

ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА ПАЛАТА

ISSN 1831-0974

Специален доклад № 14

2011

ПОДОБРИЛА ЛИ Е ПОМОЩТА
ОТ ЕС КАПАЦИТЕТА НА
ХЪРВАТИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА
СЛЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНОТО
ФИНАНСИРАНЕ?



BG



Специален доклад № 14 // 2011

ПОДОБРИЛА ЛИ Е ПОМОЩТА ОТ ЕС КАПАЦИТЕТА НА ХЪРВАТИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СЛЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНОТО ФИНАНСИРАНЕ?

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

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

Тел.: +352 4398-1
Факс: +352 4398-46410
Ел. поща: euraud@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://www.eca.europa.eu>

Специален доклад № 14 // 2011

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

В края на изданието ще намерите библиографско каре.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2011 г.

ISBN 978-92-9237-394-8

doi:10.2865/30761

© Европейски съюз, 2011 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

СЪДЪРЖАНИЕ

ТОЧКИ

АКРОНИМИ И СЪКРАЩЕНИЯ

I—V КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

1—7 ВЪВЕДЕНИЕ

1—3 КОНТЕКСТ

4—7 ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНА ПОМОЩ ОТ ЕС ЗА ПОДГОТОВКА ЗА ЧЛЕНСТВО

8—10 ОБХВАТ И МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТА

11—47 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

11—19 СЪГЛАСУВАНО И ДОБРЕ НАСОЧЕНО ПЛАНИРАНЕ

11—13 ВСЛЕДСТВИЕ НА ОПИТА ОТ ПРЕДИШНИ РАЗШИРЯВАНИЯ Е ВЪВЕДЕНА НОВА РАМКА ЗА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ

14—16 ПРОГРАМНИТЕ ПРОЦЕДУРИ НА ИПП СА ДОБРЕ ПЛАНИРАНИ И ПОСТАВЯТ НА ПЪРВО МЯСТО ЗАСИЛВАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ХЪРВАТИЯ, ВЪПРЕКИ ЧЕ ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ВСЕ ОЩЕ ИМА НУЖДА ОТ ПОДОБРЕНИЕ

17—19 ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ СА СЕ СПРАВИЛИ С ПРИОРИТЕТНИТЕ ВЪПРОСИ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА, ВЪПРЕКИ ЧЕ ПОМОЩТА ДОСЕГА КАТО ЦЯЛО Е НАСОЧЕНА КЪМ ЦЕНТРАЛНИТЕ ОРГАНИ, А НЕ КЪМ РЕГИОНАЛНОТО НИВО

20—47 ПОСТИГНАТ Е ВАЖЕН ПРИНОС КЪМ ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА НА ХЪРВАТИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СЛЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНОТО ФИНАНСИРАНЕ, НО СЪЩЕСТВУВАТ ЗНАЧИТЕЛНИ ЗАКЪСНЕНИЯ И ОБЛАСТИ, В КОИТО Е НЕОБХОДИМ ДОПЪЛНИТЕЛЕН НАПРЕДЪК

20—25 ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ ЧЕСТО НЕ Е БИЛА ПРИЛАГАНА СПОРЕД ПЪРВОНАЧАЛНИЯ ГРАФИК

26—35 ВИДОВЕ ПРОЕКТИ ПО СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ: СМЕСЕНИ РЕЗУЛТАТИ, НО ПОСТИГНАТ НАПРЕДЪК В ОБЛАСТТА НА „УЧЕНЕТО ЧРЕЗ ПРАКТИКА“

36—44 ПОДГОТОВКА ЗА СЕЛСКОСТОПАНСКАТА ПОЛИТИКА НА ЕС: СМЕСЕНИ РЕЗУЛТАТИ

45—47 ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ Е ДОПРИНЕСЛА ЗА ЗАСИЛВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ХЪРВАТИЯ В БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ, НО ВСЕ ОЩЕ СЪЩЕСТВУВАТ ЗНАЧИТЕЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

48—53 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ**48—51 [ЗАКЛЮЧЕНИЯ](#)****52—53 [ПРЕПОРЪКИ](#)**

ПРИЛОЖЕНИЕ I — 35 ГЛАВИ ОТ ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО НА ЕС (30 ЮНИ 2011 Г.)

**ПРИЛОЖЕНИЕ II — ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УПРАВЛЕНСКИ ПРАВОМОЩИЯ ОТ СТРАНА
НА КОМИСИЯТА НА ХЪРВАТСКИТЕ ОРГАНИ, ОТГОВАРЯЩИ ЗА
ФОНДОВЕТЕ НА ЕС (15 ЮНИ 2011 Г.)**

ПРИЛОЖЕНИЕ III — СПИСЪК С ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

АКРОНИМИ И СЪКРАЩЕНИЯ

BRI: Инфраструктура, свързана с бизнеса

ОСП: Обща селскостопанска политика

КАРДС: Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране

ГД: Генерална дирекция

DIS: Децентрализираната система за изпълнение

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

ЕСФ: Европейски социален фонд

ИПП: Инструмент за предприсъединителна помощ

IPARD: Предприсъединителна програма за земеделие и развитие на селските райони

ИСПА: Инструмент за структурни политики за предприсъединяване

ОП: Оперативна програма

ФАР: Основният предприсъединителен инструмент на ЕС през периода 1989—2006 г.

ПСА: Процес на стабилизиране и асоцииране

САПАРД: Специална предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони

USKOK: Служба за предотвратяване на корупцията и организираната престъпност

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I.

Ключова цел на предприсъединителната помощ на ЕС за Хърватия (150 милиона евро годишно от 2007 г.) е да подпомогне изграждането на административния капацитет на страната с цел тя да може да управлява значителното финансиране, което ще получи от ЕС след присъединяването, по-специално от европейските земеделски фондове и от структурните и кохезионните фондове.

II.

Целта на одита е да оцени доколко е била ефективна помощта от ЕС по отношение на нейната уместност и на постигнатите резултати.

III.

От разширяванията през 2004 г. и 2007 г. Комисията е разработила нови подходи за подобряване на рамката за подпомагане. Програмните процедури са добре планирани да гарантират разрешаването на приоритетните въпроси на изграждането на капацитет, и проверените от Палатата проекти в Хърватия бяха определени като много уместни. Трябва обаче да се обърне повече внимание на изграждане на капацитета за възлагане на обществени поръчки и на капацитета на регионалните и местните органи.

IV.

По отношение на резултатите помощта на ЕС е допринесла в голяма степен за изграждането на капацитета на Хърватия за управление на следприсъединителното финансиране, включително посредством учене чрез практика. Прилагането на помощта е забавено, а някои от планираните резултати от проектите все още не са постигнати. В областта на структурните и кохезионните фондове ученето чрез практика е от особено голяма полза, въпреки че акцентът върху развитието на големи инфраструктурни проекти е за сметка на развитието на други проекти, по-специално на регионално и местно равнище. Мерките за развитие на селските райони са пострадали от слабо усвояване на средствата и напредъкът в изграждането на капацитета е бил твърде малък. Предприети са някои важни стъпки за укрепване на антикорупционния орган, но все още се наблюдават значителни проблеми.

V.

В доклада се достига до заключението, че предприсъединителната помощ от ЕС представлява значителен принос към подпомагането на подготовката на Хърватия за управление на фондовете на ЕС след присъединяването, но засега е постигнала само частичен успех. В доклада са изложени препоръки, които определят къде е необходима допълнителна помощ за по-нататъшен напредък в изграждането на капацитета за управление на средствата преди и след присъединяването, и които вероятно ще бъдат приложими и за предприсъединителната помощ на ЕС в други страни.

ВЪВЕДЕНИЕ

КОНТЕКСТ

1. През юни 2000 г. Европейският съвет от Фейра реши в рамките на Процеса на стабилизиране и асоцииране (ПСА) на Европейския съюз, че всички страни от Западните Балкани трябва да имат възможност да се присъединят към ЕС. Хърватия представи кандидатурата си за членство в ЕС през 2003 г. и получи от Съвета статут на страна кандидатка през юни 2004 г. През 2006 г. и 2008 г. бяха подписани партньорства за присъединяване, които определиха приоритетните области според Европейската комисия, за да може Хърватия да постигне напредък преди да се присъедини.
2. Както по отношение на останалите страни кандидатки, за да се присъедини към ЕС, Хърватия трябва да изпълни критериите от Копенхаген¹, да приеме достиженията на правото на ЕС, познати като *acquis communautaire*² и да направи правото на ЕС част от своето национално законодателство. С цел да се улеснят преговорите за присъединяване, достиженията на правото на ЕС са разделена на глави, съответстващи на политиките на ЕС (вж. **приложение I**). Преговорите по различните глави не се ограничават до регулаторните и законодателните аспекти, но също включват създаването на необходимите административни структури и постигането на напредък в изграждането на техния капацитет за управление.
3. Преговорите за присъединяване са открити официално на 3 октомври 2005 г. Преговорите по глави със Съвета на ЕС започват през юни 2006 г. и са приключени на Конференцията за присъединяване на Хърватия на равнище министри от 30 юни 2011 г. Според решението на Европейския съвет през юни 2011 г. договорът за присъединяване следва да бъде подписан до края на 2011 г.³ Планираната дата за присъединяването на Хърватия към ЕС според споразумението на държавите членки е 1 юли 2013 г.

¹ Критериите от Копенхаген, приети на срещата на Европейския съвет през юни 1993 г. се състоят от:

а) политически критерии: стабилност на институциите, които гарантират демокрация, върховенство на закона, правата на човека, зачитане и защита на малцинствата;
б) икономически критерии: съществуването на функционираща пазарна икономика, както и капацитет за справяне с конкурентния натиск и пазарните сили вътре в Съюза;
в) способност да поема задълженията, които произтичат от членството, включително строго придържане към целите на политическия, икономически и паричен съюз.

² *Acquis communautaire* представлява набор от принципи, политики, закони, практики, задължения и цели, за които е било постигнато споразумение или които са били разработени в рамките на Европейския съюз.

³ Европейски съвет, Брюксел, 24.6.2011 г., EUCO 23/11.

ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНА ПОМОЩ ОТ ЕС ЗА ПОДГОТОВКА ЗА ЧЛЕНСТВО

4. Целта на предприсъединителната помощ от ЕС е да подпомогне приемането и изпълнението на *acquis communautaire*, както и да помогне на страните кандидатки да засилят своя административен капацитет в подготовка за управлението на съществени суми от Европейското финансиране, които им се предоставят, когато те станат държави членки. Комисията следва два допълващи се подхода за засилване на административния капацитет. На първо място, тя пряко финансира дейности като изграждането на институции и създаването на системи за управление и обучение. На второ място, тя също така подкрепя изграждането на капацитет чрез програми за финансиране, подобни на тези в рамките на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и структурните и кохезионни фондове, с цел да помогне на страните кандидатки да се „научат чрез практика“, като изпълняват такива програми преди присъединяването си.

5. От 2001 г. Комисията осигурява предприсъединителна помощ за Хърватия посредством няколко инструмента (вж. **фигура 1**)⁴. Първоначално тази помощ е доставяна чрез програма КАРДС — Помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране. Програма ФАР, главният предприсъединителен инструмент на Комисията, е въведена в Хърватия през 2005 г. Тя се придружава от Инструмента за структурни политики за предприсъединяване (ИСПА), който финансира инфраструктурни проекти в секторите на транспорта и околната среда и е предшественик на Кохезионния фонд на ЕС, и от Специалната предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони (САПАРД), която по подобен начин е считана за предшественик на Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). От 2007 г. тези три инструмента са заменени от Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП), който осигурява финансиране от приблизително 150 милиона евро годишно чрез пет компонента (вж. **таблица 1**). След присъединяването финансирането на ЕС за Хърватия ще нарасне значително.

⁴ Помощта от ЕС за Хърватия започва през 1991 г., непосредствено след избухването на въоръжения конфликт в бивша Югославия. През периода 1991—2000 г. са дарени 382 милиона евро чрез Службата за хуманитарна помощ на Европейската комисия (1991—1998 г.), и чрез програмата OBNOVA (хърватската дума за „възстановяване“) (1998—2000 г.), които са насочени към завръщането и повторната интеграция на бежанците и разселените лица, възстановяване на инфраструктурата, икономическо съживяване на засегнатите от войната области и разминиране.

ТАБЛИЦА 1

ПОМОЩ ОТ ИПП ЗА ХЪРВАТИЯ ЗА ПЕРИОДА 2007—2013 г. (МИЛИОНА ЕВРО)

Компонент	I. Подпомагане на прехода и институционално изграждане	II. Трансгранично сътрудничество	III. Регионално развитие	IV. Развитие на човешките ресурси	V. Развитие на селските райони	Общо
Общо (2007—2013 г.)	299	105	379	104	184	1 071

Източник: COM(2009) 543 окончателен от 14 октомври 2009 г. — Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП) — Многогодишна индикативна финансова рамка за 2011—2013 г.

ФИГУРА 1

РАЗХОДИ НА ЕС В ХЪРВАТИЯ ПРЕДИ И СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО

Период	Финансов инструмент	Бюджет на ЕС (средно за година, в млн. евро)
2001—2004 г.	КАРДС (Регламент (ЕО) № 2666/2000 на Съвета)	65
2005—2006 г.	ФАР (Регламент (ЕО) № 3906/1989 на Съвета)	75
2005—2006 г.	ИСПА (Регламент (ЕО) № 1267/1999 на Съвета)	30
2006 г.	САПАРД (Регламент (ЕО) № 1268/1999 на Съвета)	25
2007—2013 г.	ИРА (Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета)	150
Разпределение на финансирането на ЕС след присъединяването		
2013—2015 г.	2013 г. (6 месеца)	602
	2014 г.	1 176
	2015 г.	1 374
Предварителното разпределение въз основа на проекта за договор за присъединяване на Хърватия, с изключение на преките плащания в областта на земеделието и плащанията за развитие на селските райони. (Съвет на Европейския съюз, 14509/1/11 REV 1, 22 септември 2011 г.). Действителната сума, която Хърватия ще получи зависи от изхода на преговорите относно финансовата рамка на ЕС за периода 2014—2020 г.		

Източник: Европейската сметна палата.

6. Помощта на ЕС за Хърватия се планира от Комисията в сътрудничество с хърватските органи. Партньорствата за присъединяване и националната програма на Хърватия за интеграция в ЕС са основните елементи от политическата рамка за подпомагане. Финансирането на ЕС се разпределя по приоритетите за подпомагане, определени в документите за многогодишно индикативно планиране, установени от Комисията след тесни консултации с националните органи. Хърватските органи изготвят уместни предложения за проекти и заедно с Комисията подбират и усъвършенстват предложенията, като ги превръщат в завършени проекти, готови за изпълнение. Обикновено изискването е проектите да бъдат завършени в рамките на три или четири години. Те се изпълняват чрез схеми за предоставяне на безвъзмездни средства, договори (за услуги, стоки, или благоустройство) или договори за двустранен обмен⁵. По отношение на помощта по предприсъединителната програма за земеделие и развитие на селските райони (IPARD) проектите се подбират единствено от компетентната хърватска агенция.

7. Помощта на ЕС за Хърватия се управлява по три начина. По програмата КАРДС тя се управлява предимно централно от Комисията. За по-новите инструменти обаче Комисията е прехвърлила управленски права на акредитирани хърватски органи за управление на финансирането на ЕС⁶, след предварителни проверки от делегацията на ЕС в Хърватия относно провеждането на търг и сключването на договори (децентрализирано управление с предварителни проверки). Третият, най-сложният вид управление, е когато националните органи се оценяват от Комисията дали имат достатъчен капацитет за управление на помощта на ЕС без провеждане на предварителни проверки от делегацията на ЕС (децентрализирано управление с предварителни проверки). Това е видът управление, който е най-близък до начина на управление на финансирането на ЕС след присъединяването, но в повечето области Комисията все още не е одобрила неговото въвеждане⁷. В **приложение II** са представени различните видове управление за всеки инструмент и всеки компонент.

⁵ Туинингът е инструмент, разработен от Комисията с цел да улесни обмена на ноу-хау от администрациите на държавите членки на ЕС към администрациите на страните бенефициенти. Обмена на ноу-хау става и чрез договори за услуги с консултантски компании за техническа помощ.

⁶ Преди Комисията да предостави управленски правомощия, органите следва да преминат през процес на акредитация от правителството на Хърватия.

⁷ В това отношение областта на развитие на селските райони представлява изключение. Децентрализираното управление с предварителни проверки не е приложимо за Специалната предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони (САПАРД) нито за Инструмент за предприсъединителна помощ за развитието на селските райони (IPARD). Необходимо е страната кандидатка да получи управленски правомощия за децентрализирано управление без предварителни проверки преди да започнат да се прилагат мерките по тези две програми.

ОБХВАТ И МЕТОДОЛОГИЯ НА ОДИТА

8. Одитът беше проведен в периода от юни 2010 г. до юни 2011 г. Той имаше за цел да отговори на общия въпрос:

„Ефективна ли е била предприсъединителната помощ на ЕС в подпомагането на Хърватия при подготвянето за управлението на фондовете на ЕС след присъединяването?“

Одитът се фокусира върху следните две ключови области:

- а) Комисията планирала ли е помощта на ЕС по начин, който помага задоволително на Хърватия да се подготви за управление на фондовете на ЕС след присъединяването?
- б) Постигнали ли са финансираните от ЕС проекти очакваните резултати по отношение на засилването на капацитета на Хърватия за управление на фондовете на ЕС?

9. Одитът няма за цел да провери ефективността на помощта на ЕС при подпомагането на Хърватия да приеме и да прилага *acquis communautaire*. Той също така няма за цел да направи цялостна оценка на готовността на Хърватия за членство в ЕС.

10. Заключениеята на настоящия одит се основават на:

- а) анализ на документи, свързани с планирането и прилагането на предприсъединителната помощ;
- б) одит на извадка от 16 проекта, финансирани от Компоненти I, III и IV на ИПП, както и от предишните финансови инструменти КАРДС, ФАР, ИСПА и САПАРД (вж. **приложение III**). Общата стойност на помощта на ЕС за тези проекти възлиза на 96,6 милиона евро, които представляват приблизително 11 % от цялото финансиране по време на одитния период⁸. Проектите бяха оценени въз основа на документни доказателства и събеседвания, както и проверки на място, които са проведени на осем от тях през октомври 2010 г.;
- в) събеседвания със служители на Комисията в Брюксел и Загреб;
- г) събеседвания с хърватски министерства, агенции и регионални и местни органи, свързани с управлението на фондовете на ЕС в Славонски брод, Сплит, Товарник, Винковци, Задар и Загреб.

⁸ Цялата помощ на ЕС за Хърватия в периода 2001—2009 г. възлиза на 860 милиона евро (вж. **таблица 3**).

КАРТА

МЕСТОПОЛОЖЕНИЕ НА ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ



Източник: Евростат.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

СЪГЛАСУВАНО И ДОБРЕ НАСОЧЕНО ПЛАНИРАНЕ

ВСЛЕДСТВИЕ НА ОПИТА ОТ ПРЕДИШНИ РАЗШИРЯВАНИЯ Е ВЪВЕДЕНА НОВА РАМКА ЗА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ

11. При планирането на своята рамка за управление на предприсъединителните фондове Комисията взе предвид натрупания опит от предишните разширявания. Въвеждането на ИПП през 2007 г. постави в обхвата на един инструмент цялата предприсъединителна финансова помощ, вместо да я остави разпръсната между три различни инструмента (ФАР, ИСПА и САПАРД), какъвто беше случаят до тогава. Това значително улесни планирането на помощта на ЕС.
12. Преди ИПП различни механизми обхващат координирането на различните инструменти, докато при ИПП е въведена последователна система за координиране на планирането на финансираните от ЕС дейности за изграждане на капацитет. В рамките на Комисията на ГД „Разширяване“ е възложена ръководна роля при координирането на помощта по ИПП заедно с три други генерални дирекции: ГД „Регионална политика“ за Компонент III (Регионално развитие), ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ за Компонент IV (Развитие на човешките ресурси), и ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ за Компонент V (Развитие на селските райони). Четирите генерални дирекции координират своите дейности, свързани с планирането и прилагането на помощта, както и преговорите по главите, по неофициален начин, както и чрез официални консултации между службите.

- 13.** Комисията също така засили връзката между планирането и прилагането на предприсъединителната помощ на ЕС и процеса на предприсъединителни преговори. Това стана чрез въвеждане в този процес на референтни стойности, които трябва да бъдат достигнати преди приключване на главите. Този нов подход е прилаган за главите, при които присъства предприсъединително финансиране, по-специално Глава 11 (Земеделие и развитие на селските райони) и Глава 22 (Регионална политика и координация на структурните инструменти), и това е довело до по-силно концентриране върху напредъка на Хърватия при изграждането на нейния капацитет в тези области благодарение на предприсъединителната помощ от ЕС. Така например референтните стойности от Глава 11 включват капацитета на Разплащателната агенция и това е също главната насока на помощта на ЕС (вж. също точка 37). Въпреки това, би могло този подход на референтни стойности да бъде по-широко прилаган в Хърватия отколкото това е станало в действителност. Например изграждането на достатъчен капацитет на хърватските органи, за да могат те да получат одобрение да управляват предприсъединителната помощ без предварителен контрол от делегацията на ЕС не е било използвано като референтна стойност по Глава 22.

⁹ Вж. Специален доклад № 5/2004 на Сметната палата относно помощта от ФАР, целяща да подготви страните кандидатки за управлението на Структурните фондове (ОВ С 15, 20.1.2005 г., стр. 1).

ПРОГРАМНИТЕ ПРОЦЕДУРИ НА ИПП СА ДОБРЕ ПЛАНИРАНИ И ПОСТАВЯТ НА ПЪРВО МЯСТО ЗАСИЛВАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ХЪРВАТИЯ, ВЪПРЕКИ ЧЕ ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ВСЕ ОЩЕ ИМА НУЖДА ОТ ПОДОБРЕНИЯ

- 14.** Съществен недостатък на помощта на ЕС за подготовката на страните кандидатки за разширяванията от 2004 г. и 2007 г. беше, че финансираните от ФАР програми за икономическо и социално сближаване са само годишни програми⁹. Хърватия се е възползвала от въведения при ИПП подход, който предвижда многогодишни оперативни програми, подобни на използваните по структурните фондове. Това е подобрило възможностите за „учене чрез практика“, като е установило процедури на планиране подобни на използваните след присъединяване и е направило възможно по-добро планиране на специфични интервенции за изграждане на капацитет. В рамките на ИПП, ГД „Регионална политика и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ също съумяха повече да използват своя опит, за да помогнат на хърватските органи в процеса на многогодишно планиране, отколкото при предишните две присъединявания.

15. Ключова стъпка към по-добро следприсъединително управление на финансирането от страна на Хърватия е въвеждането от Комисията на по-строг подход за гарантиране, че Хърватия притежава капацитета за управление на своето предприсъединително финансиране, отколкото при предишните страни кандидатки¹⁰. Централна част от този подход е системата на планиране, която е разработена за оценяване на нуждите на Хърватия за изграждане на капацитет и определянето на подпомагането, необходимо за посрещане на тези нужди, с цел да може да въведе децентрализирано управление, първо с помощта на предварителни проверки от делегацията, а впоследствие без тях (вж. точка 7).
16. Продължава обаче да съществува специалната необходимост помощта да се насочи към изграждане на капацитета на Хърватия за възлагане на обществени поръчки. Финансовите одити на Палатата в рамките на нейната годишна декларация за достоверност относно бюджета на ЕС продължават да установяват, че възлагането на обществени поръчки е основен източник на нередности в държавите членки на ЕС в областта на сближаването¹¹. Както се вижда от **таблица 2**, делегацията на ЕС в Хърватия в рамките на нейните предварителни проверки по децентрализираното управление редовно е трябвало да отхвърля подадените документи, защото те не са били напълно в съответствие с процедурите на ЕС. Въпреки че е налице явно намаление на процента на отхвърлени документи в периода 2007—2010 г., в своя годишен отчет за дейността за 2010 г. ГД „Разширяване“ заявява, че този процент е останал значително висок при по-сложните договори, свързани предимно с обществени поръчки, което се дължи на лошото качество на техническите проверки¹² (вж. също точка 23).

¹⁰ Преди предишните разширявания в страните кандидатки е използван методът на управление на децентрализирано управление с предварителни проверки, без Комисията първо да направи оценка на капацитета на страната за ефективно управление на финансирането посредством тази система.

¹¹ Вж. например точки 4.18—4.20 от годишния доклад на Сметната палата за финансовата 2009 година (ОВ С 303, 9.11.2010 г., стр. 1). Един от двата основни източника на грешки е „сериозни пропуски по отношение на спазването на правилата за обществените поръчки“.

¹² Годишен отчет за дейността за 2010 г. на ГД „Разширяване“, стр. 20.

ТАБЛИЦА 2

ПРОЦЕНТ НА ДОКЛАДИ ЗА ОЦЕНКА НА ТЪРГОВЕ И ДОГОВОРИ, ПОДАДЕНИ ОТ ХЪРВАТСКИТЕ ОРГАНИ, КОИТО СА БИЛИ ОТХВЪРЛЕНИ ОТ ДЕЛЕГАЦИЯТА НА ЕС В ХЪРВАТИЯ (%)

		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Доклади за оценка	Първо заявление	60	22	20	14
	Допълнителни заявления	34	35	67	20
Договори	Първо заявление	60	20	21	20
	Допълнителни заявления	34	37,5	33	10

Източник: Годишен отчет за дейността за 2010 г. на ГД „Разширяване“.

**ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ СА СЕ СПРАВИЛИ С ПРИОРИТЕТНИТЕ
ВЪПРОСИ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА, ВЪПРЕКИ
ЧЕ ПОМОЩТА ДОСЕГА КАТО ЦЯЛО Е НАСОЧЕНА КЪМ
ЦЕНТРАЛНИТЕ ОРГАНИ, А НЕ КЪМ РЕГИОНАЛНОТО НИВО**

- 17.** С помощта на хърватските органи Комисията като цяло е гарантирала, че са определени ключовите нужди за изграждане на капацитет. Налице е систематичен подход за оценяване и актуализиране на нуждите на Хърватия от финансиране от Комисията — отгоре надолу при партньорството за присъединяване и отдолу нагоре при предложенията за проекти от потенциалните бенефициенти — предимно хърватски министерства.
- 18.** Помощта на ЕС под формата на специфични проекти допълва усилията на хърватските органи да засилят капацитета на министерствата и да създадат органи специално за управление на бъдещото финансиране от ЕС. По принцип специфичните цели на 16-те одитирани проекта са в съответствие с приоритетите за изграждане на капацитет, определени в партньорството за присъединяване. Дори в случаите, когато проектите не включват пряко изграждане на капацитет чрез договори за техническа помощ и двустранен обмен, тези проекти имат важно измерение за „учене чрез практика“, което дава възможност да се придобие ценен практически опит за управление на финансирането от ЕС преди присъединяването.
- 19.** При почти всички случаи финансирането от Комисията е насочено към хърватските органи, които ще са отговорни за прилагането на помощта от ЕС след присъединяването. Помощта обаче в голяма степен е насочена към централни органи, които ще отговарят за управлението на следприсъединителното финансиране и в много по-малка степен към регионалното ниво, въпреки че регионалните органи играят важна роля при прилагането на следприсъединителното финансиране. В резултат на това съществува риск органите на регионално ниво да не придобият до присъединяването достатъчно опит при прилагането на помощта от ЕС¹³.

¹³ Преглед от 2009 г. на помощта по ФАР за подготовка за структурните фондове в Хърватия, извършен от консултанти, финансирани от Комисията, установи, че изграждането на капацитет за местни и регионални органи не получава достатъчно голям приоритет. Прегледът препоръчва да се вземе под внимание опитът на новите държави членки и процесът на изграждане на необходимия капацитет да започне достатъчно рано, за да е възможно тези органи да участват ефективно.

**ПОСТИГНАТ Е ВАЖЕН ПРИНОС КЪМ
ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА НА ХЪРВАТИЯ
ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СЛЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНОТО
ФИНАНСИРАНЕ, НО СЪЩЕСТВУВАТ ЗНАЧИТЕЛНИ
ЗАКЪСНЕНИЯ И ОБЛАСТИ, В КОИТО
Е НЕОБХОДИМ ДОПЪЛНИТЕЛЕН НАПРЕДЪК**

**ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ ЧЕСТО НЕ Е БИЛА
ПРИЛАГАНА СПОРЕД ПЪРВОНАЧАЛНИЯ ГРАФИК**

- 20.** В *таблица 3* е представена степента, в която планираните разходи са били договорени и изразходвани. Програмите ФАР, ИСПА и САПАРД са изпитали затруднения при прилагането на фондовете според първоначалния график. При ИПП бавното прилагане остава проблем, особено за оперативните програми „Транспорт“ и „Околна среда“ (ИПП III) и за програма IPARD (ИПП V), с риск средствата да бъдат освободени поради закъсненията¹⁴.
- 21.** Прилагането на помощта на ЕС в Хърватия е претърпяла няколко закъснения при стартирането си след въвеждането на нови инструменти. Хърватия става допустима за предприсъединителна помощ по инструментите ФАР, ИСПА и САПАРД от 1 януари 2005 г., но поради необходимостта да се определят секторни цели, отговарящи на стратегическите приоритети, е трябвало да изминат приблизително 12 месеца при програмите ИСПА и САПАРД и 18 месеца при програмата ФАР преди да бъдат финализирани финансовите споразумения. В случая на програмите за 2007 г. при различните компоненти на ИПП не са били сключени финансови споразумения приблизително 16 месеца след влизането в сила на регламента за прилагане на ИПП. Това се дължи предимно на времето, необходимо за предоставяне на управленски правомощия, за да може да започне прилагането — ново условие от регламента за ИПП (вж. т. 7).

¹⁴ Член 166, параграф 3 от Финансовия регламент постановява, че по правилото „N+3“ Комисията следва автоматично да отмени всякакъв остатък от бюджетните задължения по програмата, който не е бил изплатен до 31 декември три години след датата на бюджетното задължение (Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1)).

22. Няколко проекта, одитирани преди прилагането на ИПП, все още не са били готови за изпълнение след подписване на финансовото споразумение. Това се обяснява от факта, че необходимите референтни критерии или техническите характеристики, необходими за да могат да се стартират тръжни процедури, не са били финализирани от хърватските органи. Поради това средният период от подписването на финансовото споразумение до стартирането на търга при одитираните договори е 12 месеца. При ИПП се наблюдава подобрене, като съответният период е намален на осем месеца, но има още възможност за подобрене в тази област.

ТАБЛИЦА 3

ПРИЛАГАНЕ НА ПОМОЩТА НА ЕС ЗА ХЪРВАТИЯ (В МИЛИОНИ ЕВРО, МАРТ 2011 г.)

Програми в Хърватия	Бюджет	Договорен % от бюджета	Изплатен % от бюджета ¹
КАРДС	260	97 %	92 %
ФАР	147	86 %	78 %
ИСПА	59	96 %	63 %
САПАРД	25	62 %	48 %
ИПП I 2007 г.	45	90 %	57 %
ИПП I 2008 г.	42	27 %	20 %
ИПП I 2009 г.	42	11 %	11 %
ИПП II 2007—2009 г.	8	64 %	36 %
ИПП III 2007—2009 г. (от които)	143	29 %	7 %
– ОП „Транспорт“	54	20 %	4 %
– Оперативна програма (ОП) „Околна среда“	54	25 %	2 %
– ОП „Регионална конкурентоспособност“	35	48 %	20 %
ИПП IV 2007—2009 г. — ОП „Развитие на човешките ресурси“	38	71 %	9 %
ИПП V 2007—2009 г. (IPARD) — мерки 101 и 103	51	12 %	0 %
Общо	860	68 %	55 %

¹ Без предварителното финансиране от 30 % за компоненти III, IV, V.

Източник: Делегацията на ЕС в Хърватия.

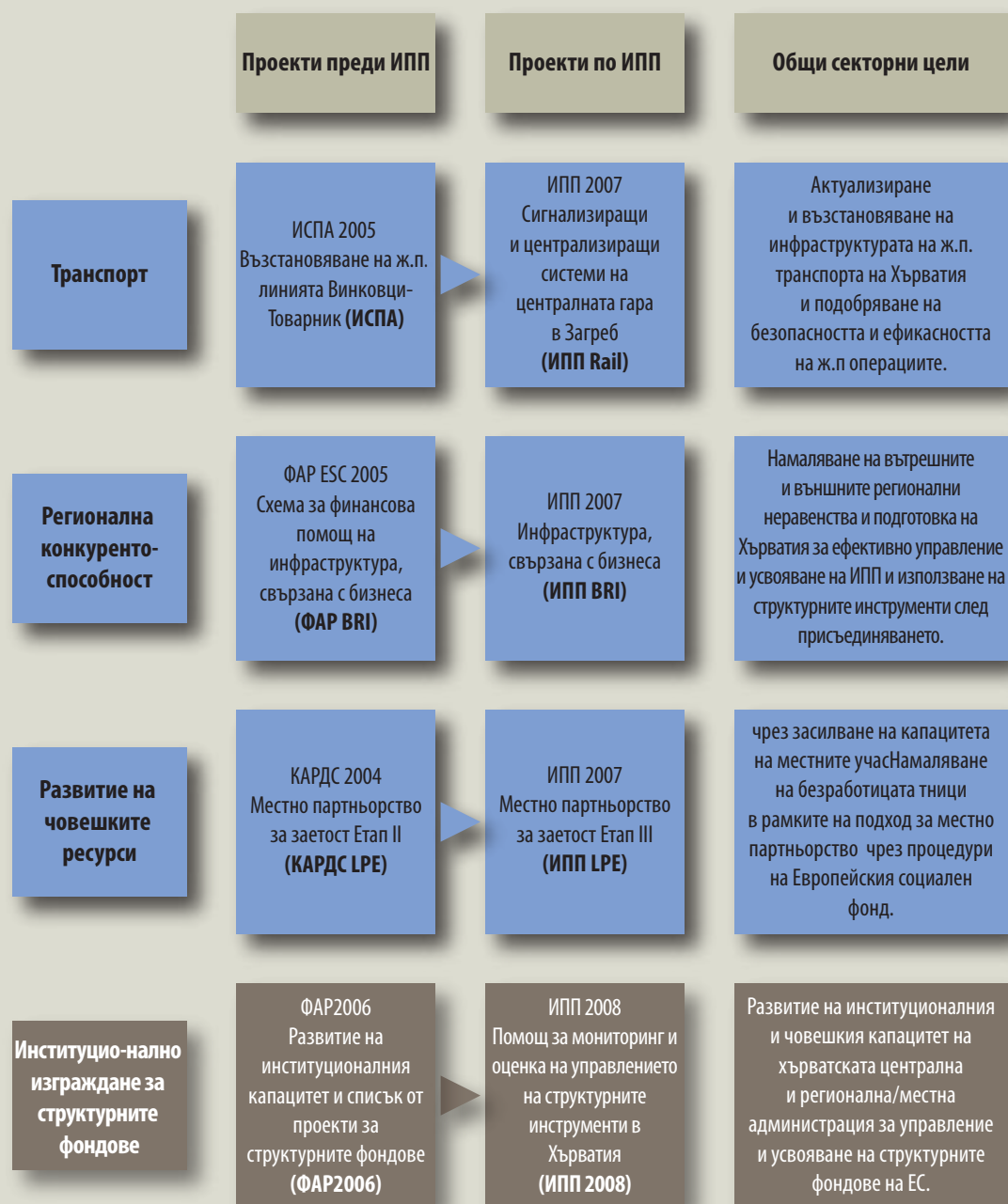
- 23.** След стартирането на тръжните процедури също често се наблюдават закъснения поради все още ограничения капацитет на хърватските органи за управление на процедурите на ЕС за възлагане на обществени поръчки (вж. точка 16). Това означава, че често се е налагало делегацията на ЕС да отхвърля тръжна и договорна документация и да я връща обратно на хърватските органи за необходимите подобрения (вж. **таблица 2**). Това е довело до закъснения, които не биха възникнали, ако документацията е била изготвена по определените стандарти. Палатата провери извадка от 18 договора и установи, че договорите са сключвани средно десет месеца по-късно от предвиденото в първоначалния график, което представлява значително закъснение, тъй като нормалната времева рамка на проектите е ограничена от три до четири години.
- 24.** Поради срещнатите от Хърватия затруднения при прилагането на помощта на ЕС по първоначалния график, Комисията е удължила крайните срокове за изпълнение с една година за проекти, подпомагани по ФАР 2005, ФАР 2006 и САПАРД, и с една или две години за проекти по ИСПА. Въз основа на този опит Комисията е въвела по-дълги крайни срокове за компонент I по ИПП. За компоненти III, IV и V по ИПП обаче, крайните срокове за изплащане, определени по правилото „N+3“, представляват значително предизвикателство (вж. бел. под линия 14).
- 25.** Както показват следващите раздели във връзка със специфични проекти (вж. точки 26—47), закъсненията, които се дължат предимно на проблеми с капацитета на хърватската администрация, са намалили напредъка, постигнат чрез предприсъединителната помощ за изграждане на административния капацитет на Хърватия преди присъединяването. Това води до риск Хърватия да не притежава капацитета да усвои напълно увеличената следприсъединителна помощ в регламентираните времеви рамки.

ВИДОВЕ ПРОЕКТИ ПО СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ: СМЕСЕНИ РЕЗУЛТАТИ, НО ПОСТИГНАТ НАПРЕДЪК В ОБЛАСТТА НА „УЧЕНОТО ЧРЕЗ ПРАКТИКА“

- 26.** Одитът провери осем вида проекти по структурните фондове, свързани с четири ключови области (вж. **фигура 2**). Постигането на очакваните резултати по проектите и тяхната потенциална устойчивост варират отчасти поради закъснения. Очевидно е, че хърватските органи имат полза от „ученето чрез практика“, но все още съществуват проблеми с капацитета, на които трябва да се обърне внимание.

ФИГУРА 2

ПОДГОТОВКА ЗА СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИТЕ ФОНДОВЕ В ХЪРВАТИЯ



Източник: Европейската сметна палата.

НЯКОИ АСПЕКТИ НА МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКАТА НА ПОМОЩТА ВСЕ ОЩЕ ИМАТ НУЖДА ОТ ПОДОБРЕНИЕ

- 27.** Недостатъчното използване на целите „SMART“¹⁵ и на свързаните с тях показатели често затруднява оценяването на резултатите от проектите, по-специално във връзка със схемите за финансово подпомагане. Въпреки че последващите проекти по ИПП, проверени от Палатата, са по-добри в това отношение от проектите преди ИПП, все още има възможност за подобрене на начина на оценяване на ефективността на проектите. Комисията притежава добре разработена система за мониторинг, която се прилага от хърватските органи, въпреки че одитът установи, че в някои случаи мониторинговите доклади подценяват проблемите на проектите. Понякога проектите не са били подложени на външна оценка, по-специално във връзка с финансираните схеми за финансово подпомагане. Това се дължи донякъде на факта, че Комисията възнамерява да комбинира междинно оценяване на програмите по ИПП с предварително оценяване на оперативните програми за структурните фондове, но този подход забавя обратната връзка относно възможните подобрения на подпомагането на проектите по ИПП.

¹⁵ Конкретни, измерими, достижими, актуални и планирани със срокове.

¹⁶ По-ранен проект по КАРДС 2002 обхваща други четири области.

УСТОЙЧИВОСТТА НА РЕЗУЛТАТИТЕ НА ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ Е НЕСИГУРНА

- 28.** Проектът КАРДС 2004 включи първата децентрализирана схема от вида ЕСФ в Хърватия и осигури опит в изграждане на капацитета в четирите области по този проект¹⁶. Във всяка област е създадено местно партньорство за заетост, което предприема редица дейности за развитие на човешките ресурси. Когато обаче през 2008 г. приключи финансирането от ЕС, местните партньорства за заетост станаха до голяма степен неактивни, което повдига въпроса за тяхната устойчивост.
- 29.** Липсата на финансова и друг вид помощ за съществуващите местни партньорства не води до успех в развитието им в останалите 13 области на Хърватия, която е една от целите на последващия проект по ИПП за местните партньорства за заетост. Освен това късното стартиране на договора за обществена услуга, финансиран като част от проекта по ИПП, означава, че времето не е било достатъчно за консултантите, наети с договора, за да помогнат при изграждането на местните партньорства за заетост в тези области преди стартирането на схеми за финансова помощ. Комисията обаче е разбрала, че устойчивостта е ключов въпрос и оценява кой ще бъде най-добрият модел, който да подобри устойчивостта на партньорствата.

**ЗНАЧИМИ ВЪПРОСИ НА КАПАЦИТЕТА ОСТАВАТ СВЪРЗАНИ С ФИНАНСИРАНИ ПРОЕКТИ
ЗА РЕГИОНАЛНА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ**

- 30.** Резултатите от проекта ФАР 2005 Инфраструктура, свързана с бизнеса (BRI) са разнообразни. Изпълнителните органи са успели, макар и със закъснения, да използват целия бюджет и да гарантират, че за всеки избран за финансово подпомагане проект е създадена инфраструктура. Одитът на проекта за финансово подпомагане Benkovac обаче (едно от седем финансови подпомагания по схемата ФАР BRI) показва, че местните органи не обръщат достатъчно внимание на устойчивостта на финансираната от ЕС инфраструктура. Открити бяха недостатъци в поддръжката на инфраструктурата и липса на стратегия за привличане на компании; инфраструктурата е слабо използвана.

- 31.** Проектирането на последващия проект по ИПП 2007 BRI взема предвид и използва като основа опита от проекта от 2005 г. Тъй като при проекта от 2005 г. обаче съществуват закъснения при процедурата за оценяване на схемата за финансова помощ, бенефициентите често нямат капацитет за подготовка на пълна техническа документация. Потенциалните ползи от ученето чрез практика са намалели, защото проектът не е пряко насочен към определените органи, отговарящи за бъдещата Оперативна програма за регионална конкурентоспособност. Освен това фокусирането върху десетте най-слабо развити области в Хърватия означава, че местните органи в други области не са могли да се възползват от възможността да получат знания от прилагането на схеми за финансова помощ BRI преди присъединяването, въпреки че и те са допустими за подпомагане¹⁷.

ОЧАКВАНИТЕ КРАЙНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОЕКТИ ОТ ТРАНСПОРТНИЯ СЕКТОР СА ПОСТИГНАТИ, НО С ГОЛЕМИ ЗАКЪСНЕНИЯ ПРИ ПОДГОТОВКАТА НА ПРОЕКТИТЕ И ПРИ ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

- 32.** Проектът по ИСПА 2005 за възстановяване на ж.п. линията за подновяване на 33 км ж.п. линия по основния Трансевропейски железопътен коридор X¹⁸ е първият инфраструктурен проект в Хърватия, изготвен и изпълнен в съответствие с правилата на ЕС. Поради това той е донесъл много полза от „учене чрез практика“. Проектът стартира две години след първоначалния график, защото не е бил достатъчно добре подготвен в планирането за изпълнение момент. Липсата на капацитет за възлагане на обществени поръчки по това време е причинила закъснения при тържния процес. Железопътният проект по ИПП 2007 за строителни дейности на централната гара в Загреб също е засегнат от закъснения в процеса на възлагане на обществени поръчки, предимно поради непълна тържна документация, въпреки че тези закъснения са по-кратки отколкото при предишния проект по ИСПА.

¹⁷ Междинната ad hoc оценка от 2009 г. на помощта по ФАР за подготовка за структурните фондове в Хърватия също заключи, че се обръща прекалено голямо внимание на по-слабо развитите региони и че останалите региони в Хърватия също се сблъскват със съществени предизвикателства по отношение на конкурентоспособността на Европейския съюз.

¹⁸ Този коридор следва маршрута Залцбург—Любляна—Загреб—Белград—Ниш—Скопие—Велес—Солун.

- 33.** По време на одита на място на Палатата през октомври 2010 г. проектът по ИСПА все още е бил в процес на изпълнение поради възникналите закъснения. Има вероятност планираните крайни резултати от проекта да бъдат постигнати до края на 2011 г., въпреки че крайното им отражение зависи от изпълнението на други железопътни проекти по Коридор Х в Хърватия и в съседните страни.

ПОМОЩТА ЗА ПОДГОТОВКА НА СПИСЪК С ПРОЕКТИ ЗА СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИТЕ ФОНДОВЕ И УВЕЛИЧАВАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА СА БИЛИ САМО С ЧАСТИЧЕН УСПЕХ

- 34.** Въпреки че една от основните цели на проекта ФАР 2006 е да установи система за създаване на списък с разработени проекти за структурните и кохезионните фондове, Комисията впоследствие реши да съсредоточи усилията си върху развитието на ограничен брой големи инфраструктурни проекти¹⁹. В резултат на това по-малко хърватски органи получават помощ за изграждане на капацитет отколкото беше планирано, а броят на служителите за обучение спада от 1000 на 90. Въпреки че концентрирането върху подготовката на големи проекти вероятно ще доведе до по-висок процент на усвояване в началото на структурните и кохезионните фондове, съществува необходимост да бъдат подготвени добре разработени „неголеми“ проекти, защото те са важни за регионалното развитие. В общ план Комисията не е отговорила достатъчно на нуждата от стимулиране и подпомагане на регионалните и местните заявители на проекти при подготовката на проекти за бъдещи оперативни програми чрез осигуряване на помощ на това ниво. Подготвени са само девет големи инфраструктурни проекти, като за някои от тях техническата документация е непълна. Издадени са насоки за прилагането на почти 50 схеми за финансова помощ, въпреки че времето не е било достатъчно за предаване на знания по отношение на тези схеми от централно на регионално ниво. Финансираните от ЕС специалисти са допринесли значително за планирането на Националната стратегическа референтна рамка и на оперативните програми за подпомагане по структурните и кохезионните фондове. От друга страна не е постигнат голям напредък при изграждането на управленска информационна система за тези фондове.

¹⁹ Според регламента за структурните фондове „голям“ проект по дефиниция на Комисията е за сума над 50 милиона евро. Проекти под прага на допустимост се определят като „неголеми“. Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25). Регламентът е изменен с Регламент (ЕУ) № 539/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 16 юни 2010 г. (ОВ L 158, 24.6.2010 г., стр. 1).

35. Значителните закъснения при подготовката и процедурите на възлагане на обществени поръчки за работа в този контекст, в рамките на програмата ИПП 2008, вероятно ще доведат до намаляване на темпото. Хърватските органи срещат сериозни затруднения също така с броя и текуществува на персонала в областта на структурните и кохезионните фондове.

ПОДГОТОВКА ЗА СЕЛСКОСТОПАНСКАТА ПОЛИТИКА НА ЕС: СМЕСЕНИ РЕЗУЛТАТИ

36. Ефективността на предприсъединителната помощ на ЕС за земеделския сектор беше оценена чрез проверка на два проекта за изграждане на институционалния капацитет, финансирани по ФАР 2005 и ИПП 2007 Компонент I и програмите САПАРД и IPARD, включително на четири инвестиционни проекта, съфинансирани в рамките на САПАРД (вж. **фигура 3**).

ФИГУРА 3

ПОДГОТОВКА ЗА ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ФОНДОВЕ НА ЕС В ХЪРВАТИЯ



Източник: Европейската сметна палата.

ПОСТИГНАТ Е НАПРЕДЪК ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРЕДОСТАВЯНЕТО НА УПРАВЛЕНСКИ ПРАВОМОЩИЯ ЗА МЕРКИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

- 37.** Резултатите по отношение на израждането на капацитета на хърватската разплащателна агенция с цел да се използват добре предприсъединителното и следприсъединителното финансиране са разнообразни. Хърватия е следвало да изгради достатъчно капацитет за управление, за да получи от Комисията необходимите управленски правомощия за децентрализирано управление без предварителни проверки преди да започне да прилага предприсъединителни мерки за развитие на селските райони. В случая на САПАРД през септември 2006 г. са предоставени управленски правомощия само за две мерки за развитие на селските райони²⁰, вместо за първоначално планираните четири.

²⁰ Решение 2006/658/ЕО на Комисията от 29 септември 2006 г. относно предоставяне на изпълнителни агенции на управлението на помощ за предприсъединителни мерки в селското стопанство и развитие на селските райони в Хърватия през предприсъединителния период (ОВ L 271, 30.9.2006 г., стр. 83).

- 38.** Слаб е напредъкът по отношение на израждането на капацитет за получаване на финансиране по IPARD, по-специално защото целите на проекта по ФАР 2005 по отношение на акредитацията от хърватските органи²¹ и предоставянето на управленски правомощия не са били много амбициозни. От една страна, програмата изисква акредитация за IPARD на двете мерки, които вече са били акредитирани по САПАРД. От друга страна, целта за новите мерки по IPARD не е да се получи акредитация, а само да се подготви документация за евентуална бъдеща акредитация. Въпреки че помощта по IPARD е на разположение от бюджета на ЕС за 2007 г., проектът по ФАР 2005 не съдържа като точна цел предоставянето на управленски правомощия от Комисията за осигуряване на възможно най-скорошен достъп на Хърватия до финансирането по IPARD.

²¹ Вж. точка 7, бел. под линия 7 относно акредитацията.

ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ НЕ ВЪЗПРОИЗВЕЖДА ИЗЦЯЛО РАБОТНИТЕ УСЛОВИЯ СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО

- 39.** САПАРД е първата програма за „учене чрез практика“ за ЕЗФРСР, като всички изпълнени проекти са част от процеса за подпомагане на хърватските органи за изграждане на административна рамка за изпълнение на съфинансираните проекти след присъединяването. Те включват управление на заявленията (проверка за цялостност, анализ на бизнес плана), проверки на място преди одобрение на проекта, решение за отпускане на средства от САПАРД, договаряне, проверка на допустимостта на разходите, извършване на плащания и докладване на мониторинговия комитет и на Комисията.

40. По отношение на мерките, за които хърватските органи са получили управленски правомощия, които им позволяват да използват децентрализирано управление без предварителни проверки, по принцип могат да се прилагат предприєдинителни програми при условия, подобни на тези, които ще се прилагат след присъединяването. На практика обаче прилагането на програмите САПАРД и IPARD не възпроизвежда напълно средата за управление на финансирането от ЕС след присъединяването:

- а) Програма САПАРД е била управлявана изцяло на централно ниво от разплащателната агенция и по време на одита IPARD също е бил под централно управление. В резултат на това регионалните служби на разплащателната агенция все още не са имали възможността да придобият практически опит в управлението на предприєдинителни програми на ЕС за развитие на селските райони, въпреки че ще трябва да играят ключова роля за това след присъединяването²²;
- б) За проектите по САПАРД и IPARD разплащателната агенция е действала изцяло с неавтоматизирани процедури;
- в) В рамките на САПАРД Агенцията не е развила и прилагала система за класиране на заявленията за проекти. Вместо това заявленията за проекти са били обработвани според времето на подаване.

СЛАБОТО УСВОЯВАНЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО ПО САПАРД И IPARD ПОВДИГА ВЪПРОСИ ЗА УСВОЯВАНЕТО В БЪДЕЩЕ НА СРЕДСТВАТА ПО ЕЗФРСР

41. Усвояването от Хърватия на финансирането по САПАРД е слабо, декларираните разходи в края на програмата възлизат едва на 48 % от отпуснатите средства. Според показателите за крайния резултат на програма САПАРД се очаква финансиране за 161 допустими за финансиране проекти в рамките на двете мерки, докато в действителност са подписани договори само за 49 проекта, а са завършени едва 37 (вж. **таблица 4**). В пет от 21 области няма нито едно успешно заявление по САПАРД. Някои сектори са особено слабо представени при прилагането на Мярка 1 (Инвестиции в земеделските стопанства), по-специално секторът на млякото, секторът на оранжерии и секторът на плодове и зеленчуци. Това е знак за сериозни слабости на капацитета и подготовката на тези сектори за усвояване на средствата на ЕС²³.

²² Хърватските органи са решили регионалните служби на разплащателната агенция да проверяват допустимостта на заявленията и да извършват административен контрол и проверки на място.

²³ В сектора на млякото са завършени два проекта в сравнение с 16 очаквани проекта (12,5 %), в сектора на оранжерии са завършени два проекта в сравнение с 14 очаквани проекта (14,3 %), а в сектора на плодове и зеленчуци са завършени седем проекта в сравнение с 42 очаквани проекта (16,7 %).

42. Договорираните суми по IPARD потвърждават продължаващите трудности при усвояването на финансирането от ЕС посредством програмите за развитие на селските райони. В бюджета за 2008 г. са поети финансови задължения за IPARD 2007 (25,5 милиона евро) и за IPARD 2008 (25,6 милиона евро), които Хърватия трябва да изразходва до края на 2011 г. в съответствие с бюджетните процедури на ЕС (вж. точка 20). През май 2011 г. обаче са одобрени инвестиции само за приблизително 16,9 милиона евро (частта на ЕС от финансирането) след четири покани за представяне на заявления (33 % от бюджета на IPARD за 2007 г. и 2008 г.)²⁴. Като се вземе предвид времето, необходимо за стартиране и обработка на допълнителни покани и за изпълнение на одобрените проекти, съществува явен риск да се наложи голяма част от бюджета за 2007—2008 г. да бъде освободена.

43. В резултат на ниското ниво на усвояване на средства хърватските земеделски стопани и преработвателите на земеделски стоки все още не са се запознали с процедурите за финансиране на ЕС посредством „учене чрез практика“ в рамките на програмите САПАРД и IPARD, както е било планирано. Това от своя страна ще направи още по-трудно усвояването на очакваното сериозно увеличено финансиране на ЕС при пълното въвеждане в Хърватия на мерките за развитие на селските райони след присъединяването.

²⁴ Доклад за изпълнението на програма IPARD от разплащателната агенция на Хърватия за секторите за структурна подкрепа в областта на земеделието, рибарството и развитие на селските райони, 24.5.2011 г.

ТАБЛИЦА 4

ПРОЕКТИ ПО САПАРД В ХЪРВАТИЯ

Мярка	Брой				Приключени/ Очаквани/
	Очаквани проекти	Приложения	Договорени проекти	Приключени проекти	
1. Инвестиции в земеделски стопанства	110	84	26	19	17 %
2. Подобряване на преработването и маркетинга на земеделски и рибни продукти	51	53	23	18	35 %
Общо	161	137	49	37	23 %

Източник: Годишен и окончателен доклад относно прилагането на програма САПАРД в Република Хърватия (2006—2009 г.), май 2010 г.

- 44.** Едва през 2009 г. Комисията установи, че основната причина за слабото усвояване на средства от програмата САПАРД е национална схема, която предлага по-благоприятни условия и по-малко процедури и контроли, за същите мерки като финансираните от САПАРД. След намесата на Комисията Хърватия реши да прекрати тази конкурентна национална схема през ноември 2009 г., след края на договорния период на САПАРД. Бавното начало на програма IPARD обаче показва, че все още трябва да се установят напълно причините за слабото търсене от страна на земеделските стопани на схемата за развитие на селските райони в Хърватия.

ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ Е ДОПРИНЕСЛА ЗА ЗАСИЛВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ НА ХЪРВАТИЯ В БОРБАТА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ, НО ВСЕ ОЩЕ СЪЩЕСТВУВАТ ЗНАЧИТЕЛНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

- 45.** Борбата срещу корупцията и организираната престъпност е много чувствителен въпрос и представлява важна част от изграждането на капацитета на Хърватия, за да се гарантира, че се използват активно следприсъединителното финансиране от страна на ЕС и националното финансиране. Предприсъединителната помощ на ЕС е използвана за финансиране на два проекта за институционално изграждане на капацитета по КАРДС 2002 и ИПП 2007 (вж. **фигура 4**).

ФИГУРА 4

ЗАСИЛВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА ЗА БОРБА СРЕЩУ КОРУПЦИЯТА И ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ



Източник: Европейската сметна палата.

- 46.** Проектът КАРДС беше стартиран с цел да се подобри функционирането на Службата за предотвратяване на корупцията и организираната престъпност (USKOK), създадена през 2001 г. Въпреки значителни закъснения при подготвителния етап, които водят до стартиране на проекта едва през 2005 г., дейностите по проекта са завършени до края на 2006 г. Един показател на ефективността на проекта — нарастване на броя на разкритите и стигнали до съд случаи на сериозна организирана престъпност и корупция, и първите резултати от подпомаганите от проекта следователски дейности — започва да става явен през 2009 г. с докладвани случаи на корупция на високо равнище. По другия показател — по-добро класиране по Индекса за възприемане на корупцията „Трансперънси интернешънъл“ — Хърватия се качва от 70 място през 2005 г. на 62 място през 2010 г., а нейният резултат в Индекса се подобрява от 3,4 през 2005 г. на 4,1 през почти всички години от края на проекта.
- 47.** Дейностите по проекта ИПП 2007, който е планиран за приключване през 2012 г., са били добре проектирани да продължат предишния проект. Междувременно общият брой на случаите, поети от USKOK, е продължил да нараства, а повдигането на обвинения и осъждането на политици от висок ранг показва, че USKOK е на път да се справи с корупцията на най-високо равнище. Независимо от това, както подчертава докладът на Комисията относно напредъка на Хърватия през 2010 г., остава да бъдат проверени на практика наскоро подновените правни и административни структури, а капацитетът на USKOK за справяне със сложни финансови престъпления е особено голямо предизвикателство.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- 48.** Като цяло предприсъединителната помощ на ЕС за Хърватия допринася значително за напредъка на Хърватия при изграждането на нейния административен капацитет за управление на нарасналото финансиране на ЕС след присъединяването. Въпреки това до настоящия момент помощта има само частичен успех при постигането на целите си, а по-нататъшния напредък в областта на изграждане на капацитета трябва да бъде подкрепен в няколко ключови области преди и след присъединяването. В повечето области на предприсъединителната помощ Комисията все още не е оценила капацитета на Хърватия като достатъчен, за да може да й разреши да прилага помощта без предварителните проверки на Комисията. Въпреки постигнатия наскоро успех, капацитетът за възлагане на обществени поръчки и антикорупцията са две области, в които хърватските органи имат специална нужда от подкрепа.
- 49.** Като цяло помощта за изграждане на капацитета на Хърватия е добре планирана от Комисията и от хърватските органи. От предишните разширявания са извлечени поуки и са приети нови подходи за планиране на помощта и свързването ѝ с процеса на преговори. Системите за планиране са били добре разработени и поставят на първо място изграждането на капацитета, въпреки че и капацитетът за възлагане на обществени поръчки все още има нужда от специално внимание. Беше установено, че одитираните проекти са много актуални за приоритетите на изграждането на капацитет, но са се фокусирали върху централните органи, а до този момент е предоставена много ограничена помощ на регионалните органи, въпреки че те също играят важна роля при прилагането на следприсъединителната помощ.

- 50.** По отношение на резултатите помощта на ЕС е допринесла в голяма степен за изграждането на капацитета на Хърватия за управление на следприсъединителното финансиране, включително и посредством учене чрез практика. Въпреки това все още трябва да бъдат постигнати очакваните резултати от някои проекти, а одитът установи редица основни проблеми в това отношение. Прилагането на помощта по проекти в Хърватия често е изоставала от първоначалния график, предимно заради закъснения поради недостатъчно развитие на проекта и липса на капацитет за възлагане на обществени поръчки. Все още има нужда от подобряване на мониторинга и оценяването на проекти по структурния фонд. Въпреки силното фокусиране върху подготовката на големи инфраструктурни проекти на централно ниво, неголемите проекти са получили ограничено внимание и все още трябва да бъде напълно въведена система за разработване на предложения за проекти на регионално и местно равнище. Прилагането на помощта в сектора на развитието на селските райони страда от нисък процент на усвояване, а ученето чрез практика на регионално равнище и на нивото на бенефициентите е ограничено. Въпреки че е постигнат известен напредък чрез проекти на ЕС за борба с корупцията и организираната престъпност, в тази област все още има значителни предизвикателства.
- 51.** Въпреки че все още има нужда от допълнително подобрене, Комисията очевидно е извлякла важни поуки от предишните разширявания и това е направило нейната помощ за Хърватия по-ефективна.

ПРЕПОРЪКИ

- 52.** Комисията и хърватските органи следва да работят в тясно сътрудничество при изпълнението на следните препоръки:

ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ПОМОЩТА НА ЕС ЗА ХЪРВАТИЯ

- 1.** Да дадат по-висок приоритет на изграждането на капацитета за възлагане на обществени поръчки посредством изпълнение на планове за обучение на работното място и извън него, като се фокусират по-точно върху:
 - а) изготвянето на тръжна документация, която напълно да отговаря на стандартите на ЕС;
 - б) управлението на провеждането на търгове и сключването на договори на сложни проекти за обществени поръчки.
- 2.** Да вземат по-значителни мерки за посрещане на нуждите на изграждането на капацитет на регионално и местно равнище, като по-специално:
 - а) гарантират, че съответните органи на това равнище имат възможността да се научат чрез практика преди присъединяването;
 - б) подобряват механизмите за стимулиране и подпомагане при развитието на идеите за проекти.
- 3.** Да развият допълнително оценяването на ефективността на проектите като:
 - а) насърчат използването на целите SMART;
 - б) помогнат да се повиши качеството на мониторинговите доклади от страна на хърватските органи;
 - в) гарантират, че се извършва междинно и последващо оценяване.
- 4.** Да създадат портфейл от развити проекти, за да могат напълно да усвоят нарасналото следприсъединително финансиране, по-специално като гарантират, че:
 - а) необходимата техническа документация е попълнена за големи проекти, върху които до този момент са били съсредоточени усилията;
 - б) се обръща повече внимание на създаването на допълнителен портфейл от неголеми проекти за периода след присъединяването;

5. Да предприемат действия по отношение на програмите за развитие на селските райони с цел да:

- а) гарантират, че националните органи изграждат своя капацитет, за да получат управленски правомощия за всички планирани мерки;
- б) открият начини за генериране на повече проекти в секторите на млякото, оранжерии и плодове и зеленчуците.

6. Да засилят антикорупционните мерки посредством:

- а) осигуряване на постоянна подкрепа за актуализираните правни и административни структури посредством туининг и друга консултативна помощ, като специално внимание се обръща на помощта за справяне със сложни финансови престъпления;
- б) продължаване на строгия мониторинг на нивата и проблемите с корупцията, в периода преди присъединяването и във връзка с финансирането след присъединяването към ЕС.

53. По отношение на своята предприсъединителна помощ за други страни кандидатки и потенциални кандидатки Комисията следва да:

ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ ОТ СТРАНА НА ЕС ЗА ДРУГИ СТРАНИ

7. Вземат предвид получения опит от предприсъединителната помощ за Хърватия, когато е допустимо за своята предприсъединителна помощ за други държави и по-специално:

- а) да осигури достатъчно добро регистриране при децентрализираното управление без предварителни проверки на предприсъединителните фондове преди датата на присъединяването.
- б) да обръща по-голямо внимание на сигурността, че предложенията за проекти за предприсъединителна помощ са достатъчно развити, за да бъдат изпълнени в определената времева рамка.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител Карел ПИНКСТЪН (*Karel PINXTEN*) — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 25 октомври 2011 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

35 ГЛАВИ ОТ ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО НА ЕС (30 ЮНИ 2011 Г.)

№	Глави	Отворени преговори	Временно затворени преговори
1	Свободно движение на стоки	25.7.2008 г.	19.4.2010 г.
2	Свободно движение на работници	17.6.2008 г.	2.10.2009 г.
3	Право на установяване и на свободно предоставяне на услуги	26.6.2007 г.	21.12.2009 г.
4	Свободно движение на капитали	2.10.2009 г.	5.11.2010 г.
5	Обществени поръчки	19.12.2008 г.	30.6.2010 г.
6	Дружествено право	26.6.2007 г.	2.10.2009 г.
7	Законодателство в областта на интелектуалната собственост	29.3.2007 г.	19.12.2008 г.
8	Политика в областта на конкуренцията	30.6.2010 г.	30.6.2011 г.
9	Финансови услуги	26.6.2007 г.	27.11.2009 г.
10	Информационно общество и медии	26.6.2007 г.	19.12.2008 г.
11	Земеделие и развитие на селските райони	2.10.2009 г.	19.4.2011 г.
12	Безопасност на храните, ветеринарна и фитосанитарна политика	2.10.2009 г.	27.7.2010 г.
13	Рибарство	19.2.2010 г.	6.6.2011 г.
14	Транспортна политика	21.4.2008 г.	5.11.2010 г.
15	Енергетика	21.4.2008 г.	27.11.2009 г.
16	Данъчно облагане	2.10.2009 г.	30.6.2010 г.
17	Икономическа и парична политика	21.12.2006 г.	19.12.2008 г.
18	Статистика	26.6.2007 г.	2.10.2009 г.
19	Социална политика и заетост	17.6.2008 г.	21.12.2009 г.
20	Предприятия и промишлена политика	21.12.2006 г.	25.7.2008 г.
21	Трансевропейски мрежи	19.12.2007 г.	2.10.2009 г.
22	Регионална политика и координация на структурните инструменти	2.10.2009 г.	19.4.2011 г.
23	Съдебна система и основни права	30.6.2010 г.	30.6.2011 г.
24	Правосъдие, свобода и сигурност	2.10.2009 г.	22.12.2010 г.
25	Наука и изследвания	12.6.2006 г.	12.6.2006 г.
26	Образование и култура	11.12.2006 г.	11.12.2006 г.
27	Околна среда	19.2.2010 г.	22.12.2010 г.
28	Защита на потребителите и здравеопазването	12.10.2007 г.	27.11.2009 г.
29	Митически съюз	21.12.2006 г.	2.10.2009 г.
30	Външни отношения	12.10.2007 г.	30.10.2008 г.
31	Външна политика, политика на сигурност и отбрана	30.6.2010 г.	22.12.2010 г.
32	Финансов контрол	26.6.2007 г.	27.7.2010 г.
33	Финансови и бюджетни разпоредби	19.12.2007 г.	30.6.2011 г.
34	Институции	5.11.2010 г.	5.11.2010 г.
35	Други въпроси	Не се прилага	30.6.2011 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УПРАВЛЕНСКИ ПРАВОМОЩИЯ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА НА ХЪРВАТСКИТЕ ОРГАНИ, ОТГОВАРЯЩИ ЗА ФОНДОВЕТЕ НА ЕС (15 ЮНИ 2011 г.)

Програма	Предоставяне на управленски правомощия на DIS	
	с предварителни проверки	без предварителни проверки
ФАР	7.2.2006 г.	Не е въведен
ИСПА	13.2.2006 г.	Не е въведен
ИПП I	28.10.2008 г.	Все още не е въведен
ИПП II	14.11.2008 г.	Все още не е въведен
ИПП III		
– Транспорт	3.11.2008 г.	Все още не е въведен
– Околна среда	29.10.2008 г.	Все още не е въведен
– Регионална конкурентоспособност	29.10.2008 г.	Все още не е въведен
ИПП IV	1.12.2008 г.	Все още не е въведен
САПАРД		
– Мярка 1 Инвестиции в земеделските стопанства	Не се прилага ¹	29.9.2006 г.
– Мярка 2 Подобряване на преработването и маркетинга на земеделски и рибни продукти	Не се прилага	29.9.2006 г.
ИПП V (IPARD)		
– Мярка 101 Инвестиции в земеделските стопанства	Не се прилага	30.11.2009 г.
– Мярка 103 Инвестиции в преработването и маркетинга на земеделски и рибни продукти	Не се прилага	30.11.2009 г.
– Мярка 201 Подготвителни действия за прилагане на агроекологични мерки	Не се прилага	Все още не е въведена
– Мярка 202 Подготовка и изпълнение на местни стратегии за развитие на селските райони	Не се прилага	Все още не е въведена
– Мярка 301 Подобряване и развитие на инфраструктурата в селските райони	Не се прилага	17.3.2011 г.
– Мярка 302 Разнообразяване и развитие на икономическите дейности в селските райони	Не се прилага	17.3.2011 г.
– Мярка 501 Техническа помощ	Не се прилага	Все още не е въведена

¹ Не се прилага. САПАРД и IPARD могат да се прилагат единствено в рамките на децентрализираното управление без предварителни проверки.

СПИСЪК С ОДИТИРАНИТЕ ПРОЕКТИ

Проекти преди ИПП		Договорени суми в млн. евро		
		Вноска на ЕС	Национална вноска	Вноска на ЕС + Национална вноска
1	САПАРД Мярка 2 — GLAZIR	1,019	0,339	1,358
2	САПАРД Мярка 2 — CONEX Trade	1,033	0,344	1,377
3	САПАРД Мярка 1 — AGROMEDIMURJE	0,251	0,083	0,334
4	САПАРД Мярка 1 MURKOVIĆ	0,256	0,086	0,342
5	ФАР 2005 Схема за финансова помощ на инфраструктура, свързана с бизнес	5,280	4,264	9,544
6	ИСПА 2005 Възстановяване на ж.п. линията Винковци—Товарник—държавната граница	28,789	31,394	60,183
7	КАРДС 2004 Местно партньорство за заетост Етап II	1,488	-	1,488
8	КАРДС 2002 Изграждане на капацитета на USKOK	0,650	-	0,650
9	ФАР 2005 Институционално изграждане на капацитет и помощ за прилагане на програма САПАРД/IPARD	3,822	-	3,822
10	ФАР 2006 Развитие на институционалния капацитет и списък от проекти за структурните фондове	6,200	-	6,200
Общо проекти преди ИПП		48,788	36,510	85,298
Проекти по ИПП		Бюджетни суми в млн. евро		
		Вноска на ЕС	Национална вноска	Вноска на ЕС + Национална вноска
11	ИПП Компонент III в Оперативна програма за регионална конкурентоспособност 2007—2009 г.	19,823	6,608	26,431
12	ИПП 2007 Компонент III — Сигнализиращи и централизиращи системи на централната гара в Загреб	14,025	4,675	18,700
13.a	ИПП 2007—2009 Компонент IV — Местно партньорство за заетост — Етап III	2,210	0,390	2,600
13.6	ИПП 2007—2009 Компонент IV — Местно партньорство за заетост — Етап III	1,615	0,285	1,900
14	ИПП 2007 Компонент I — Засилване на капацитета на USKOK	1,000	-	1,000
15	ИПП 2007 Компонент I — Изграждане на ефективна и финансово стабилна система за управление и контрол на използването на земеделските фондове	5,114	0,375	5,489
16	ИПП 2008 Компонент I — Помощ за управление, мониторинг и оценка на структурните инструменти	4,000	0,288	4,288
Общо проекти по ИПП		47,787	12,621	60,408

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

III.

Комисията приветства оценката на Палатата. По време на преговорите за присъединяване Хърватия е поела ясни ангажменти за изграждане на капацитета за възлагане на обществени поръчки и капацитета на регионалните и местните органи. Комисията следи отблизо за спазването на поетите от Хърватия ангажменти и допълнителната подготовка преди присъединяването.

IV.

Комисията смята, че предприсъединителната помощ успешно е допринесла за изграждането на административния капацитет на Хърватия.

Възникналите закъснения при прилагането до голяма степен се дължат на сложната процедура по акредитация и постепенно се преодоляват.

Първоначалното съсредоточаване върху големи проекти отразява придобития опит от новите държави-членки, където голяма част от закъсненията при прилагането на кохезионната политика се дължат на слабости в подготовката и изпълнението на големи проекти.

В сравнение със САПАРД — първата програма за развитие на селските райони в Хърватия — настоящият инструмент IPARD предизвиква по-голям интерес от страна на потенциалните бенефициери и така се увеличават шансовете за по-успешно прилагане. По този компонент Комисията вече е предоставила управленски правомощия без предварителни проверки за няколко мерки. Както е посочено в точка 7 от настоящия доклад, този модел на управление е най-близкият до начина на управление на следприсъединителното финансиране от ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

V.

Комисията приветства оценката на Палатата. Направените препоръки съответстват на поуките, които Комисията е извлякла от собствените си оценки, и вече се изпълняват или са в процес на интегриране в схемата за финансова помощ, по-специално преразгледаните документи за многогодишното планиране за 2011—2013 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

5.

По отношение на фигура 1 (следприсъединително финансиране от ЕС) за 2013 г. посочените в таблицата отпуснати суми са посочените в проекта на текста на Договора за присъединяване на Хърватия без разходите по ОСП. За 2014 г. и следващите години реалният размер на средствата, които Хърватия ще получи, зависи от резултатите от преговорите за финансовата рамка на ЕС за 2014—2020 г. Поради това Комисията счита, че данните за 2014—2015 г. във фигура 1 следва да се третират като прогнози.

13.

Комисията счита, че подходът на референтни стойности е намерил широко и всеобхватно приложение в Хърватия посредством включване на аспекти на институционалното управление и на изпълнението. Преговорната рамка за Хърватия предвижда използването на референтни стойности за отварянето и затварянето на преговорните глави. Референтните стойности и тяхното постигане се определят от Съвета по препоръки на Комисията. Референтните стойности повишават качеството на преговорите, като гарантират, че страната кандидатка е достатъчно подготвена за съдържателни преговори и за поемане на задълженията, свързани с членството. Референтните стойности са индивидуални за всяка преговорна глава (например Глава 11 или Глава 22) и зависят от разглежданите области и системите, които ще бъдат създадени. Референтните стойности вземат под внимание необходимостта от постепенно изграждане на капацитета и осигуряване на съответния капацитет и структури в пълния им вид до датата на присъединяването и измерват напредъка при изграждането на тези структури. Комисията следи отблизо напредъка по изпълнението на референтните стойности, използвайки всички налични инструменти, като годишните доклади за напредъка и срещите по Споразумението за стабилизиране и асоцииране (ССА).

16.

Систематичната обратна връзка от страна на Комисията относно допуснатите грешки и необходимите подобрения помогна на Хърватия да изгради и подобри капацитета си за възлагане на обществени поръчки. Преди да вземе решение за освобождаване от предварителни проверки, Комисията трябва да се увери, че държавата бенефициер е изпълнила минималните изисквания по член 18, параграф 2 от Регламента за прилагане на ИПП, т.е. че разполага с ефективно функциониращи системи за управление и контрол. С Хърватия се провеждат редовни срещи за обсъждане на коригиращи действия въз основа на пътни карти. Освен това ЕС ще продължи да подпомага процеса на изграждане на капацитета за възлагане на обществени поръчки посредством финансова помощ и работни форуми и семинари.

По отношение на сложните инфраструктурни проекти, изискващи специални умения и познания, Комисията организира подкрепа по JASPERS (Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони) с цел изграждане на капацитета на всички заинтересовани страни в Хърватия и изготвяне на списък с разработени проекти, за да се улесни усвояването на средствата от структурните фондове и Кохезионния фонд в бъдеще.

19.

Институционалната рамка на Хърватия за политиката за сближаване/развитие на селските райони се основава на съществуващите структури за изпълнение на компоненти II, III, IV и V на ИПП (предимно на централно ниво). Този избор е направен заедно с хърватските органи, отчасти за да се гарантира институционална приемственост в момента на присъединяването и за да се избегне отслабването на инвестициите в изграждането на капацитета. Изграждането на капацитета на съответните местни и регионални органи е поет от Хърватия ангажимент, който Комисията ще следи до присъединяването.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

20.

Закъсненията в прилагането остават проблем, особено за оперативните програми „Транспорт“ и „Околна среда“, поради късното акредитиране на системите за управление на национално ниво и, вследствие на това, предоставянето на управленски правомощия от страна на Комисията. Изпълнението не можеше да започне, докато не бъдат предоставени управленски правомощия. Освен това инфраструктурните проекти, които получават финансиране по двете оперативни програми по ИПП III, са сложни по своята същност, като към това се добавя и изискването дейностите по планиране, възлагане на обществени поръчки и изпълнение да се извършват в съответствие с правилата на ЕС. Въведени са и ще бъдат засилени смекчаващи мерки, като постоянна техническа помощ, тясно сътрудничество с делегацията на ЕС, повече насоки, семинари на съответните теми и работни форуми. В рамките на следващата финансова рамка (вж. точка 51) ще бъдат обсъдени предложения за рационализиране и повишаване на ефикасността на ИПП въз основа на придобития опит.

Във връзка с компонент V през април 2011 г. Комисията информира хърватските органи, че съществува риск отпуснатите средства за развитие на селските райони от 2007 г. и 2008 г. да бъдат освободени, и ги призова да предприемат коригиращи действия, включително подробен анализ на трудностите, с които се сблъскват потенциалните бенефициери при усвояване на средства, както и план за действие за премахване на тези трудности, доколкото е възможно. Освен това от Хърватия бе поискано да докладва на всеки два месеца на Комисията относно постигнатия напредък по сключването на договори по компонент V.

21.

Съществува важна разлика между проектите по ИСПА и програмите по ИПП. По ИСПА не можеше да бъде подписано споразумението за финансиране (т.е. меморандумът за финансиране), докато Комисията не приеме решението за одобрение на проекта. По ИПП обаче споразумението за финансиране не можа да бъде подписано веднага след като Комисията приеме решението за оперативната програма. Допълнителното условие за подписване на споразумението за финансиране бе предоставяне на управленски правомощия. Поради тази разлика е трудно ИСПА да се съпоставя директно с ИПП.

Вж. също отговора в точка 20.

22.

Област, която се наблюдава интензивно, е ускоряването на процеса на възлагане на обществени поръчки, като хърватските органи и Комисията непрекъснато търсят начини за ранно стартиране на тръжни процедури и сключване на договори. Референтни стойности за тази цел са включени в пътните карти за освобождаване от предварителни проверки.

23.

Комисията подпомага изграждането на капацитета за възлагане на обществени поръчки чрез систематични насоки, срещи с националните органи по въпроси, свързани с възлагането на обществени поръчки, и обратна връзка относно допуснатите грешки и необходимите подобрения. Въпреки че понякога това води до закъснения, този аспект е важен с оглед на доброто финансово управление на следприсъединителното финансиране.

Закъсненията се дължат предимно на това, че органите все още се учат, по-конкретно по отношение на инфраструктурните проекти, които са сложни и чиято подготовка изисква много време (вж. точка 16). Проблемите, свързани с изграждането на капацитета за възлагане на обществени поръчки и намаляването на закъсненията при изпълнението, редовно се повдигат на съответните форуми (напр. мониторинговите комитети).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

24.

Правилото „N+3“ представлява предизвикателство, особено за програмите, които изискват предоставяне на управленски правомощия, и по-специално предоставяне без предварителни проверки от Комисията. Що се отнася до сроковете за изплащане, по принцип една държава разполага със срок от три години за разходване на средствата (правило „N+3“). На практика обаче този период е много по-кратък, тъй като изпълнението не може да стартира, докато не бъдат предоставени управленски правомощия.

Комисията препраща също към отговора по точка 20.

25.

Придобитият опит по компоненти III—V на ИПП следва да улесни националния процес на акредитация и по този начин да позволи по-лесно и бързо стартиране.

Институционалната приемственост между ИПП и следприсъединителните инструменти следва да намали риска от слабо усвояване на следприсъединителната помощ. Това следва да улесни оценката на съответствието.

Техническата помощ, включително JASPERS (вж. отговора по точка 16), се предоставя по ИПП, за да помогне на националните органи при подготвянето на документацията, свързана с обществените поръчки, за да може да бъде публикувана веднага след отпускане на следприсъединителните средства.

Що се отнася до следприсъединителната Програма за развитие на селските райони (ПРСР), тя ще включва по-широк кръг от потенциални бенефициери/мерки в сравнение с IPARD, като по този начин ще се улесни по-високото ниво на усвояване на средствата за развитие на селските райони.

27.

Комисията планира да използва по-систематично целите SMART и свързаните с тях показатели в дейностите си по програмиране и планиране.

Междинните оценки на държавите кандидатки по ИПП III са предвидени за края на 2011 г./началото на 2012 г. За Хърватия графикът на междинните оценки съвпада с този на предварителната оценка за оперативните програми по структурните фондове (Хърватия се ангажира да предаде окончателните ОП за структурните фондове до края на 2012 г.). Бъдещите ОП по структурните фондове ще бъдат бивши ОП по ИПП, които ще бъдат разширени, за да се вземе под внимание допълнителният бюджет.

28.

Проект, който възпроизвежда модела на местно партньорство за заетост във всички 21 региона, получи подкрепа по компонент IV на ИПП. От 2009 г. този проект поднови действието на структурите за местно партньорство за заетост, които се включиха интензивно в разработването на стратегии за развитие на човешките ресурси, както и на планове за действие в регионите, което ще положи основите за бъдещото им участие в проекти по ЕСФ. В рамките на текущите схеми за техническа помощ понастоящем се проучват варианти за гарантиране на устойчивост на местните партньорства за заетост.

29.

По време на втория етап от ИПП IV (2010—2011 г.) бе предложен проект за изграждане на административния капацитет на местните партньорства за заетост. До края на 2011 г. се очаква да бъде публикувана поканата за представяне на предложения, която ще се концентрира върху подпомагането на местните партньорства за заетост при разработването на политиката на регионите, подобряването на планове за действие и подготвянето и оценяването на проектите.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

30.

Преди да могат да стартират строителните дейности и областта да започне да се използва, е необходимо дружествата, които са закупили парцелите, да получат необходимите разрешителни. В Хърватия тази административна част от процедурата обикновено отнема две години. Тъй процедурите по получаване на разрешителни все още не са приключили, е твърде рано да се прецени дали проектът е успешен или не. Закъснението отразява единствено времетраенето на административните процедури, предхождащи всеки тип строителна дейност.

31.

Закъсненията в процедурата по оценяване за схемата за финансово подпомагане се дължат предимно на големия брой заявления в отговор на поканата.

Капацитетът на потенциалните бенефициери по проектите се изгражда с помощта на външни експерти (договор за техническа помощ по схемата за финансово подпомагане) и персонала с подходящ опит от съответното министерство.

Във връзка с органите, носещи отговорност за бъдещата оперативна програма „Регионална конкурентоспособност“, Хърватия най-после реши, че и след присъединяването програмата ще продължи да бъде изпълнявана от Централната агенция за финансиране и договаряне (ЦАФД). Органите, определени по време на одита от Сметната палата (BICRO, HAMAG и ARD), ще прекратят участието си.

С решението си да се концентрира върху десетте най-слабо развити региона Комисията направи компромис между необходимостта от съсредоточаване на помощта и намаляване на регионалните различия, от една страна, и риска от загуба на възможности за другите региони, от друга страна.

По преценка на Комисията този поетапен подход е най-подходящият начин за гарантиране на най-добри резултати и най-голям ефект от ограничените ресурси на ИПП (за оперативната програма „Регионална конкурентоспособност“ са отпуснати около 12 милиона евро годишно за периода 2007—2011 г.).

32.

Проектът по ИСПА 2005 за възстановяване на ж.п. линията бе първата инвестиция в железопътния сектор, която Хърватия извърши с помощ от ЕС. По това време в Хърватия бе налице цялостна, разбираема липса на опит и капацитет за подготвяне на тръжната документация, което доведе до закъснения. Въпреки това тези закъснения отчасти са компенсирани и се очаква проектът да бъде успешно завършен до края на 2011 г.

Железопътният проект по ИПП 2007 за строителни дейности на централната гара в Загреб потвърждава, че са извлечени поуки от проекта по ИСПА. Съкращаването на закъсненията при втория кръг железопътни проекти изглежда потвърждава ефекта от „ученето чрез практика“.

33.

Въпреки че въпросният договор по ИСПА представлява най-мощният финансиран от бюджета на ЕС договор в Хърватия, на фона на дължината на целия коридор той е довел единствено до подновяване на една малка отсечка от ж.п. линията. Съществуват обаче планове и са осигурени средства за други участъци от същия коридор. Коридорът ще се обновява поетапно с осигуряването на средства.

Вж. също отговора в точка 32.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

34.

Съсредоточаването на усилията върху големите проекти отразява приоритетите на Хърватия по отношение на достиженията на правото на ЕС (изисквания и кратки периоди на преход за достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда и съсредоточаване върху инфраструктурата на TEN-T).

Комисията е предприела допълнителни действия за подпомагане на регионалните и местните заявителите на проекти при подготовката на проекти за бъдещи оперативни програми — от работни форуми за повишаване на информираността във всички целеви региони до целева техническа помощ за подпомагане на заявителите при подготовката на успешни заявления по втората и третата покана. Комисията и хърватските органи внимателно следят подготовката на цялата необходима техническа документация.

Във връзка с управленската информационна система за тези фондове, одитът на Палатата установява постигнат напредък. ГД „Регионална политика“ наскоро стигна до следното заключение след одит:

„Постигнат е задоволителен напредък по отношение на практическото приложение на управленската информационна система (УИС). Необходимо е да се финализират някои модули, за да се улеснят изпълнението и мониторингът на проектите“.

Поради естеството и вида на бенефициерите компонент IV на ИПП се състои предимно от неголеми проекти в областта на развитието на човешките ресурси.

35.

Комисията признава, че набирането и задържането на квалифициран персонал в публичните администрации представлява предизвикателство и ще остане такова не само в Хърватия или в страните кандидатки, но и в държавите-членки.

Комисията постоянно работи по този въпрос и ще продължи да следи напредъка в тази област, включително по време на одитните посещения, дейностите по мониторинг и двустранните срещи.

По отношение на предизвикателството пред хърватските органи е важно да се признаят положените от тях усилия, отразени в документа за обща позиция на Европейския съюз по Глава 22 от 15 април 2011 г.

37.

Комисията смята, че създаването на органите за изпълнение на САПАРД и компонент V на ИПП и предоставянето на управленски правомощия без предварителни проверки от страна на Комисията са значителни постижения, особено ако се вземе предвид огромното предизвикателство, което представлява за хърватските органи изграждането на изцяло нова система за изпълнение на САПАРД предвид на ограничения им опит в тази сфера.

Освен това подходът на референтните стойности, който се следва при изграждането на капацитета на хърватската разплащателна агенция с оглед на следприсъединителното финансиране, генерира съществени резултати. Хърватия повиши своите усилия и демонстрира достатъчен напредък в посока създаване на разплащателната агенция, като по този начин изпълни условието за затваряне на глава „Земеделие и развитие на селските райони“.

Служителите на Комисията следят отблизо напредъка на хърватската разплащателна агенция и предоставят интензивни насоки за създаването на системи за управление и контрол, които отговарят на стандартите на ЕС в областта на общата селскостопанска политика. ИПП 2007 осигурява допълнителна подкрепа на разплащателната агенция.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

38.

Съответно през ноември 2009 г. и март 2011 г. са предоставени управленски правомощия за четири мерки по IPARD, като същото е предвидено за още две. Уместно бе проектът за техническа помощ да не съдържа точни цели във връзка с предоставянето на управленски правомощия, за да се остави собствеността на системата и графика в ръцете на националните органи. Това е наложително за функционирането на системата и за гладкия преход към обстановката след присъединяването.

Вж. отговора в точка 37.

40. а)

Програмите САПАРД и IPARD са създадени така, че да бъдат управлявани на централно равнище, като се има предвид, че към момента на тяхното одобряване все още не съществуваша регионални служби на разплащателната агенция.

Разплащателната агенция (включително регионалните й клонове) бе създадена официално със Закона за разплащателната агенция за земеделието, рибарството и развитието на селските райони (февруари 2009 г., ОВ 30/2009). Понастоящем регионалните клонове и техните служители участват в текущи проекти/договори по компонент I на ИПП, за да подготвят разплащателната агенция за прилагане на ОСП след присъединението.

Освен това Комисията провеждаше мониторингови одитни посещения във връзка със създаването на бъдещата разплащателна агенция за ЕФГЗ/ЕЗФРСР както в централните, така и в регионалните служби. Направени са посещения в седалището на агенцията и в няколко регионални служби. Последвалите препоръки бяха насочени към необходимите подобрения/действия за изпълняване на критериите за акредитация и свързаните с тях аспекти на изграждането на капацитета на двете нива (т.е. обучения, увеличение на персонала, свеждане на броя на клоновете и регионални служби от 86 на 21 посредством консолидиране, със свързаното с това преместване на офис оборудването и сигурността).

40. б)

Поради причини, свързани с ефективността на разходите, бе сметнено за несъразмерно да се избере компютризирана система по САПАРД и по компонент V на ИПП. Освен това разплащателната агенция разполага с приблизително две години преди присъединяването, за да се запознае с бизнес процедурите, които са в процес на включване в Интегрираната система за администриране и контрол с помощта на проекта по компонент I на ИПП 2007, включен в извадката за целите на този одит. Проектът предвижда системата да бъде доведена до етап на тестване в началото на 2012 г. Модулите за развитието на селските райони ще бъдат тествани върху съществуващите мерки по САПАРД и IPARD, а модулите за директно плащане — върху националните схеми.

40. в)

Поради твърде краткото време, за което бе изпълнена програмата САПАРД, бе взето решение Хърватия да не прилага критерии за класиране на заявленията. За IPARD обаче действа система за класиране.

41.

По програма IPARD положението се е подобрило значително. Последното изменение на програмата, одобрено през ноември 2010 г., имаше за цел да генерира повече проекти по IPARD в сектори като този на млякото, на говеждото месо, на свинското месо, на пилешкото месо, на зърнените култури, на плодовете и зеленчуците, както и на оранжерии. Резултатите от това преразглеждане на програмата се виждат от броя на подадените заявления от потенциални бенефициери. До 30 юни 2011 г. Хърватия бе получила 193 проекта по IPARD, като за 46 от тях бяха сключени договори за първите две мерки. Отделните сектори са пропорционално представени по мярка 1 — например секторът на млякото е със 17 проекта, секторът на месото е с 18 проекта, а секторът на плодовете и зеленчуците е с 28 проекта. Все още е в ход сключването на договори.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

42.

Съществува риск част от разпределените суми по IPARD 2007 и 2008 да бъдат освободени, главно поради строгите изисквания във връзка с предоставянето на управленски правомощия без предварителни проверки. Комисията призова хърватските органи да предприемат коригиращи действия, включително подробен анализ на трудностите, с които се сблъскват потенциалните бенефициери при усвояване на средства, както и план за действие за премахване на тези трудности, доколкото е възможно. Освен това тя поиска да ѝ се докладва на всеки два месеца относно сключването на договори, за да може да следи напредъка по сключването на договори и изплащането на средства по проектите по IPARD.

Дискусии с хърватските органи относно начина за коригиране на слабото усвояване на средствата започнаха веднага щом станаха известни резултатите от първите покани за представяне на предложения за средства в областта на развитието на селските райони. Хърватия предприе корективни мерки, като достъп до благоприятни условия за получаване на кредит и гаранции или по-добра помощ за бенефициерите за изготвяне на проектна документация. Приетите от Комисията през ноември 2010 г. изменения на програмата въведоха нов вид допустими инвестиции/сектори, което позволява на нови групи потенциални бенефициери да кандидатстват за отпускане на средства и по този начин се подобрява усвояването.

43.

Комисията очаква ситуацията да се подобри през следващите години. Нарастващият брой заявления по програмата IPARD свидетелства за по-голям интерес, главно от страна на земеделските стопани и малките предприемачи в селските райони. Продължаването на поканите за подаване на заявления ще предостави възможност на хърватските бенефициери да се запознаят с процедурите по финансиране от ЕС преди присъединяването.

Следприсъединителното програмиране за държавите-членки ще осигури достъп до значително по-широк кръг от потенциални бенефициери, тъй като програмата за развитие на селските райони предвижда по-голям каталог от мерки в сравнение с IPARD. Хърватия ще има повече възможности да избира най-подходящите мерки и по този начин възможно най-добре да разпределя и отпуска средствата от ЕС.

44.

Програмите САПАРД и IPARD са създадени така, че да допълват националните мерки, а не да се препокриват с тях. Първоначално обаче Комисията не беше наясно с потенциалните рискове от наличие на конкуриращи се мерки. Едва във втория вариант на доклада за изпълнението на САПАРД за 2008 г. Хърватия за първи път уведоми Комисията за потенциално препокриване с национална схема¹. Комисията незабавно повдигна въпроса пред хърватските органи. По време на подготвително заседание на мониторинговия комитет през ноември 2009 г. те уведомиха Комисията, че въпросните мерки са премахнати.

Що се отнася до IPARD, информацията, с която разполага Комисията, показва по-голям интерес от страна на потенциалните бенефициери и създава очаквания за по-успешно изпълнение в сравнение със САПАРД. Вж. също отговора по точка 41.

¹ „Очевидно е, че съществува потенциално препокриване с програмата САПАРД, но допуснатите в модела суми са значително по-малки в сравнение с тези, които се предвиждат по САПАРД“, Доклад за изпълнението на САПАРД, 2008 г., стр. 10.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

45.

Комисията ще продължи да съдейства на Хърватия в борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Това е отразено в документа за многогодишното индикативно планиране за 2011—2013 г. за Хърватия. Например националната програма по ИПП 2011 предвижда оказване на помощ за укрепване на националната полицейска служба за предотвратяване на корупцията и организираната престъпност. За първата година след присъединяването ЕС ще предостави временна финансова помощ (Инструмент за преход) на Хърватия за изграждане на административния и съдебния ѝ капацитет с цел въвеждане и прилагане на законодателството на ЕС и насърчване на обмена на най-добри практики между партньори.

46.

Независимо от възникналите трудности по време на подготвителния етап, на този проект Хърватия има доказани постижения в разследването и наказателното преследване на организираната престъпност и корупцията на всички нива. Правоприлагащите агенции, по-специално Службата за предотвратяване на корупцията и организираната престъпност (USKOK), бяха подсилени и се справят ефективно с корупцията в Хърватия. Този проект е един от факторите за постигане на напредък в тази ключова област.

Необходимо е да се постигнат още добри резултати, свидетелстващи за ефективно справяне с корупцията.

47.

USKOK продължи да бъде активна и повдигна обвинения по няколко големи случая. По редица случаи на корупция по високите и средни етажи на властта е започнал процес на разследване или са повдигнати обвинения, често срещу държавни компании и политици от висок ранг. Стигнало се е и до съдебни решения и окончателни присъди по такива дела, включително дела срещу бивш заместник министър-председател и бивш министър на отбраната.

48.

Комисията приветства оценката на Палатата на приноса на предприсъединителната помощ за изграждане на капацитета на Хърватия за привеждане на следприсъединителните фондове в действие. След предоставянето на управленски правомощия Хърватия въведе система за добро финансово управление и контрол. Въпреки това за една определена област (възлагането на обществени поръчки) Комисията продължава да наблюдава напредъка посредством предварителни проверки. Придобитият по всички компоненти на ИПП опит се очаква да улесни усвояването на следприсъединителните фондове (включително оценка на съответствието).

Комисията ще продължи да подкрепя хърватските органи в изграждането на капацитета за възлагане на обществени поръчки и борбата срещу корупцията. Това включва систематично предоставяне на обратна връзка от Комисията относно допуснатите грешки и необходимите подобрения в процеса на възлагане на обществени поръчки. Съгласно член 18 от Регламента за прилагане на ИПП и въз основа на предадените от Хърватия пътни карти Комисията непрекъснато оценява напредъка на държавата бенефициер към евентуално освобождаване от предварителен контрол. Въпреки че Хърватия трябва да положи допълнителни усилия за постигане на такова освобождаване, тя е постигнала добър напредък в това отношение по всички компоненти на ИПП.

49.

Комисията приветства оценката на Палатата. Институционалната рамка в Хърватия за политиката за сближаване и за развитие на селските райони е вградена в съществуващите механизми за компоненти II—V на ИПП, които се изпълняват предимно на централно ниво. Решението за тази посока бе взето съвместно с хърватските органи. Хърватия е поела ангажимент за изграждане на капацитета на съответните местни и регионални органи и Комисията ще следи за спазването на този ангажимент до присъединяването.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

50.

Комисията приветства оценката на Палатата. Основните причини за закъснения при изпълнението на програмата се дължаха на забавяне на акредитацията на системите за управление на национално ниво и впоследствие на предоставянето на управленски правомощия от Комисията, тъй като това бяха предварителни условия за изпълнение. Понастоящем всички оперативни структури са налице и функционират пълноценно, което позволява на Хърватия да навакса с изпълнението на програмата.

В конкретния случай на инфраструктурата една от основните причини за изоставането от първоначалния график е това, че инфраструктурните проекти, които получават финансиране по компонент III на ИПП, трябва да спазват на правилата на ЕС за възлагане на обществени поръчки, планиране и изпълнение, а това изисква по-продължителен процес на учене.

Съсредоточаването върху големи проекти отразява приоритетите на Хърватия по отношение на достиженията на правото на ЕС (изисквания и кратки периоди на преход за достиженията на правото на ЕС в областта на околната среда и съсредоточаване върху инфраструктурата на TEN-T).

Подходът поставя акцент върху националните институции и органи, които ще отговарят за управлението на структурните фондове и Кохезионния фонд след присъединяването (вж. също отговора по констатация 19).

Въпреки слабото усвояване по САПАРД, при наследника на програмата (компонент V на ИПП) се наблюдава подобрене. Резултатите от пет обявени покани за подаване на заявления показват по-голям интерес от потенциалните бенефициери от различни селскостопански сектори. Комисията и хърватските органи редовно обсъждат плана за действие, който е в процес на изпълнение и има за цел да подобри усвояването на средства по IPARD. Акцентът се поставя върху оказването на помощ на потенциалните бенефициери при подготвянето на покани за заявления. Предприети са и няколко мерки за включване на регионалните селскостопански служби в оказването на подкрепа на земеделските стопани и предприемачите в областта на селското стопанство.

Препоръка 1

Комисията признава, че е важно да се изгради капацитетът за възлагане на обществени поръчки в Хърватия. Предприети са практически мерки за повишаване на капацитета на заинтересованите страни в областта на възлагането на обществени поръчки, включително изброените по-долу мерки.

Препоръка 1 а)

Тази препоръка е в процес на изпълнение. На 15 юли 2011 г. хърватският парламент прие нов закон за обществените поръчки, който има за цел привеждане в пълно съответствие с достиженията на правото на ЕС и който ще влезе в сила през януари 2012 г. Работна група, създадена, за да определи по-подробни разпоредби за прилагане на новия Закон за обществените поръчки, ще определи стандартната документация за тръжните процедури за съфинансиране от ЕС и ще я изготви през последното тримесечие на 2011 г. Комисията следи отблизо това развитие на ситуацията.

Препоръка 1 б)

Изпълнението на тази препоръка е в ход. Въз основа на придобития опит JASPERS (Съвместна помощ за подкрепа на проекти в европейските региони) ще има за цел да изгради капацитета на всички заинтересовани страни в Хърватия и да изготви списък с разработени проекти за подобряване на бъдещото усвояване на средствата по структурните фондове и Кохезионния фонд.

Препоръка 2 а)

Що се отнася до структурните фондове, Комисията съсредоточава вниманието си предимно върху националното ниво, където е отговорността за цялостните процеси. Въпреки че подпомагането на местните органи е задължение на централните органи на Хърватия, Комисията постепенно ще оказва допълнителна подкрепа посредством повече насоки, работни форуми и семинари за изграждане на капацитета за възлагане на обществени поръчки също на регионално и местно равнище.

По отношение на селското стопанство един от приоритетите на управляващия орган от 2010 г. насам е да включва регионалните селскостопански служби в подпомагането на бенефициерите по IPARD.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Освен това регионалните служби и техните служители понастоящем участват в текущи проекти/договори по компонент I на ИПП с цел подготвяне на разплащателната агенция на всички нива за изпълняване на ОСП след присъединяването.

Препоръка 2 б)

Комисията ще продължи да осигурява подкрепа за разработването на идеи за проекти. Такава подкрепа е била оказана по ФАР 2006 и различни оперативни програми. Посредством постоянна техническа помощ наред с повече насоки, работни форуми и семинари Комисията ще предостави допълнителна помощ за постепенно подобряване на механизмите за стимулиране разработването на идеи за проекти.

Препоръка 3 а)

От 2011 г. стратегическото планиране на Комисията предвижда преминаване от проектен подход към секторен подход: при процеса на програмиране и при изготвянето на документи във връзка със стратегическото планиране се полагат усилия за съсредоточаване върху определянето на ясни цели SMART. Комисията ще увеличи систематичното използване на целите SMART и на свързаните с тях показатели в следващото поколение програми по ИПП.

Препоръка 3 б)

Комисията ще потърси начини да се повиши качеството на мониторинговите доклади.

Препоръка 3 в)

Планирани са междинни и последващи оценки, които ще стартират скоро и наред с друго ще служат за преразглеждане на оперативните програми.

Препоръка 4 а)

Комисията е започнала да предприема действия по отношение на този въпрос. През 2010 г. Комисията/ЕИБ и хърватските органи започнаха дискусии, за да направят инициативата JASPERS достъпна за Хърватия. JASPERS ще бъде използвана за изготвяне на списък с разработени проекти и повишаване на качеството на документацията за възлагане на обществени поръчки от 2011 г. нататък.

Препоръка 4 б)

Комисията възнамерява да продължи да обръща внимание на допълнителен портфейл от големи и неголеми проекти за периода след присъединяването. Оперативните програми „Транспорт“ и „Околната среда“ обаче по същество са изготвени така, че да включват главно проекти от европейски и национален интерес, т.е. големи проекти.

Препоръка 5 а)

Комисията ще продължи да осигурява подкрепа на Хърватия за изграждане на капацитета. При напълно децентрализирана система обаче решението за избор на една или повече „вълни“ от предоставяне на управленски правомощия е в ръцете на националните органи. Когато е уместно, комисията редовно предоставя насоки на Хърватия за намаляване на трудностите и рисковете в процедурите и работи в сътрудничество с Хърватия, наред с подготвянето на мерките за финансово и оперативно изпълнение, за да помогне на Хърватия да се подготви за създаване на необходимите институции и процедури. Това е направено под формата на широкообхватна помощ (туининг проекти, техническа помощ и т.н.) и постоянен обмен на информация в семинари и проучвателни и консултативни посещения.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Препоръка 5 б)

Комисията предприема мерки по отношение на този въпрос. Последното изменение на програмата, одобрено през ноември 2010 г., имаше за цел да генерира повече проекти по IPARD посредством: 1) повишаване на количествения таван за размера на допустимите земеделски стопанства в сектори като тези на млякото, говеждото месо, свинското месо, птичето месо, зърнените култури, оранжериите и плодовете и зеленчуците; и 2) въвеждане на нов вид допустими инвестиции в сектора на млякото (отглеждане на овце и кози за мляко) и нови допустими инвестиции в сектора на плодовете и зеленчуците (включително оранжериите). Резултатите се виждат от нарасналия брой заявления от потенциални бенефициери.

Освен това понастоящем Комисията оценява новото предложение за преразглеждане на програмата. Една от промените има за цел да разшири кръга от потенциални бенефициери по мярка 101 „Инвестиции в земеделските стопанства“, за да включи гореспоменатите сектори.

Препоръка 6 а)

Тази препоръка е в процес на изпълнение, както се вижда от документа за многогодишното индикативно планиране за 2011—2013 г. за Хърватия. През първата година след присъединяването ЕС ще предоставя временна финансова помощ (Инструмент за преход) на Хърватия за изграждане на административния и съдебния ѝ капацитет за въвеждане и прилагане на законодателството на ЕС и за насърчване на обмена на най-добри практики между партньори.

Препоръка 6 б)

Комисията ще продължи да следи внимателно този въпрос в тясно сътрудничество с OLAF.

Препоръка 7 а)

Комисията приема тази препоръка.

Препоръка 7 б)

Комисията взема под внимание препоръката и ще извлече поуки от получения опит с Хърватия.

Европейска Сметна Палата

Специален доклад № 14/2011

Подобрила ли е помощта от ЕС капацитета на Хърватия за управление на следприсъединителното финансиране?

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2011 — 49 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9237-394-8

doi:10.2865/30761

Как да се сдобием с публикациите на ЕС?

Безплатни публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

Платени публикации:

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

Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):

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

ПАЛАТАТА ЗАКЛЮЧАВА, ЧЕ ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ НА ЕС Е ДОПРИНЕСЛА СЪЩЕСТВЕНО ЗА НАПРЕДЪКА НА ХЪРВАТИЯ В ИЗГРАЖДАНЕТО НА НЕЙНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО ОТ ЕС, КОЕТО ЩЕ НАРАСНЕ, СЛЕД КАТО ТЯ СТАНЕ ДЪРЖАВА ЧЛЕНКА. ПОМОЩТА Е ДОБРЕ ПЛАНИРАНА, КАТО Е ВЗЕТ ПРЕДВИД ОПИТА ОТ ПРЕДИШНИТЕ РАЗШИРЯВАНИЯ. ЦЕЛИТЕ НА ПОМОЩТА ОБАЧЕ ВСЕ ОЩЕ НЕ СА ПОСТИГНАТИ ИЗЦЯЛО И СЛЕДВА ДА СЕ ПОЛОЖАТ ОЩЕ УСИЛИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ИЗГРАЖДАНЕТО НА КАПАЦИТЕТА. ПРЕПОРЪКИТЕ НА ПАЛАТАТА СА НАСОЧЕНИ КЪМ НЕОБХОДИМОСТТА ОТ УВЕЛИЧАВАНЕ НА ПОМОЩТА ВЪВ ВРЪЗКА С КАПАЦИТЕТА ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ, РЕГИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ, ПОДГОТОВКАТА НА ПРОЕКТИ, ПРОГРАМИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ И АНТИКОРУПЦИОННИТЕ МЕРКИ, А СЪЩО ТАКА КЪМ НЕОБХОДИМОСТТА КОМИСИЯТА ДА ИЗВЛЕЧЕ ПОУКИ ОТ ОПИТА СИ ОТ ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ ЗА ХЪРВАТИЯ ЗА СВОЯТА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНА ПОМОЩ ЗА ДРУГИ ДЪРЖАВИ.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



Служба за публикации

ISBN 978-92-9237-394-8



9 789292 373948