

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 4.11.2010  
COM(2010) 622 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА**

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ОТНОСНО ИНСТРУМЕНТА ЗА СТРУКТУРНИ  
ПОЛИТИКИ ЗА ПРЕДПРИСЪЕДИНЯВАНЕ (ИСПА), 2009 г.**

SEC(2010) 1304 final

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение .....	3
2.	Проект по ИСПА 2005HR16PPE001 - Програма за водоснабдяване и пречистване на отпадни води в Карловац .....	4
3.	Проект по ИСПА 2005HR16PPT001 – Възстановяване на ж.п. линията Винковци—Товарник—държавната граница.....	5
4.	Бюджет на ИСПА .....	5
5.	Нови проекти по ИСПА.....	7
6.	Нови поети задължения .....	7
7.	Проекти, финансирани в периода 2005—2009 г. ....	7
8.	Плащания .....	8
9.	Обобщителни таблици.....	9
10.	Форми и методи за предоставяне на техническа помощ.....	11
11.	Техническа помощ, предоставена по инициатива на държавата бенефициер ...	11
12.	Техническа помощ, предоставена по инициатива на Комисията.....	12
13.	Изпълнение .....	13
14.	Контрол на проектите .....	14
15.	Финансово управление и контрол, включително <i>РДСИ</i> .....	15
16.	Оценка на риска .....	16
17.	Констатации на Европейската сметна палата .....	17
18.	Партньори в съфинансирането — ЕЦБ и ЕБВР .....	17
19.	Обществени поръчки .....	18
20.	Политика в областта на конкуренцията .....	18
21.	Политика в областта на околната среда.....	18
22.	Политика в областта на транспорта .....	19
23.	Мерки за информиране на обществеността.....	20

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

След Европейския съвет в Брюксел през юни 2004 г., който предостави статут на *страна кандидатка* на Хърватия, страната започна да получава подпомагане от ИСПА от 1 януари 2005 г. насам. Така Хърватия последва предишните държави бенефициери по ИСПА, които получаваха помощ по ИСПА от създаването на този инструмент през 2000 г. На 1 януари 2007 г. България и Румъния станаха членове на Европейския съюз и престанаха да бъдат бенефициери на предприсъединителна помощ, включително от ИСПА. С присъединяването на тези две страни само Хърватия продължи да получава помощ, предоставяна по ИСПА. Ето защо настоящият доклад обхваща дейности по ИСПА, изпълнявани само от Хърватия.

През 2009 г. бе осъществен значителен напредък по отношение на бързината, с която се изпълняват проектите в Хърватия, въпреки че за съжаление това не беше последвано от съответното повишаване на плащанията по ИСПА. Основната причина е, че редица важни процедури за възлагане на обществени поръчки, започнали през годината, не приключиха до края на годината поради усложнения, възникнали в процедурата по възлагане. Въпреки това си заслужава да се отбележи неспиращият поток на исканията за междинни плащания през годината, което е доказателство, че реалното изпълнение на проектите продължава.

Въпреки отсъствието на видим напредък в реалното изпълнение на проектите от гледна точка на извършените плащания и на сключените договори, следва да се отбележи, че 2009 г. не беше неуспешна година за ИСПА в Хърватия. Редица особено важни процедури за възлагане на обществени поръчки най-накрая бяха обявени, след като бе намерен отговор на многобройните значими и нелеки за решаване проблеми от техническо и правно естество. Освен това както изпълнителната агенция, така и крайните бенефициери положиха значителни усилия, за да гарантират спазването на крайните срокове и изискването техническата документация да отговаря на необходимите стандарти. В резултат на тези усилия реалното изпълнение и на шестте проекта по ИСПА в Хърватия ще е в ход в началото на 2010 г.

През 2009 г. приключи успешно реалното изпълнение на първия от шестте проекта по ИСПА. Освен това в резултат на по-ниски от очакваните цени по договорите бе възможно да се внесат промени във финансовите меморандуми на два проекта, което позволи финансирането на по-голям кръг от дейности със средства по ИСПА, както и повишаване на процента на съфинансиране. Очаква се финансовите меморандуми на останалите четири проекта също да претърпят промени през 2010 г. по същата причина.

Неспирната работа и всеотдайността на всички участници в изпълнението на проектите по ИСПА през 2009 г. ще бъдат възнаградени с това, че всички договори от решаващо значение за шестте проекта по ИСПА ще бъдат подписани в началото на 2010 г. Това на свой ред означава, че през 2010 г. усилията ще бъдат насочени най-вече към реалното изпълнение на самите проекти, към управлението на проектите, мониторинга и плащанията, а не към обявяването на процедури за обществени поръчки.

През 2009 г. изпълнителната агенция по ИСПА в Хърватия и Централната агенция за финансиране и договаряне (ЦАФД) работиха много по-добре в резултат на постепенното натрупване на опит и на увеличаването на броя на персонала. Задържането на персонала продължава да е проблем, както е проблематично и привличането на работа на инженери с нужната квалификация. Интензивното обучение на персонала продължи и през годината и е очевидно, че в работата на агенцията има подобрение.

Последният фактор, който трябва да се има предвид по отношение на трудностите, възникващи при изпълнението на проектите по ИСПА, е следният: факт е, че през 2009 г. бе осъществен реален напредък, въпреки започналото паралелно изпълнение на проекти, финансирани от Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП). Стартирането на тези ИПП проекти мобилизира усилията на различни органи, които работят и по ИСПА, и по-специално на двете ресорни министерства — Министерството на финансите и ЦАФД.

## 2. ПРОЕКТ ПО ИСПА 2005HR16PPE001 - ПРОГРАМА ЗА ВОДОСНАБДЯВАНЕ И ПРЕЧИСТВАНЕ НА ОТПАДНИ ВОДИ В КАРЛОВАЦ

### Състояние на изпълнението през зимата на 2009 г.



Изграждане на фундаментите  
фундаментите



Наливане на бетон върху



Изкопни работи и набиване на пилотите



Вход на строителния обект

**3. ПРОЕКТ ПО ИСПА 2005HR16PPT001 – ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА Ж.П. ЛИНИЯТА  
ВИНКОВЦИ—ТОВАРНИК—ДЪРЖАВНАТА ГРАНИЦА**

**Състояние на изпълнението през зимата на 2009 г.**



Ж.п. гара Делетовци — изглед на запад  
изток



Ж.п. гара Делетовци — изглед на



Реконструиран ж.п. участък



Пано с информация за проекта

**4. БЮДЖЕТ НА ИСПА**

В съответствие със счетоводната система на Комисията, която е структурирана по дейности, бюджетът за ИСПА беше предоставен по два бюджетни реда: функционален бюджетен ред В13.01.04.02 и оперативен бюджетен ред В13.05.01.01. По първия ред са средствата за административни разходи за техническа помощ (ТП), главно предназначени за делегацията на Европейския съюз в Република Хърватия. Той бе приключен през 2006 г. Вторият бюджетен ред включва бюджетните кредити за плащания, отпуснати за ефективното изпълнение и действие на ИСПА в Хърватия.

Бюджетен ред В13.05.01.01 покрива всички разходи за съфинансиране на инфраструктурни проекти (мерки). Общо 6 762 276,41 EUR са били изплатени от този ред през 2009 г.

**Таблица 1: Бюджет на ИСПА за 2009 г. — в евро**

<b>Бюджетен ред</b>	<b>Извършени плащания</b>
<b>Функционален бюджетен ред В13.01.04.02 (приключен през 2006 г.)</b>	<b>0</b>
<b>Оперативен бюджетен ред В13.05.01.01</b>	<b>6 762 276,41</b>
<b>Общо</b>	<b>6 762 276,41</b>

## Финансиране на проекти

### 5. НОВИ ПРОЕКТИ ПО ИСПА

През 2009 г. не бяха приети нови проекти по ИСПА.

### 6. НОВИ ПОЕТИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ

През 2009 г. не бяха поети нови задължения нито в сектор околна среда, нито в сектор транспорт, тъй като ИСПА приключи през 2006 г.

### 7. ПРОЕКТИ, ФИНАНСИРАНИ В ПЕРИОДА 2005—2009 Г.

В периода 2005—2006 г. Комисията одобри общо 6 проекта въз основа на представени от Хърватия предложения. Три от тези проекти се отнасят до сектор околна среда, два — до сектор транспорт, а един проект е хоризонтална мярка по предоставяне на техническа помощ (във връзка с организацията на задължителните комитети за мониторинг и за оказване на подкрепа на изпълнителните агенции по ИСПА). Общите допустими инвестиционни разходи по тези проекти са 107 474 736 EUR, като общо 59 000 000 EUR, или 54,8%, са предоставени като безвъзмездни средства по ИСПА. До края на 2006 г. Комисията беше поела задължения за 100 % от заделените за Хърватия за периода 2005—2006 г. средства по ИСПА, като задълженията са равномерно разпределени между сектор околна среда и сектор транспорт.

**Таблица 2: Одобрени проекти за Хърватия за периода 2005—2006 г.<sup>1</sup> — в евро**

Сектор	Решения за проекти Брой	Допустими разходи	Финансиране по ИСПА	Среден дял на безвъзмездните средства %	Поети задължения
Околна среда	3	46 287 701	29 466 355	63,65	29 466 355
Транспорт	2	60 924 700	29 271 310	56,5	29 271 310
Хоризонтални мерки по предоставяне на ТП	1	262 335	262 335	100	262 335
<b>Общо</b>	<b>6</b>	<b>107 474 736</b>	<b>59 000 000</b>	<b>73</b>	<b>59 000 000</b>

<sup>1</sup> След 2006 г. не са одобрявани никакви проекти поради приключването през същата година на програмата ИСПА.



## 8. ПЛАЩАНИЯ

По принцип плащанията за всеки инвестиционен проект се състоят от две авансови плащания, възлизащи на 20 % от финансирането по ИСПА, както и от междинни плащания (т.е. възстановяване на разходите), които могат да достигнат до 80 % от финансирането (а в изключителни случаи и до 90 %), и от плащане на остатъка след приключването. За одобрените за Хърватия проекти по ИСПА през 2009 г. бяха направени плащания в размер на общо 6,76 милиона евро, което се равнява на 11,4 % от съответните безвъзмездни средства по ИСПА.

През 2009 г. продължи да бъде отбелязван напредък, паралелно с изпълнението на мерките по ИСПА. Повечето от исканията за плащания през годината бяха за междинни плащания. Това е добър знак, като се има предвид, че междинни плащания се правят въз основа на действително направени разходи и следователно са доказателство за реалното изпълнение на проектите. През 2009 г. бяха направени плащания за общо 6 762 276,41 EUR, като сумата е малко по-ниска от сумата, изплатена през 2008 г. (7 888 041,30 EUR). Спадът в плащанията се дължи на усложнения и закъснения, свързани с две големи обществени поръчки за извършване на строителни работи, които бяха обявени в началото на 2009 г., но въпреки това не бяха приключили до края на годината.

От 2005 г. до края на 2009 г. на Хърватия бяха изплатени общо 20 846 023,71 EUR, което се равнява на 35,33% от изпълнените бюджетни задължения за този период (59 милиона евро).

**Таблица 3: Плащания — в евро**

Сектор	2005—2008 г.	2009 г.	Общо 2005— 2009 г.
Околна среда	5 486 527,00	2 390 822,62	7 877 349,62
Транспорт	8 387 352,30	4 371 453,79	12 758 806,09
ТП	209 868,00	0	209 868,00
<b>Общо</b>	<b>14 083 747,30</b>	<b>6 762 276,41</b>	<b>20 846 023,71</b>

## 9. ОБОБЩИТЕЛНИ ТАБЛИЦИ

Представената по-долу таблица 4 предоставя справка за интервенциите по ИСПА за 2009 г. и за периода 2005—2009 г.

**Таблица 4: Проекти, приети в Хърватия за периода 2005—2009 г. — в евро**

Подсектор	Брой на проектите	Допустими разходи	Финансиране по ИСПА	2009 г.		2005 – 2009 г.	
				Поети задължения	Плащания	Поети задължения	Плащания
<b>Околна среда</b>							
Водоснабдяване и канализация	0	0	0	0	0	0	0
Водоснабдяване и отпадни води, вкл. пречистване	1	36 000 000	22 500 000	0	2 217 698,68	22 500 000	6 717 698,68
Станция за пречистване на отпадни води	0	0	0	0	0	0	
Твърди отпадъци	1	8 823 601	6 000 049	0	0	6 000 049	600 005,00
Качество на въздуха	0	0	0	0	0	0	
Хоризонтални мерки	1	1 464 100	966 306	0	173 123,94	966 306	559 645,94
<b>Общо за сектора</b>	<b>3</b>	<b>46 287 701</b>	<b>29 466 355</b>	<b>0</b>	<b>2 390 822,62</b>	<b>29 466 355</b>	<b>7 877 349,62</b>
<b>Транспорт</b>							
Сухоземен	0	0	0	0	0	0	

Железопътен транспорт	1	60 182 962	28 789 180	0	4 275 027,79	28 789 180	12 565 954,09
Автомобилен и железопътен транспорт	0	0	0	0	0	0	
Вътрешни водни пътища	0	0	0	0	0	0	
Летища	0	0	0	0	0	0	
Хоризонтални мерки	1	741 738	482 130	0	96 426	482 130	192 852,00
<b>Общо за сектора</b>	<b>2</b>	<b>60 924 700</b>	<b>29 271 310</b>	<b>0</b>	<b>4 371 453,79</b>	<b>29 271 310</b>	<b>12 758 806,09</b>
<b>Хоризонтални мерки</b>							
ТП	1	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868
<b>ОБЩО</b>	<b>6</b>	<b>107 474 736</b>	<b>59 000 000</b>	<b>0</b>	<b>6 762 276,41</b>	<b>59 000 000</b>	<b>20 846 023,71</b>

## Техническа помощ

### 10. ФОРМИ И МЕТОДИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ

Използването на мерки за предоставяне на техническа помощ представлява важен фактор за осигуряване на успешното програмиране и изпълнение на проектите по ИСПА. Тези мерки са насочени към изготвянето и изпълнението на проектите в тясно сътрудничество с бенефициера, като по този начин се прилага принципът на „учене чрез практика“. Освен това като съдейства за институционалното укрепване и повишаването на административния капацитет, ИСПА допринася за подготовката на държавите бенефициери за усвояване на инструментите на политиката на сближаване.

Използват се два вида мерки за техническа помощ:

- техническа помощ, предоставена по инициатива на държавата бенефициер и пряко свързана с финансирането на проектите, напр. изготвяне/разработване на проекти, техническа помощ, предназначена за изпълнението на проекти и за укрепване на административния капацитет;
- техническа помощ, предоставена по инициатива на Комисията и най-често свързана с дейности, изпълнявани от делегацията на ЕС, включително оценка на проектите;

### 11. ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ, ПРЕДОСТАВЕНА ПО ИНИЦИАТИВА НА ДЪРЖАВАТА БЕНЕФИЦИЕР

*Изготвяне на проекти и институционално укрепване*

Мерките по предоставяне на техническа помощ за изготвяне на проекти трябва да гарантират, че държавите бенефициери представят на Комисията проекти за финансиране от ЕС, които са технически и финансово издържани по отношение на концепцията, управлението и дейностите. При необходимост тези мерки може да включват извършване на стратегически проучвания относно (под)секторите, които отговарят на критериите за получаване на предприсъединителна помощ. Освен това те обикновено имат за цел да допринесат за създаването на резерв от качествени проекти, като се осигурят навреме достатъчен брой подходящи проекти, за да може държавата бенефициер да програмира и усвои изцяло наличните средства. Разработването на солиден резерв от проекти е важно и за успешното изпълнение на ИПП. В този смисъл две от изпълняваните понастоящем три мерки за предоставяне на техническа помощ имат за цел подготвянето на резерв от проекти за ИПП в сектор околна среда и в сектор транспорт. Третата мярка има за цел да развие институционалния капацитет на ЦАФД за управление и изпълнение на проектите по ИСПА.

Две на брой са одобрените в периода 2005—2006 г. мерки по предоставяне на техническа помощ за изготвяне на проекти, чиито общи допустими разходи възлизат на 2 205 838 EUR. От тях 1 448 436 EUR (65,6 %) се финансират от

ИСПА. През 2006 г. е одобрена една мярка по предоставяне на техническа помощ за изграждане на институционален капацитет, чиито общи допустими разходи възлизат на 262 335 EUR, които бяха изцяло (100 %) финансирани от ИСПА.

**Таблица 5: Мерки по предоставяне на техническа помощ по инициатива на Хърватия за периода 2005—2009 г. — в евро**

Подсектор	Брой на проектите	Допустими разходи	Финансирани по ИСПА	Пости задължения 2009 г.	Плащания 2009 г.	Пости задължения 2005—2009 г.	Плащания 2005—2009 г.
<b>Околна среда</b>							
Общо за сектора	1	1 464 100	966 306	0	173 123,94	966 306	559 654,94
<b>Транспорт</b>							
Общо за сектора	1	741 738	482 130	0	96 426,00	482 130	192 852,00
<b>Хоризонтални мерки по предоставяне на ТП</b>							
Общо за сектора	1	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868,00
<b>ОБЩО</b>	<b>3</b>	<b>2 468 173</b>	<b>1 710 771</b>	<b>0</b>	<b>269 549,94</b>	<b>1 710 771</b>	<b>962 374,94</b>

## 12. ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ, ПРЕДОСТАВЕНА ПО ИНИЦИАТИВА НА КОМИСИЯТА

От самото начало на съществуването на ИСПА дейностите по предоставяне на техническа помощ, изпълнявани по инициатива на Комисията или от името на Комисията, са имали за цел да позволят на делегацията на ЕС да провежда своите процедури за *ex-ante* контрол (включително оценка на проектите) в съответствие със задължителните стандарти за управление на средствата на ЕС. От 2006 г. насам такива мерки за предоставяне на техническа помощ не са били финансирани от ИСПА. Считано от 2006 г. всички такива мерки се финансират от ИПП.

## Управление и изпълнение

### 13. ИЗПЪЛНЕНИЕ

Първите два проекта в Хърватия бяха одобрени през декември 2005 г., а последните четири — през юли и септември 2006 г. До края на 2009 г. беше започнало реалното изпълнение на 5 от 6-те проекта по ИСПА, включително на 2 от 3-те инфраструктурни проекта. Последният инфраструктурен проект също беше на етап възлагане на обществената поръчка, като се очаква договорите да бъдат подписани в началото на 2010 г. Три договора по ИСПА вече са напълно приключили, а редица други са в много напреднал стадий. Освен това за един от трите инфраструктурни проекта всички договори с външни изпълнители вече са подписани и проектът се намира в напреднал стадий на изпълнение като близо 65 % от строителните работи вече са завършени (вж. снимки на проекта на стр. 6).

В края на 2009 г. за общо 6 договора все още предстоеше да бъдат възложени обществени поръчки, като четири от тях са договори за доставка. Други две обществени поръчки бяха в процес на оценяване, а обществената поръчка за един договор предстоеше да бъде обявена отново, поради прекратяването на договор.

През 2009 г. продължиха да са налице сериозни проблеми по отношение на обявяването и възлагането на обществените поръчки, като три особено важни процедури за възлагане на обществени поръчки (два договора за строителни работи и един за услуга) трябваше да бъдат обявени отново, което доведе до забавяне и усложняване на изпълнението на съответните проекти. Освен това един от одобрените изпълнители прекрати договора си след месеци изпълнение, в резултат на което обществената поръчка за този договор трябваше да бъде обявена отново.

Повечето от проектите по ИСПА вече навлизат в последния стадий на възлагането на обществената поръчка. В резултат на това се следи внимателно сумата, предоставена от ИСПА за всеки от проектите, да е изцяло изплатена. Това може да доведе до промени в проектите чрез изменение на съответните финансови меморандуми през 2010 г.

След изменението на „Указанията за приключването на проекти по Кохезионния фонд и бивши проекти по ИСПА за периода 2000—2006 г.“<sup>2</sup>, прието, за да може крайният срок за допустимост на разходи да бъде удължен до 31 декември 2011 г. за бивши проекти по ИСПА (а понастоящем по Кохезионния фонд), одобрени след 1 януари 2004 г., и до 31 декември 2012 г. за проекти, одобрени след 1 януари 2004 г. и които се подпомагат с финансиране в размер на 100 милиона евро или повече, подобни предложения ще бъдат изготвени за инфраструктурните проекти, които в момента са в процес на изпълнение в Хърватия. Инициативата за удължаване на крайния срок за допустимост е на Комисията, като целта е да се помогне на държавите

---

<sup>2</sup> SEC(2008) 415, 28.3.2008 г.

бенефициери на бившата програма ИСПА (понастоящем Кохезионния фонд) по време на икономическата криза. В случая с Хърватия това удължаване с една година ще даде възможност всички средства по ИСПА, предоставени на държавата бенефициер, да бъдат успешно разпределени.

И през 2009 г. резултатите от работата на изпълнителната агенция по ИСПА в Хърватия са неубедителни, въпреки че като цяло беше констатирано подобрене. Сред причините за все така незадоволителните резултати е растящата натовареност на персонала, който в момента се занимава с изпълнението на проекти по ИПП. Наред с това тромавите и твърде бюрократични понякога вътрешни процедури в хърватската администрация допринесоха за незадоволителните темпове на изпълнение.

В заключение: следва да се отбележи положителният факт, че до края на 2009 г. почти всичките шест проекта по ИСПА бяха в процес на изпълнение. Всички особено важни договори понастоящем са или в процес на изпълнение, или трябва да бъдат подписани много скоро. Освен това за малкото останали договори, чието възлагане на външни изпълнители все още предстои, процедурите за обществени поръчки или вече са обявени, или ще бъдат обявени всеки момент. Нито един от тях обаче не е спешен. Следователно може с основание да се каже, че по отношение на напредъка по ИСПА 2009 г. беше година от решаващо значение за Хърватия. Въпреки многобройните трудности властите най-сетне успяха да отбележат истински напредък в резултат на положените от всички огромни усилия.

#### **14. КОНТРОЛ НА ПРОЕКТИТЕ**

Общият мониторинг и оценката на напредъка и ефективността на изпълнението на проектите по ИСПА се гарантират от редовни заседания в делегацията на ЕС, от отчети за мониторинг, представяни от изпълнителните органи, от посещения на място на служители на Комисията, както и от официален мониторинг чрез организирани два пъти в годината заседания на комитета за мониторинг на ИСПА, които се провеждат в Хърватия, а също така чрез получаването на годишни доклади за всеки проект по ИСПА, изготвени от изпълнителния орган.

Две заседания на комитета за мониторинг на ИСПА бяха проведени в Хърватия през 2009 г. — през юни и през ноември. Значително внимание и на двете заседания беше отделено на решаването на проблеми, свързани с две особено важни обществени поръчки за извършване на строителни работи, които трябваше да бъдат обявени отново поради неуспешните опити за възлагане на работата на външни изпълнители. Въпреки неуспеха и двете процедури за възлагане на обществени поръчки бяха повторно обявени, след като бяха направени необходимите промени в документацията за обществените поръчки, като в края на годината и двете процедури вървяха към приключване.

Сред другите проблеми, върху които беше съсредоточено вниманието по време на заседанията на комитета за мониторинг, бяха: повишаването на броя на усложненията при изпълнението на проектите, в резултат на приближаването на крайния срок за допустимост на плащанията, а именно декември 2010 г.; необходимостта от скъсяване на сроковете за одобряване на документи от

хърватската администрация; необходимостта от по-стриктно спазване на процедурите за възлагане на обществени поръчки (причина за провала на един от договорите за извършване на строителни работи, споменати по-горе); необходимостта от изменение на два финансови меморандума, за да бъде максимално удължен крайният срок за допустимост на плащанията, което доведе до адаптиране на процента на съфинансиране и на обхвата на възлаганата работа след приключването на всички процедури за възлагане на обществени поръчки; изискванията за изготвяне на окончателните доклади; обсъжданията във връзка с незадоволителната работа на изпълнителите и последиците от прекратяването на един конкретен договор; разпределянето и използването на лихвите, натрупани по индивидуалните сметки за ИСПА; използването на „излишъка“ от средствата по ИСПА след приключване на процедурата по възлагане на обществена поръчка за всеки отделен проект по ИСПА; необходимостта от увеличаване на броя на служителите в съответните хърватски органи, заети с изпълнението на проектите; измененията, които е необходимо да бъдат направени в оставащите финансови меморандуми, както и необходимостта да се изиска специално разрешение за удължаване на крайния срок на допустимост и за трите инфраструктурни проекта до декември 2011 г. (такова удължаване вече бе предоставено за някои проекти по Кохезионния фонд (бивши проекти по ИСПА), одобрени през 2005 г. и 2006 г.), за да може да се гарантира пълно усвояване на средствата по ИСПА.

## 15. ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ, ВКЛЮЧИТЕЛНО РДСИ

Основните изисквания по отношение на финансовото управление и контрол, както и по отношение на отстраняването на нередностите, се уреждат от разпоредбите на регламента за ИСПА<sup>3</sup> и от приложение III към финансовия меморандум, приложими съгласно режима на *ex ante* контрол от страна на Комисията. Тези изисквания са близки до прилаганите за Кохезионния фонд и структурните фондове. Основните елементи включват изграждането на системи и процедури за вътрешен финансов контрол, които могат да осигурят прозрачни и недискриминационни процедури за обществени поръчки, точност на декларираните разходи, адекватен капацитет за вътрешен одит, достатъчна одитна следа и целесъобразно отстраняване на нередностите.

Одиторският отдел на ГД „REGIO“ първоначално планираше да направи одит на проектите по ИСПА в Хърватия през 2009 г. Намерението беше да се гарантира, че информацията по отношение на изпълнението на проектите по ИСПА и свързаните с тях финансови потоци дава гаранции за: 1) законността и правомерността на разходите, декларирани пред Комисията; 2) съответствие с политиките на ЕС, по-специално относно изискванията за информиране на обществеността. 3) съответствие с принципите на разумно финансово управление. Поради редица причини обаче одитът трябваше да бъде отложен за началото на 2010 г.

---

<sup>3</sup> Регламент (ЕО) № 1267/1999 на Съвета от 21 юни 1999 за създаването на Инструмент за структурни политики за предприєднияването [ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 73].



През 2009 г. вниманието на одиторския отдел беше съсредоточено върху дейностите, свързани със стартирането на ИПП<sup>4</sup>. Независимо от факта, че през 2009 г. не бе проведена нито една мисия в Хърватия, одиторският отдел (както и делегацията на ЕС) продължиха да оказват натиск върху хърватските власти за подобряване на институционалния капацитет на страната чрез набирането на персонал и обучаването му.

Делегацията на ЕС в Загреб продължава да е основният механизъм за гарантиране на разумно финансово управление и контрол. Процентът на отхвърлените свързани с ИСПА документи продължава да е висок, което е ясен знак, че хърватските власти трябва да положат още доста усилия, преди да може да им се гласува доверие, че са в състояние да управляват правилно и при това самостоятелно средствата, предоставени по ИСПА. В този контекст следва да се отбележи, че делегацията на ЕС продължава да изпитва недостиг на персонал вследствие на поредните неуспешни опити за набиране на служители като това, в комбинация със значително нарасналото натоварване поради работата по ИПП, оказва сериозен натиск и създава огромно натоварване за персонала на делегацията.

## ДСИ

Изискването за акредитация за ДСИ (децентрализирана система за изпълнение) на изпълнителната агенция в Хърватия — ЦАФД — следва разпоредбите на член 164 от Финансовия регламент<sup>5</sup>. Акредитацията за ДСИ беше предоставена от Комисията на 13 февруари 2006 г.

## РДСИ

След приключването на ИСПА през 2006 г. и въвеждането на Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) отпадна необходимостта от прехвърляне на ИСПА към РДСИ (разширена децентрализирана система за изпълнение — РДСИ, която изисква само *ex post* контрол от страна на Комисията). Поради тази причина усилията на хърватските власти напоследък са насочени към подготовката на структурите на ИПП за преминаване към РДСИ, с оглед на факта, че тези структури ще продължат да действат и за в бъдеще, до присъединяването. Междувременно делегацията на ЕС в Хърватия продължава да играе важна роля в контрола на текущото управление, изпълнението и мониторинга на мерките по ИСПА.

## 16. ОЦЕНКА НА РИСКА

Стратегията за одит, планирана за 2009 г., се основаваше на резултатите от свързания с изпълнението на ИСПА и на съответните цели анализ на дирекция „Одит“ към Генерална дирекция „Регионална политика“. В нея се определят целите, посочени от ръководството на Генерална дирекция „Регионална

---

<sup>4</sup> През 2009 г. вниманието на одиторския отдел беше съсредоточено върху осигуряването на гаранции за това, че системите за управление и контрол на проектите по ИСПА продължават да отговарят на изискванията на приложимите регламенти и работят ефективно.

<sup>5</sup> Разпоредба, която обаче е заличена, считано от 1 май 2007 г., с Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006 (ОВ L 390, 30.12.2006 г., стр. 1).

политика“. Тези цели се определят на базата на подробни обсъждания с оперативните дирекции, по време на които се обменя информация за потенциалния риск. Стратегията за одит определя след това действията за постигане на целите, като взема предвид посочените рискове. По принцип чрез прилагането на тази стратегия рискът се минимизира. Въпреки първоначалните планове за провеждане на одит на ИСПА в Хърватия през 2009 г., това не беше направено. Заплануваният одит беше отложен за началото на 2010 г

Приоритетна задача при системата за *ex ante* одобрение е осигуряването на достатъчно процедури за контрол във връзка с изпълнението на проектите и плащанията по тях. При управлението на средствата по предприсъединителните фондове обаче е налице неизбежен риск, тъй като тези средства се предоставят от различни организации и системи. Допустимостта на разходите се определя в зависимост от съответствието с правилата и условията, установени на равнище ЕС и на национално равнище, което може да доведе до прекалена сложност и крие опасност от неправилно тълкуване.

#### **17. КОНСТАТАЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

През 2009 г. в Хърватия не са провеждани мисии или одити.

#### **18. ПАРТНЬОРИ В СЪФИНАНСИРАНЕТО — ЕЦБ и ЕБВР**

Предвид опита на тези кредитни институции в изготвянето и реализирането на проекти, Комисията поддържа редовни контакти с тях както на хоризонтално ниво за съгласуване на политиката и методологичните въпроси, свързани с програмирането и изпълнението, така и на национално равнище. Специализираните умения на тези банки при структурирането на комбинирано финансиране, състоящо се от безвъзмездни средства и заеми, включително публично-частни споразумения за партньорство, са изключително полезни за подобряване на качеството на проектите, финансирани от ИСПА. Въпреки това Европейската инвестиционна банка не участва в нито един проект по ИСПА в Хърватия.

Европейската банка за възстановяване и развитие е единствената международна финансова институция, която участва активно в един проект по ИСПА в Хърватия с предоставен заем от 10 млн. евро за проект, свързан с околната среда, одобрен през 2005 г. — Програмата за водоснабдяване и пречистване на отпадни води в Карловац. Поради това представители на ЕБВР участваха и в двете заседания на комитета по мониторинг, които се проведоха в Хърватия през 2009 г.

## Принос за политиките на Европейския съюз

### 19. ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Оказа се, че спазването на правните изисквания за устойчивост, справедливост и прозрачност на обществените поръчки, заложено в Практическото ръководство за договорните процедури, финансирани от бюджета на Европейските общности в контекста на външните дейности (PRAG), се оказва основно предизвикателство при изпълнението на проектите по ИСПА. Проблемите, свързани с гарантирането на спазването на принципите за обществените поръчки на ЕС, доведоха до закъснения в изпълнението на проекти по ИСПА, а в много случаи, и до повторна обява на процедурите за възлагане на обществените поръчки. Поради тази причина продължава да е необходимо службите на Комисията — и по-специално делегацията на ЕС в Загреб — да се намесва, за да може да се гарантира, че процедурите се прилагат правилно и че грешките се коригират. Освен това в някои случаи ѝ се налагаше да подпомага изпълнителната агенция при контакти с недоволни участници в процедурите за възлагане на обществени поръчки. Като цяло качеството на документацията за обществените поръчки се подобри, но продължава да варира.

Изискването за *ex-ante* одобрение от страна на Комисията, от което зависи обявяването и възлагането на обществени поръчки за проекти по ИСПА, продължава да е напълно оправдано, още повече, че идеята за преминаване към РДСИ отпадна (вж. по-горе). Съгласно сегашната система на предоставяне на *ex ante* одобрение и в съответствие с решенията на ДСИ за делегиране на управлението, единствено ЦАФД играе ролята на възложител, отговорен за изпълнението на проектите, докато Комисията одобрява всеки етап от процеса на възлагане на поръчките. От това следва, че макар Комисията да не е договорен партньор, тя носи споделена отговорност за спазването на процедурата при процеса на възлагане на обществените поръчки (без одобрението на Комисията договорите, сключени между бенефициери и изпълнители, са невалидни).

### 20. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

Тъй като помощта, предоставяна по ИСПА, е насочена на първо място към покриване на публични разходи, или еквивалентни на тях, по проекти за обществени услуги, при нея по принцип не възникват проблеми на несъвместимост с правилата на ЕС относно конкуренцията. Ако правилата за възлагане на обществени поръчки не са нарушени и при положение, че е осигурен свободен достъп до такава инфраструктура за всички оператори, отговарящи на необходимите технически и правни условия, такава помощ не дава специално предимство на конкретни фирми.

### 21. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ОКОЛНАТА СРЕДА

Чрез осигуряване на пряко подпомагане на приоритетни проекти за околната среда ИСПА допринася също така за прилагането на политиката за околната среда и за постигането в Хърватия на съответствие със стандартите на ЕС.

Опитът, придобит чрез разработване и изпълнение на проектите, развива административния капацитет и ускорява секторната реформа в областта на околната среда. По-конкретно се повишава административният капацитет по отношение на планирането и определянето на приоритети при инвестициите в областта на околната среда. Сериозен напредък беше постигнат и по отношение на правилното прилагане на Директивата за оценка на въздействието върху околната среда, Директива ОВОС<sup>6</sup>, най-вече на свързаните с общественото допитване аспекти. Възлагат се надежди, че така ИСПА ще допринесе за по-добра защита на околната среда в Хърватия.

Важно е да се подчертае, че предвид въвеждането на ИПП в Хърватия — с още повече органи и с поток от допълнителни проекти — трябва да се осигури наличието на достатъчно финансови и човешки ресурси за изпълнението им (включително мониторинг, проверки, издаване на разрешения и отчетност).

## 22. ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА ТРАНСПОРТА

Транспортните мрежи в Хърватия, договорени в съответствие с оценката на нуждите от транспортна инфраструктура (ОНТИ) и с проучването на регионалната инфраструктура на Балканите (REBIS), бяха изградени в рамките на паневропейските коридори. Много от тях преминават през територията на Хърватия, в това число коридор VII (река Дунав), коридор X (Залцбург-Любляна-Загреб-Белград-Ниш-Скопие-Велес-Солун, включително клон Ха), както и коридор V, който има два клона в Хърватия (Vb — Будапеща, Загреб, Риека, и Vc — Будапеща, Сараево, Плоче). Тези мрежи бяха използвани като база за планиране на националната стратегия за развитие на транспорта за целите на ИСПА. В резултат на това единственият транспортен проект по ИСПА (железопътен проект) е съставна част от мрежите ОНТИ и REBIS, т.е. свързан е с изграждането или възстановяването на участък, пътен възел или подстъп, водещи към мрежите. Мрежата TEN-T за Хърватия е създадена въз основа на препоръките на Транспортната обсерватория за Югоизточна Европа (ТОЮЕ).

---

<sup>6</sup> Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, 5.7.1985 г., стр. 40).

## **Координация между предприсъединителните инструменти**

### *Координация с делегациите на ЕС*

Службите на Комисията (генерални дирекции „Разширяване“, „Външни отношения“ и „Регионална политика“) организираха периодични заседания с експертите от делегациите, отговарящи за програмите ФАР и ИСПА, за да обсъдят въпроси, свързани с програмирането и изпълнението на проектите и по-специално обявяването и възлагането на обществени поръчки.

### *Координация с инструмента ИПП*

За да се осигури ефикасна координация на дейностите и избягване на дублирането, при организирането на двете заседания на комитета за мониторинг на ИСПА, състояли се в Хърватия през 2009 г., бяха взети предвид въпроси, свързани с компонента „Регионално развитие“ на ИПП. Две от мерките за техническа помощ, финансирани по ИСПА, са свързани с подготвянето на резерви от проекти за изпълнение чрез съфинансиране от ИПП.

## **23. МЕРКИ ЗА ИНФОРМИРАНЕ НА ОБЩЕСТВЕННОСТТА**

През 2009 г. не се състояха мащабни мероприятия за информиране на обществеността за проектите по ИСПА.