г.
- в) ГД „Разширяване“ (преди и EuropeAid) управлява регионалните програми директно от централата на Комисията.
- г) Изпълнителните агенции на държавите бенефициенти ръководят чрез децентрализирано управление програмите за развитие на местните общности в Албания и част от програмата КАРДС за 2002 г. в Хърватия.

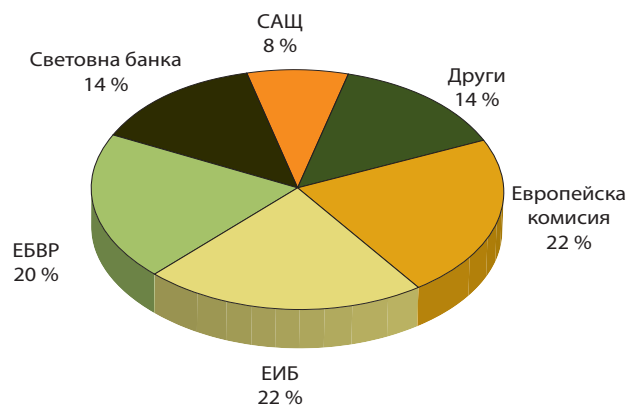
<sup>1</sup> В Босна и Херцеговина процесът на децентрализация започва през 1998 г. Целта на този процес е да се подобри темпото на предоставяне на външна помощ от ЕС, като същевременно бъдат прилагани строги финансови процедури.

<sup>2</sup> 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.

**ДИАГРАМА 1: УПРАВЛЕНСКА СТРУКТУРА НА ПРОГРАМА КАРДС**



**РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ИЗТОЧНИК НА ОБЩО ОТПУСНАТИТЕ  
БЕЗВЪЗМЕЗДНИ СРЕДСТВА И ЗАЕМИ ЗА ПЕРИОДА 2006—2008 г.  
(10 488 МИЛИОНА ЕВРО)**



*Източник:* Съвместна служба за Югоизточна Европа на Европейската комисия и Световната банка.

# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## РЕЗЮМЕ

### I.

Областта на правосъдието и вътрешните работи продължава да бъде приоритетна област при програмирането на инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП). Общият размер на средствата, предоставени на проекти в тази област, през 2007 г. възлиза на 58,6 млн. евро и на 75,5 млн. евро през 2008 г.

### III.

- а) Комисията винаги е отдавала голям приоритет на предоставянето на подкрепа на държавите за изпълнението на изискванията съгласно политическите критерии, в т.ч. и в областта на правосъдието и вътрешните работи, както свидетелстват предишните програми ФАР и КАРДС и преходният финансов инструмент. Областта на правосъдието и вътрешните работи продължава да бъде приоритетна и в рамките на ИПП.
- б) Устойчивостта на проектите зависи основно от ангажираността на държавите бенефициенти и от ресурсите, предоставени на проектите след тяхното приключване. Комисията работи по този проблем, като обвързва проектите с определени условия и изисква съфинансиране от страна на бенефициентите.
- в) Като правило потребностите се установяват в рамката на докладите за напредъка, в които е включена и оценка за положението в областта на правосъдието и вътрешните работи в държавите кандидатки и потенциалните държави кандидатки.
- г) Комисията споделя становището, че институционалното изграждане е най-резултатно, когато се подкрепя от силна политическа воля за реформи.
- д) Благодарение на бързото изпълнение, което предлага и което е от основно значение във фазата на възстановяване, Европейската агенция за възстановяване се доказва като ефективен инструмент за областта, за която тя е създадена.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### IV.

- б) По принцип Комисията съчетава инвестиции в оборудване и инфраструктура с институционално изграждане и изграждане на капацитет. Предоставянето на оборудване и инфраструктура е придружено от подкрепа за обучение и за организационни реформи.
- в) В рамките на ИПП Комисията постави по-силен акцент върху ефективността на помощта и е ангажирана да осигури ефективна координация между донорите по места. Поради това от 2007 г. насам се състояха различни организирани от Комисията конференции по темата координация между донорите, както и конкретни инициативи по места за координация на секторно ниво, включително и подготовка на съвместни проекти с други донори.
- г) Тъй като Финансовият регламент позволява на Комисията да изпълнява външни действия съвместно с други действащи лица, този вид действие ще бъде обмислено в случаи, когато то се определя като приложимо.

### V.

- а) В момента бенефициентите участват в процеса на възлагане на поръчки — от подготовката на проекта до оценката на офертите (при нея винаги има представител на бенефициента, който е с право на глас). В по-общ план с цел засилване на участието на бенефициентите редовно се организират координационни срещи с централата и делегациите на ЕК и бенефициентите, като с бенефициентите още на ранен етап се провеждат консултации по документа за многогодишно планиране и по бъдещите проектни фишове.
- б) С цел постигане на по-голяма устойчивост и повече активност на бенефициентите по програмите от ИПП за 2007 и 2008 г. в проектните фишове са включени специални условия за поддържане на инфраструктурата.
- в) С цел подобряване на мониторинга над работата на органите и финансовата помощ в областта на правосъдието и вътрешните работи през март 2009 г. Комисията започна регионален проект за финансова помощ.
- г) Финансовата помощ допълва политическия процес на стабилизиране и асоцииране. Докладите за напредъка и европейските партньорства съдържат конкретни препоръки относно необходимите институционални промени. Част от проектите пряко подпомагат и реформите в областта на правосъдието и вътрешните работи. Така например при програмирането на ИПП за 2009 г. се провеждат обсъждания с бенефициентите с цел предлагане на по-добри програми, отговарящи на нуждите на бенефициентите в областта на правосъдието и вътрешните работи от гледна точка на регионалната интеграция към ЕС и които са свързани със стратегическия документ, докладите за страниите и партньорствата за присъединяване и европейските партньорства.

# ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

## ВЪВЕДЕНИЕ

### 2.

След програмата КАРДС областта на правосъдието и вътрешните работи продължи да бъде приоритетна и при програмирането на ИПП.

В насоките по годишните програми за действие се посочва, че средствата, които се заделят по политическите критерии, в т.ч. и проектите в областта на правосъдието и вътрешните работи в рамките на компонента на ИПП за техническа помощ и институционално изграждане, следва да възлизат на 30 до 35 % от всички средства. Общият размер на средствата, предоставени на проекти в тази област, през 2007 г. възлиза на 58,6 млн. евро и на 75,5 млн. евро през 2008 г.

### 3.

- а) Направената от Комисията оценка на риска потвърждава констатациите на Палатата. Рисковете във връзка с устойчивостта и участието в проектите по програмите на ИПП за 2007 и 2008 г. обаче към момента са снижени от условията и мерките, включени в проектите, например съфинансиране на проектите.
- в) Комисията прилага принципи за надеждно и ефективно финансово управление и прави оценка на нивото на риска във връзка с всеки отделен проект. Договори не се подписват, а изпълнението на подписаните може да бъде спряно, ако не са налице достатъчно гаранции, че условията за изпълнение на проекта ще бъдат удовлетворени.

## СЪОБРАЖЕНИЯ

### 13.

При изпълнението на годишните проекти Комисията трябваше да отчете променящите се обстоятелства и същевременно да не излезе извън по-общите стратегически цели.

### Каре 1 — Примери за стратегически и нестратегически инвестиционни проекти

*Пример 2: Проект, който не следва годишната програма*

На равнище политика е установена нуждата от изграждане на капацитет в областта на убежището. В редовния си доклад за 2002 г. Комисията призова страната да „повиши капацитета си за обработка на молби за убежище“, а първата мисия за оценка в областта на правосъдието и вътрешните работи, проведена през юни 2002 г., излезе с препоръка, че „следва да бъдат изградени адекватни места за прием на търсещите убежище лица“.

### 14.

При финансирането на проектите винаги се отчита стратегическата рамка.

Комисията последователно насърчава министерствата на правосъдието и вътрешните работи да разработят своя процедура за подбор.

### Каре 3 — Примери за неефикасно и неефективно разпределение и използване на финансирано от ЕС оборудване

Мотоциклетите, предоставени от КАРДС, са разпределени в управленията на граничната полиция за патрулиране по зелената граница. Министерството на вътрешните работи се аранжира да осигури необходимата предпазна екипировка. Обявена е тръжна процедура и в началото на 2009 г. е избрана оферта.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Закупуването на оборудването първоначално беше отговорност на Министерството на труда и социалната политика. Комисията и ВКБООН заедно повдигнаха въпроса пред правителството. Част от оборудването беше инсталирано в центъра към април 2008 г., а останалата част в края на лятото на 2008 г.

Впоследствие Комисията засили цялостния си надзор чрез посещения на място, осъществявани от служители на Делегацията на ЕК, и периодично докладване за използването на материалните активи, както и чрез тясно взаимодействие с албанската държавна полиция.

### **Каре 5 — Пример за неизпълнен проект за изграждане на граничен контролно-пропускателен пункт**

Въз основа на категоричен ангажимент от страна на Министерския съвет на Босна и Херцеговина и община Груде, че процесът на отчуждаване на имотите ще приключи до края на септември 2004 г., Комисията сключи договор за строителство на стойност 2,9 млн. евро за изграждането на ГКПП „Горица“ през октомври 2004 г. Възникналата ситуация не е необичайна, като се има предвид правната несигурност, породена от прехвърлянето на правомощията във връзка с митническите и граничните въпроси от федеративните единици на държавата Босна и Херцеговина. Освен това ГКПП „Горица“ беше определен от Федералното министерство на транспорта на Босна и Херцеговина за пункт с приоритетно изграждане. В този конкретен случай Комисията се сблъска с неочаквана съпротива срещу отчуждаването на имотите от страна на местните власти, дължаща се на оценката на имотите, като държавата не можа да неутрализира реакцията.

С оглед на устойчивостта и участието в проектите по програмите на ИПП за 2007 и 2008 г. в проектните фишове са включени мерки за избягване на трудности във връзка с разрешения за строеж и недвижима собственост.

Службата за косвени данъци на Босна и Херцеговина планира строителство на вътрешен митнически терминал в Мостар (в рамките на нейния регионален център за Мостар), който да бъде собственост на Службата. Така Службата ще бъде в състояние да събира 100 % от приходите от използването на митническия терминал. Строителство на вътрешни митнически терминали се предвижда и в стратегията на Босна и Херцеговина за интегрирано управление на границите (преработена версия от юли 2008 г.). Службата за косвени данъци предвижда да бъдат построени четири вътрешни митнически терминала в Босна и Херцеговина в рамките на четири нейни регионални центъра — Мостар, Сараево, Баня Лука и Тузла.

### **19.**

Решението за или против общ граничен контролно-пропускателен пункт зависи от редица фактори, като цената е само един от тях. Наред с това могат да бъдат посочени няколко примера за общи ГКПП между държави от Западните Балкани (или между тях и съседните им държави), които са получили подкрепа от фондове на ЕС. Общият граничен контролно-пропускателен пункт определено може да подобри сътрудничеството между двете съответни страни, но наред с него съществуват и други начини за двустранно сътрудничество по границите.

Понастоящем Комисията разглежда въпроса дали относно общите гранични контролно-пропускателни пунктове между държавите от Западните Балкани и техните съседи достиженията на правото от Шенген ще се прилагат в случай на молба за убежище, подадена от търсещо убежище лице на територията на трета държава (но намиращо се физически на територията на общ граничен контролно-пропускателен пункт). Перспективата за държавите от Западните Балкани да се присъединят към ЕС налага подобни вътрешни съображения да бъдат вземани предвид при изказването на препоръки за политики по отношение на тези държави.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### **Каре 6 — Пример за инвестиция, спомагаща за налагането на върховенството на закона** *Построяване на апелативен съд във Вльора, Албания*

От момента на изготвяне на одита електрозахранването в страната се подобри съществено и вследствие на това случаите на прекъсване на електричеството станали много по-редки. Успоредно с това от началото на 2009 г. Министерството на правосъдието увеличи оперативния бюджет и бюджета за поддръжка на цялата инфраструктура в системата на правосъдието.

В това отношение следва да се спомене, че администрирането и управлението на бюджета в съдебните институции трайно се оформя като по-прозрачно и по-стандартизирано.

#### **23.**

Албания има сключено споразумение за реадмисия с Общността, което влезе в сила на 1 май 2006 г. Съответните споразумения на Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия и бившата югославска република Македония влязоха в сила на 1 януари 2008 г. Във всяко от тези споразумения се предвижда, че изпълнението на споразумението трябва да бъде следено от съвместен комитет за реадмисия, в който влизат представители на Комисията и на националните власти. Съвместените комитети провеждат редовни заседания, в които участват и представители на държавите-членки. Правилното прилагане на тези споразумения е условие за премахване на задължението за притежаване на визи на ЕС. Направените в този контекст оценки потвърждават, че споразуменията се прилагат правилно и навременно.

#### **24.**

Междувременно положението се подобри. С оглед на устойчивостта и засилената активност на бенефициентите на проектите по програмите за 2007 и 2008 г. на ИПП в проектните фишове са включени специални условия за поддържане на инфраструктурата.

#### **25.**

Комисията е наясно, че по-доброто следене на активите може да има положителен ефект върху въздействието и устойчивостта на инвестиционните проекти.

### **Каре 8 — Пример за инфраструктурен проект без въздействие**

Към момента дейността на граничния контролно-пропускателен пункт се ръководи от инструкциите, издадени от директора на Службата за косвени данъци. Според съответните органи на Босна и Херцеговина тези инструкции не са законов документ за официалната прекаатегоризация (понижаване на статута) на граничния контролно-пропускателен пункт, тъй като за да бъде законосъобразно подобно решение, то трябва да бъде взето от съответните институции на Босна и Херцеговина и да бъде публикувано в държавния вестник на страната, което в случая не е станало. Според тях писмото с инструкции, изпратено от директора на Службата за косвени данъци, не може да се разглежда като официален документ за прекаатегоризация, въпреки че режимът на граничния контролно-пропускателен пункт се урежда именно от тези инструкции.

#### **26.**

В момента бенефициентите участват в процеса на възлагане на поръчки — от подготовката на проекта до оценката на офертите (при нея винаги има представител на бенефициента, който е с право на глас).

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Сервизното обслужване не може да бъде количествено изразено към момента на провеждане на търга и по принцип се простира и след периода на изпълнение на програмите на Комисията. Обикновено предоставянето на сервизно обслужване след продажбата се включва като изискване в търговете за доставки на ЕК, но договорот за такива услуги трябва да се договори от бенефициента и не се финансира от ЕК.

### **Инвестициите не отговарят на необходимия институционален капацитет**

#### **27.**

По принцип Комисията съчетава инвестиции в оборудване и инфраструктура с институционално изграждане и изграждане на капацитет. Когато става въпрос за управление на граници, предоставянето на оборудване и инфраструктура се съчетава с подкрепа за обучението на граничната полиция и за провеждането на организационни реформи. Общите цели за всяка една държава са на основата на стратегия за интегрирано управление на границите.

#### **28.**

Проектът е една от стъпките в една по-дългосрочна стратегия. Благодарение на ИТ доставките се постигна значително подобрене в начина на работа и незабавен трансфер на данни между свързаните полицейски управления и централното ИТ звено на министерството, като така се осигури възможност съответните полицейски управления да извършват допълнителна обработка на данните. Това е планираната и непосредствена цел на проекта. В рамките на няколко етапа се планира по-нататъшно разширяване на мрежата.

а) Към момента в Черна гора към централната база данни и базата данни на Интерпол са свързани седем ГКПП (обслужващи 85 % от пътническия поток). Към юни 2009 г. трябваше да бъде свързан още един ГКПП. Във водения понастоящем диалог за либерализиране на визовия режим Черна гора заяви, че до края на 2009 г. всички

гранични контролно-пропускателни пунктове ще бъдат свързани към централната база данни и че свързването им ще се финансира с национални средства.

б) В другите държави от Западните Балкани междуременно бяха приети нови закони за защитата на данните<sup>1</sup>. В част от държавите са необходими и допълнителни законодателни и административни мерки за осигуряване на достатъчна защита на личните данни.

в) Писмените инструкции относно контрола на достъпа са отговорност на националните власти. Комисията оказва помощ и за въвеждането на процедури за контрола на достъпа — чрез техническа помощ и туининг.

#### **34.**

Стратегиите за реформи по въпроси от областта на правосъдието и вътрешните работи съдържат показатели за изпълнението. Изготвени са обзори на политиката, които служат като източник на насоки за програмирането и резултатите, които да бъдат постигнати с финансовата помощ. В партньорските проверки на експертите от държавите-членки се прави оценка на положението като цяло и се изказват препоръки за това какво следва да се постигне с бъдещите помощи. Наред с това в годишния доклад за напредъка се съдържа оценка на степента, до която във всяка държава от Западните Балкани се зачитат ценностите на свободата, сигурността и правосъдието (напр. върховенство на закона, спазване на основните права).

<sup>1</sup> Нови закони за защитата на данните бяха приети през 2007 г. (Хърватия) и през 2008 г. (Албания, Сърбия, Черна гора и бившата югославска република Македония).

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### **Каре 9 — Нестабилна ситуация по отношение на персонала в публичната администрация в Албания и бившата югославска република Македония**

Недостигът на служители и текучеството след изброи са повод за притеснение. Комисията целенасочено подчертава редовно пред националните и местните власти важността на задържането на служителите като гаранция за повишаване резултатността на публичната администрация.

След момента на провеждане на одита могат да бъдат отчетени някои постижения в сферата на миграцията, където дирекция „Политики по отношение на миграцията“ на албанското Министерство на труда беше подсилена и бяха наети допълнителни служители.

Направените от министерството промени бяха в съответствие с действащото законодателство и най-вече въз основа на т.нар. „незадоволително представяне“. Те временно забавиха процеса на реформи и въпросът беше повдигнат от Комисията. За наетите нови служители беше необходимо известно време за запознаване с работата, но показателите за представянето на длъжностните лица на всички въпросни позиции са сравнително по-добри отколкото преди три години.

### **Каре 10 — Примери за повишен оперативен капацитет**

Помощта от Общността може да е допринесла за осигуряването на инфраструктурния и организационен капацитет и уменията, необходими за планирането и провеждането на операция от подобна важност, но не е нито пряк, нито косвен фактор за нейното осъществяване.

### **38.**

Въпреки че Комисията насърчава различните служби да си сътрудничат, вътрешното напрежение и фрагментираното, некоординирано разработване на политики от страна на държавата и на федеративните единици в Босна и Херцеговина се явява основната спънка за гладкото функциониране на институциите и създаването на по-добре работещи и по-ефективни държавни структури. Липсата на политически консенсус относно главата посока за страната неминуемо повлиява и на резултатите от финансовата помощ.

### **Каре 11 — Примери за обучителни центрове за съдебната система**

Първоначално Министерството на правосъдието не покани никой от чуждестранните експерти на проекта да участват в изготвянето на закона, уреждащ работата на академията за обучение на съдии и прокурори. Вследствие на натиска от страна на донорската общност в крайна сметка мнението на експертите беше потърсено и някои от техните препоръки бяха включени в окончателния вариант на правния текст. Въпреки това в сегашния закон продължават да се откриват недостатъци, които трябва да бъдат отстранени. Министерството на правосъдието е включило в законодателната си програма за 2009 г. изготвянето на изменения.

Към момента академията е напълно оперативна и за първоначално, и за текущо обучение. При първоначалното обучение първият випуск обучаеми завърши курси на обучение през февруари 2009 г., а в момента тече обучението на втория випуск. При текущото обучение академията постоянно разширява периметъра на своите дейности и категориите предлагано специализирано обучение.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Решението за отказ от стратегията за обучение на обучители с цел подобряване на методите на преподаване беше взето от местните власти.

По време на изпълнението на проекта Комисията се сблъска с промени в приоритетите, породени от различните виждания за ролята на центъра за обучение в съдебната система от страна на различните министри на правосъдието, председателите на Върховния съд и директорите на центъра.

#### 41.

Тъй като проектите, стартирали в рамките на програмата, бяха първите регионални проекти по КАРДС в областта на правосъдието и вътрешните работи, през периода май—юни 2002 г. районът беше посетен от експерти от държавите-членки, които направиха оценка на областта на правосъдието и вътрешните работи и набелязаха няколко важни общи нужди, които започналите след това проекти имаха за цел да обхванат.

#### 43.

За бъдещите проекти ще се изготвят кратки обобщения на напредъка в постигането на конкретните цели. Комисията желае да подчертае, че всички резултати, посочени в описанието на проекта, са постигнати.

#### 44.

Комисията се поучи от предишния си опит и в момента действа в съответствие с формализиран вече подход, съгласно който бенефициентът е този, който направлява процеса на подпомагане и носи цялата отговорност за очакваните цели, методологии и резултати.

По-нататъшното засилване на участието в проектите от страна на бенефициентите е приоритет за ИПП.

### **Каре 12 — Примери за проекти за „учене чрез практика“ в Босна и Херцеговина**

*Пример 2: Непълно прехвърляне на отговорностите към бенефициента — Съд за военни престъпления*

По отношение на прехвърлянето към служителите проектът за военните престъпления предполага петгодишен период на изпълнение, т.е. от 2005 до 2009 г. включително. След провеждането на одита перспективата за приключване на мандатите на всички чуждестранни съдии и прокурори беше преосмислена, особено в светлината на броя на висящите дела и 15-процентното намаление в бюджета на съда за 2009 г. Поради това по политически, технически и бюджетни причини съдът (и прокуратурата) са за това те да продължат работа и след първоначалния краен срок през декември 2009 г.

#### 46.

Към момента Комисията счита степента, до която се зачитат ценностите на свободата, сигурността и правосъдието, например върховенство на закона и спазване на основните свободи, в ключови трети държави (в т.ч. държавите, обект на одита) за важен показател за въздействие във връзка с една от общите цели на пространството на правосъдие, свобода и сигурност.

#### 47.

Опитът с изпълнението на няколко проекта за институционално изграждане показва, че Комисията многократно и настойчиво се опитва да повлияе положително с оглед повишаване устойчивостта на проектите.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### 48.

С цел засилване участието на бенефициентите редовно се организират регионални координационни срещи между тях и централата и делегациите на ЕК. Наред с това с бенефициентите още на ранен етап се провеждат консултации по документа за многогодишно планиране и по бъдещите проектни фишове.

Що се отнася до програмирането на ИПП за 2009 г. в областта на правосъдието и вътрешните работи, с бенефициентите се провеждат обсъждания с цел предлагане на по-добри програми, отговарящи на техните нужди в областта на правосъдието и вътрешните работи от гледна точка на регионалната интеграция към ЕС и които са свързани със стратегическия документ, докладите за страните и партньорствата за присъединяване и европейските партньорства.

### 49.

През първата половина на 2008 г. Съветът за регионално сътрудничество пое изпълняваната преди това от Пакта за стабилност роля на организация, способна да осигури регионалната координация между донорите в региона в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и организирането на конференции с тази цел.

В този контекст срещи за сътрудничество между донорите се организират и от отделни инициативи като регионалната инициатива „Миграция, убежище, бежанци“ (MARRI) и Регионалната инициатива за противопоставяне на корупцията (RAI).

### 52.

Европейската агенция за възстановяване изпълни успешно задачата си за възстановяване и стабилизация след кризи. Комисията счита, че благодарение на бързото изпълнение, което предлага и което е от основно значение във фазата на възстановяване, Агенцията се е доказала като ефективен инструмент за областта, за която тя е създадена.

### 53.

Координацията между донорите вече се счита за приоритет в рамките на КАРДС. В края на 2005 г. в Брюксел се състоя координационна среща на донорите, по време на която бяха представени добри практики, приложени в Албания, и бяха обсъдени различните аспекти на координацията.

В рамките на ИПП волята за осигуряване на ефективна координация между донорите по места се превърна в първостепенен приоритет. Още конференции по темата за резултатността на помощите в Западните Балкани и Турция се състояха в Брюксел през октомври 2008 г. и в Тирана през април 2009 г. За октомври 2009 г. е планирана нова конференция като тяхно продължение.

### 54.

Комисията полага непрекъснато старание за подобряване на координацията между донорите. В началото на 2008 г. с цел подобряване на координацията на ниво политики и програмиране в областта на правосъдието и вътрешните работи беше възстановена вътрешната мрежа. В рамките ѝ се провеждат редовни срещи с участието на делегациите на ЕК. В този контекст бяха изготвени тематични доклади, съдържащи препоръки по политиките и програмирането в съдебната реформа и борбата с корупцията и организираната престъпност.



## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Каре 14 — Пример за некоординирана инвестиция от няколко донора

От 2002 г. насам всички донори са осигурявали на местните власти автомобили и са ги предоставяли като дарение в края на проектите си. Некоординираният подход — липса на стратегическо бюджетно планиране у местните власти и реакция от страна на международните организации на липсата на автомобили, за няколко години доведе до оформянето на разнороден автомобилен парк с увеличаващи се разходи за поддръжка. Проблемът беше забелязан от Министерството на вътрешните работи. Миналата година Министерството на вътрешните работи започна координирана ревизия на своя автомобилен парк, като проведе тръжна процедура и след това закупи 50 автомобила. Всички автомобили са от един водещ производител от ЕС и се очаква, че това ще се отрази положително на разходите за поддръжка.

#### 55.

Проблемът с противоречащите си препоръки, който е ограничен до определени въпроси и се отнася само до конкретен период, междуременно беше разрешен, тъй като другите действащи лица напуснаха терена. Сега проблемът не се проявява, тъй като Комисията утвърди постепенното хармонизиране на препоръките.

### ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

#### 56.

Областта на правосъдието и вътрешните работи продължи да бъде приоритетна област при програмирането на инструментите за предприединителна помощ, като междуременно бяха въведени мерки за гарантиране устойчивостта на резултатите от проектите.

#### 57.

В усилията си да координира донорите Комисията поддържа редовни контакти за координация на политиките и финансовата помощ със Съвета на Европа, Венецианската комисия, върховния комисар на ООН за бежанците, Международната организация по миграция, Международния наказателен трибунал за бивша Югославия и двустранните донори. Между делегациите на ЕК и посолствата на държавите-членки се провеждат редовни срещи за координиране на тяхната двустранна финансова помощ с тази от Общността. През есента на 2008 г. и през април 2009 г. Комисията организира конференции с основните донори с цел подобряване на координацията и методите на работа на донорите. Следващата конференция, която ще се занимае основно с практическите аспекти на координацията по места, е предвидена за октомври 2009 г.

През първата половина на 2008 г. Съветът за регионално сътрудничество пое изпълняваната преди това от Пакта за стабилност роля на организация, способна регионалната координация между донорите в региона в областта на правосъдието и вътрешните работи, както и организирането на конференции с тази цел. Срещи за координация между донорите се организират и чрез регионалните инициативи.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

### Препоръка 1

- а) Комисията е в процес на определяне на показатели за въздействието, които са част от цикъла на управление въз основа на дейностите. Те включват степента, до която ценностите, свързани със свободата, сигурността и правосъдието, се зачитат в ключови трети държави, включително държавите, в които е проведен одитът. Сред тези ценности са върховенството на закона и спазването на основните свободи.
- б) По принцип Комисията съчетава инвестиции в оборудване и инфраструктура с институционално изграждане и изграждане на капацитет. Предоставянето на оборудване и инфраструктура се придружава от подкрепа за обучение и за организационни реформи.
- в) В момента се разглеждат практическите аспекти на координацията между донорите. По отношение на тази конкретна възможност от страна на Комисията бяха предприети инициативи в рамките на „панаир на проектите“, организиран през пролетта на 2009 г.
- г) Тъй като Финансовият регламент позволява на Комисията да изпълнява външни действия съвместно с други действащи лица, този вид действие ще бъде обмислено в случаи, когато то се определя като приложимо.

### Препоръка 2

- а) В момента бенефициентите участват в процеса на възлагане на поръчки — от подготовката на проекта до оценката на офертите (при нея винаги има представител на бенефициента, който е с право на глас). В по-общ план с цел засилване на участието на бенефициентите редовно се организират координационни срещи с централата и делегациите на ЕК и бенефициентите, като с бенефициентите още на ранен етап се провеждат консултации по документа за многогодишно планиране и по бъдещите проектни фишове.
- б) С оглед на устойчивостта и засилената активност на бенефициентите на проектите по програмите на ИПП за 2007 и 2008 г. в проектните фишове са включени специални условия за поддържане на инфраструктурата.
- в) Комисията е наясно с положението и през март 2009 г. с цел подобряване на мониторинга над работата на органите и финансовата помощ в областта на правосъдието и вътрешните работи започна регионален проект за финансова помощ.
- г) Комисията е в процес на определяне на показатели за въздействието, които са част от цикъла на управление въз основа на дейностите. Те включват степента, до която ценностите, свързани със свободата, сигурността и правосъдието, се зачитат в ключови трети държави, включително държавите, в които е проведен одитът. Сред тези ценности са върховенството на закона и спазването на основните свободи.

## ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

д) Финансовата помощ допълва политическия процес на стабилизиране и асоцииране. Докладите за напредъка и европейските партньорства съдържат конкретни препоръки относно необходимите институционални промени. Част от проектите пряко подпомагат и реформите в областта на правосъдието и вътрешните работи. Така например при програмирането на ИПП за 2009 г. се провеждат обсъждания с бенефициентите с цел предлагане на по-добри програми, отговарящи на нуждите на бенефициентите в областта на правосъдието и вътрешните работи от гледна точка на регионалната интеграция към ЕС и които са свързани със стратегическия документ, докладите за страните и партньорствата за присъединяване и европейските партньорства.

### Препоръка 3

Комисията е съгласна, че един общ граничен контролно-пропускателен пункт определено може да подобри сътрудничеството между двете съответни страни, но наред с него съществуват и други начини за двустранно сътрудничество по границите.

По отношение на тези държави при формулирането на препоръки за политиките трябва да се отчитат практическите аспекти във връзка с приложимостта на достиженията на правото от Шенген към общите гранични контролно-пропускателни пунктове в случай на молби за убежище.



Европейска сметна палата

**Специален доклад № 12/2009**  
**Ефективност на проектите на Комисията**  
**в областта на правосъдието и вътрешните работи**  
**на Западните Балкани**

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2009 г. — 57 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9207-447-0

doi:10.2865/77314



## Как да получите публикации на Европейския съюз?

### Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от близката книжарница, като посочите заглавието, името на издателя и/или ISBN номера;
- като се обърнете пряко към един от нашите разпространители. За да получите координатите им, посетете следния адрес: <http://bookshop.europa.eu> или изпратете факс на следния номер: +352 2929-42758.

### Безплатни публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейската комисия. За да получите координатите им, посетете следния адрес: <http://ec.europa.eu/> или изпратете факс на следния номер: +352 2929-42758.

В НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА АНАЛИЗИРА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПРОЕКТИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ НА ЗАПАДНИТЕ БАЛКАНИ. ДОКЛАДЪТ ОБХВАЩА КАКТО ИНВЕСТИЦИОННИ ПРОЕКТИ, ТАКА И ПРОЕКТИ ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНО ИЗГРАЖДАНЕ В ЧЕТИРИТЕ ПОДОБЛАСТИ НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ: УБЕЖИЩЕ И МИГРАЦИЯ, ИНТЕГРИРАНО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАНИЦИТЕ, СЪДЕБНА СИСТЕМА И ПОЛИЦИЯ.

В ТАКЪВ СЛОЖЕН ПОЛИТИЧЕСКИ И ОРГАНИЗАЦИОНЕН КОНТЕКСТ УПРАВЛЕНИЕТО ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА НА ПРОЕКТИТЕ В ОБЛАСТТА НА ПРАВОСЪДИЕТО И ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ Е БИЛО В ГОЛЯМА СТЕПЕН ЕФЕКТИВНО. ВЪПРЕКИ ТОВА ПАЛАТАТА ИДЕНТИФИЦИРА НЯКОИ НЕДОСТАТЪЦИ, ОСОБЕНО ПО ОТНОШЕНИЕ НА УСТОЙЧИВОСТТА НА РЕЗУЛТАТИТЕ. В ДОКЛАДА СЕ ОТПРАВЯТ ПРЕПОРЪКИ, КОИТО БИХА МОГЛИ ДА СПОМОГНАТ ЗА ПО-ЕФИКАСНО И ЕФЕКТИВНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ПОМОЩ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



■ Служба за публикации

ISBN 978-92-9207-470-8



9 789292 074708