

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 9.11.2007
COM(2007) 692 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**ОБЩ ДОКЛАД
ЗА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПОМОЩ
(ФАР — ИСПА — САПАРД)
ПРЕЗ 2006 г.**

{SEC(2007) 1468}

1. РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад е седмият поред доклад до Европейския парламент и Съвета, обхващащ дейности, финансирани от трите предприсъединителни инструмента — ФАР, ИСПА и САПАРД през 2006 г. Докладът е насочен към координирането между тези инструменти в съответствие с член 13 от Регламент (ЕО) № 1266/99¹ на Съвета за координиране на помощта за страните кандидатки, в рамките на предприсъединителната стратегия (по-нататък „Регламент за координиране“). В съответствие с преговорите за присъединяване в Копенхаген през 2002 г. с положителен изход, беше поставен засилен акцент върху създаването на административен капацитет, необходим за успешно прилагане на достиженията на общностното право и участие в настоящи или бъдещи програми на Европейската общност след присъединяването.

ФАР включва приоритетни мерки, отнасящи се до приемането на достиженията на общностното право, независимо дали чрез подобряване на административния капацитет или подпомагане на свързаните с това инвестиции. Програмата съдържа и елемент за икономическото и социалното сближаване.

ИСПА (Инструмент за структурни политики за предприсъединяването) финансира значителни инфраструктурни проекти в областта на околната среда и транспорта.

САПАРД (Специална предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони) финансира земеделието и развитието на селските райони.

За **финансови данни** по предприсъединителните инструменти вижте раздел 5 „Финансов преглед“.

Координирането между трите инструмента се осигурява чрез разпределяне на отговорностите помежду им. На равнище дирекции е създаден комитет, който осигурява координирането между съответните служби на Комисията. На равнище държави Комисията насърчава страните кандидатки да засилват междуведомствената координация, което се разглежда като ключова предпоставка за успешно бъдещо управление на структурните фондове.

2. ОБЩО ОПИСАНИЕ НА МЕХАНИЗМИТЕ НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ

2.1 Поети задължения и трансфер на средства

Преди да се извърши трансфер на средства на ЕС, е необходимо: (1) рамково споразумение; (2) решение на Комисията с оглед поемане на задължение в бюджета и; (3) двустранно споразумение за финансиране или меморандум за определяне на финансовия ангажимент на Общността за съответните мерки към страната бенефициер, т.е. определяне на правата и задълженията на двете страни. Въпреки това процедурите, водещи до вземане на решение и поемане на задължение за отпускане на средства, са

¹ Публикувано в ОВ L 161, 26.6.1999 г., стр. 68.

различни за всеки инструмент. Подробна информация за процедурите, водещи до предоставяне на финансиране по всеки инструмент, може да бъде намерена в приложение 1.1.

2.2 Изпълнителни структури в страните кандидатки

Средствата по предприсъединителните инструменти се разпределят чрез национален фонд, създаден към Министерството на финансите във всяка страна, под ръководството на националния разпоредител с бюджетни кредити. Конкретното изпълнение на програмите ФАР и ИСПА се осъществява от изпълнителни агенции (като централните звена за финансиране и договаряне, ЦЗФД), които получават средствата от Националния фонд². По отношение на САПАРД изпълнението на програмата се извършва от специалната агенция по САПАРД, която получава средства от Националния фонд.

2.3 Децентрализация на изпълнението съгласно член 12 от Регламента за координиране³

Децентрализацията е процесът, чрез който управлението на средствата на ЕС се прехвърля на администрациите на страните кандидатки.

За програмите ФАР и ИСПА този процес се управляваше през 2006 г. главно чрез децентрализирана система за изпълнение (ДСИ). ДСИ означава, че процедурите за управление на мерки или проекти, финансирани по ИСПА и ФАР, изискват предварителен контрол, т.е. решенията относно възлагане на обществени поръчки и сключване на договори се вземат от възложителя и се представят на делегацията на ЕК в страната бенефициер за одобрение. По този начин делегациите на ЕК носят отговорност за одобряване на документи за възлагане на обществени поръчки, преди да бъдат обявени търгове или да бъдат подписани договори.

Хърватия е отправила искане до Комисията за акредитиране на своята система ДИС за програмите ФАР и ИСПА през втората четвърт на 2005 г. Вследствие на това службите на Комисията за одит (ГД „Разширяване“ и „Регионална политика“) извършиха оценка на националния и секторен капацитет за управление на програми/проекти, процедури за финансов контрол и структури, свързани с публичните финанси в Хърватия. Въз основа на тази оценка през февруари 2006 г. Комисията взе решение да възложи управлението на програмите ФАР⁴ и ИСПА на частично децентрализирана основа на определен за целта хърватски орган към Министерството на финансите.

От друга страна, програма САПАРД се изпълнява на напълно децентрализирана основа (РДСИ = Разширена децентрализирана система на изпълнение). РДСИ цели пълна децентрализация на подкрепата на ЕС, като с това се обозначава процесът, чрез който управлението на предприсъединителните фондове на ЕС се прехвърля към администрациите на страните кандидатки, и според който Комисията не упражнява

² Освен ако Националният фонд действа като агент по плащанията от името на изпълнителната агенция.

³ Член 12 от Регламента за координиране съставлява правното основание за „освобождаване от изискването за предварително (*ex ante*) одобрение от страна на Комисията за подбора на проекти, провеждането на търгове и сключването на договори от страните кандидатки“

⁴ Както децентрализацията към ЦЗФДЗ на повечето от останалите CARDS проекти

систематичен предварителен контрол върху отделните трансакции, а се ограничава до последващ контрол, като запазва окончателната отговорност за изпълнението на общия бюджет.

Прехвърлянето на отговорностите за управление на ДСИ и РДСИ задължава всяка страна да създаде подходящи системи за управление и контрол, които да бъдат одобрени на национално равнище от националния разпоредител с бюджетни кредити. След като тези условия бъдат изпълнени, Комисията извършва проверка на съответствието, предшестваща решението на Комисията за възлагане на финансово управление.

През 2006 г. беше осъществен допълнителен напредък в преминаването към РДСИ в България и Румъния на основание на Регламента за координиране. В резултат на това през ноември 2006 г. България и Румъния получиха акредитация за РДСИ по ИСПА за двете изпълнителни агенции в транспортния сектор на страната. Въпреки това не беше предоставена акредитация за РДСИ на изпълнителната агенция в сектор околна среда поради слабости в капацитета и недобри показатели на изпълнение. Резултатите от бъдещите одити ще решат въпроса с акредитацията на изпълнителната агенция в областта на околната среда в България. Междувременно остава в сила системата на предварителни проверки на системата ДСИ.

Вследствие на одит на Комисията всички изпълнителни агенции по ИСПА в Румъния получиха акредитация за РДСИ през юни 2006 г. В Хърватия все още не са предприети стъпки за получаване на акредитация за РДСИ по програма ИСПА, тъй като изпълнението на ИСПА е все още на сравнително ранен етап.

По отношение на ФАР и ИСПА, преминаването към РДСИ се осъществява на 4 етапа, описани в работния документ на Комисията „Подготовка за разширена децентрализация“ и документа „Пътна карта към РДСИ за програмите ИСПА и ФАР“. Пътната карта определя процедурните етапи, които водят до вземане на решение за РДСИ. Етапи от 1 до 3 са от компетентността на страните кандидатки и съдържат „Оценка на пропуските“, „Запълване на пропуските“ и „Оценка на съответствието“ на системите за управление и контрол. Етап 4 е подготовка за решението на Комисията и е от компетентността на Комисията. Това решение се взема вследствие на задълбочен преглед, включващ одит за проверка на място на системите за управление и контрол, описани в заявлението за РДСИ, подадено до Комисията от националния разпоредител с бюджетни кредити.

За повече информация за РДСИ вижте приложение 1.2

3. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

3.1 ФАР

Изпълнението на програмите по ФАР подлежи на структуриран процес на мониторинг и оценка. Във всяка страна съществува съвместен мониторингов комитет (СМК), който се подпомага от секторни мониторингови подкомитети (СМПК), които провеждат заседания два пъти годишно.

В новите държави-членки системата на СМК се управлява от преразгледан СМК, чиято главна цел е допълнителното засилване на контролната функция на СМК, както и свързаните с това задължения за докладване към Комисията. Съответно всички нови държави-членки представиха на СМК своите доклади за състоянието на изпълнението относно помощите по програмата ФАР, в които се консолидират констатациите на мониторинга и докладите за междинна оценка, както и финансовите отчети. Както в България, така и в Румъния СМК играеха активна роля през 2006 г., като се имат предвид предизвикателствата, с които съответните администрации трябваше да се справят в заключителната подготвителна фаза преди присъединяването. В Хърватия системата на СМК/СМПК, изпитана в пилотна фаза през 2005 г., заработи през 2006 г. Заседанията на СМК за Хърватия обхващаха програмите по ФАР, както и децентрализираните проекти CARDS.

Системата на мониторинг и междинна оценка включва последваща децентрализация на отговорностите за мониторинг и междинна оценка към страните кандидатки във връзка с акредитацията на ДСИ и РДСИ. Във всички нови държави-членки децентрализираният мониторинг и междинна оценка (МО) функционират от 2005 г. Компетентността по упражняване на мониторинг беше децентрализирана по отношение на България и Румъния през 2001 г., а функцията за МО остана централизирана до датата на присъединяване. Очаква се децентрализираната междинна оценка да бъде създадена от българските и румънските държавни органи в началото на 2007 г. Хърватия получи ДСИ през февруари 2006 г., включително отговорността на страната да създаде функция по мониторинг.

През 2006 г. централизираната функция на ГД „Разширяване“ доведе до изготвянето на 24 национални, секторни, специални или тематични доклада относно подкрепата по програмата ФАР за България и Румъния.

Ключовите послания, извлечени от оценките за България и Румъния, са следните:

- Като цяло в резултатите от оценката се съдържа извод, че изпълнението на програма ФАР се е подобрило във времето, но остава със смесен успех;
- Изпълнението на програма ФАР продължава да е предизвикателство с широко разпространени закъснения в сключването на договори;
- Резултатите като цяло са адекватно осигурени, макар и по-късно от планираното;
- Туининг проектите бяха особено ефективни по отношение на институционалното изграждане на институциите, повишаване на капацитета за усвояване на бенефициерите;
- Секторното изпълнение на програма ФАР показва големи колебания. Околната среда и вътрешният пазар в Румъния са секторите с най-висок рейтинг. Обратно, секторите с най-нисък рейтинг са икономическото и социалното сближаване и енергетиката и транспортът. Околната среда в България е секторът с най-висок рейтинг. Секторите с най-нисък рейтинг са икономическото и социалното сближаване, енергетиката и транспортът;

- Помощта по ФАР беше изключително необходима за започване на реформите в публичната администрация и съдебната система, но не беше постигнат достатъчен напредък;
- Програмата ФАР имаше ограничен ефект в подготовката на бенефициерите за структурните фондове. Ускоряването на подготовката за структурните фондове се дължеше основно на собствените усилия на държавните органи с оглед предстоящото присъединяване;
- Програмата ФАР не допринесе достатъчно, за да се гарантира, че са създадени национални структури и процедури за координиране;

Устойчивостта на помощта по програмата ФАР се увеличава, тъй като програмата е засилила правните, организационните и административните системи в много сектори.

3.2 ИСПА

Всички проекти по ИСПА са подчинени на разпоредбите на регламента за ИСПА и Финансовия меморандум във връзка с мониторинга и оценката. Напредъкът по изпълнението се преразглежда системно два пъти годишно и периодично от службите на Комисията, по-специално чрез мониторинговите комитети .

Изискванията за последваща (*ex post*) оценка са установени в раздел XIII от приложението към Финансовия меморандум, който се сключва за всеки проект между Комисията и държавата бенефициер по ИСПА. В посочения раздел се предвижда, че след завършване на даден проект Комисията и страните бенефициери ще извършат оценка на въздействието на проекта и на начина, по който проектът е бил осъществен. До края на 2006 г. в Румъния или Хърватия няма завършени проекти. Въпреки това, макар някои проекти в България да са били завършени в голяма степен към края на 2006 г., все още няма приключени инвестиционни проекти. Следователно за посочената година не е била проведена последваща оценка.

3.3 САПАРД

Изпълнението на програма САПАРД е подчинено на разпоредбите на многогодишните финансови споразумения по отношение както на мониторинга, така и на оценката. През 2006 г. всеки от мониторинговите комитети е провел най-малко едно заседание. Комисията продължи да работи в тясно сътрудничество със страните бенефициери по адаптирането и управлението на системите за мониторинг и оценка. Заседанията на мониторинговия комитет, проведени през 2006 г., предоставиха полезна възможност да се проведат обсъждания и да се вземат решения относно: (i) контрол върху изпълнението на програмите (ii) одобряване на необходимите промени относно приключване на програмите и подобряване на капацитета за усвояване на програмите (България, Румъния), както и (iii) одобряване на годишните доклади за напредъка, постигнат във връзка с изпълнението на програмите по САПАРД, преди официалното им представяне на Комисията.

4. КООРДИНИРАНЕ

4.1. Общ преглед

Съгласно изискванията на Регламента за координиране Комисията осигурява тясно координиране между трите предприєдинителни инструмента. Регламентът определя точно областта, в която се предоставя помощ по всеки инструмент, като по този начин се свежда до минимум евентуалното припокриване между различните инструменти.

Партньорството за присъединяване определи общата рамка за предоставяне на помощ по трите предприєдинителни инструмента. По отношение на програмата ФАР те се допълват от националните планове за развитие, а по отношение на ИСПА — от националните стратегии за околната среда и транспорта. Проектите по САПАРД се избират въз основа на програмите за развитие на селските райони за периода 2000—2006 г., изготвени въз основа на плановете на страните кандидатки и одобрени от Комисията през 2000 г. за всяка страна.

Комитета по управление на ФАР изпълнява ключова роля в общото координиране. Съгласно член 9 от Регламента за координиране Комитетът подпомага Комисията в операциите по координиране по трите инструмента, а Комисията уведомява Комитета за индикативните финансови средства по страни и по предприєдинителни инструменти за действията, предприети от нея за координиране с ЕИБ, други инструменти на Общността и международните финансови институции (МФИ).

4.2. Координация в Комисията

Програмата ФАР и координацията на инструментите е от компетентността на ГД „Разширяване“, подпомагана от Комитета по управление на ФАР. ИСПА е от компетентността на ГД „Регионална политика“, а САПАРД е от компетентността на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

Планирането се координира чрез разширени консултации между службите. В допълнение беше създаден координационен комитет за предприєдинителните инструменти на равнище директори към различните свързани с това служби на Комисията. Комитетът обръща особено внимание на подготовката на РДСИ по ФАР и ИСПА.

Координационният комитет на Комисията за трите предприєдинителни инструмента, създаден на равнище директори, не е заседавал официално през 2006 г., въпреки че са проведени значителен брой срещи особено с оглед на създаване на новия Инструмент за предприєдинителна помощ (ИПП) и съответните му компоненти⁵.

⁵ Единият от предложените шест инструмента за външни отношения, които трябва да се прилагат в периода 2007—2013 г., е новият инструмент за предприєдинителна помощ — ИПП. Намиращ се на пресечната точка между външна помощ и вътрешни политики, ИПП цели да улесни присъединяването на страните кандидатки за членство в ЕС (Турция, Хърватия и Бившата югославска република Македония) и потенциалните страни кандидатки. ИПП ще бъде инструмент, ориентиран към присъединяването, изпълняващ всички изисквания, произтичащи от процеса на присъединяване, особено по отношение на приоритети, контрол и оценяване. ИПП ще замени настоящите инструменти за предприєдинителна помощ, и по-специално: ФАР, в чийто обхват е подкрепата за прилагането на достиженията на правото на Общността под формата на институционално изграждане и сродни инвестиции, инвестиции в икономическото и

За да се избегне дублирането, Комисията изясни взаимодействието между ФАР и САПАРД, като взе предвид разпоредбите на Регламента за координиране. По отношение на мониторинга на проектите координирането се извършва под формата на СМК. По възможност СМК се подпомага от мониторинговите комитети по ИСПА и съответните подкомитети по ФАР.

социално сближаване и трансграничното сътрудничество; ИСПА, която е предшественикът на Кохезионния фонд и се занимава с околната среда и транспортната инфраструктура; САПАРД, предшественикът на плановете за развитие на селските райони, занимаващ се с общностно право в сферата на Общата селскостопанска политика и развитие на селските райони; предприсъединителната подготовка на Турция, със същия обхват като ФАР; CARDS, който се отнася за Западните Балкани.

4.3. Координиране в страните кандидатки

Комисията силно насърчава страните кандидатки да засилват координирането между министерствата, което е ключова предпоставка за успешно бъдещо управление на структурните фондове от страните кандидатки, а в краткосрочен план — за прилагане на ИСС (икономическо и социално сближаване) по програма ФАР. Въпреки че беше отбелязан значителен напредък, е необходимо това координиране да се подобри допълнително. Тъй като децентрализираното управление е или предвидено от самото начало (за САПАРД), или постепенно ще се увеличава (за ФАР и ИСПА), отговорността на страната кандидатка за подходящото координиране на операциите, по които се получава предприєдинителна помощ, както и за избягване на припокривания, трябва да бъде съответно разработена.

По тази причина Комисията изисква от страните кандидатки да предприемат необходимите стъпки за ефективно и ефикасно координиране. В проверочния списък, изпращан на страните кандидатки и делегациите на Комисията, който позволява на последната да провери дали изпълнителната агенция е в състояние да управлява схеми за ИСС по програма ФАР по разумен и ефикасен начин, се предвижда, че трябва да бъде направена оценка, за да се установи, че определените механизми за координиране са адекватни и че са създадени подходящи механизми, за да се гарантира липсата на припокриване с други инструменти на Общността, особено трансгранично сътрудничество по ФАР и програмите САПАРАД и ИСПА.

4.4. Координиране с ЕИБ и с международните финансови институции (МФИ)

Комисията редовно се допитва до международните финансови институции (МФИ) и двустранни донори през цикъла на разработване на програмите, за да определи обхвата на съвместните дейности и допълнителни подходи за изпълнение на предприєдинителните приоритети.

Сътрудничеството и съфинансирането на проекти с ЕИБ и други МФИ, по-специално Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР), Световната банка и Банката за развитие на Съвета на Европа (БРСЕ, в сътрудничество с немската Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW), е организирано съгласно изменения меморандум за разбирателство между Европейската комисия и участващите МФИ за присъединяващите се страни от 26 април 2006 г.

В контекста на програмата ФАР възможностите за съфинансиране с МФИ на инвестиционни проекти на национално програмно равнище са ограничени, тъй като програмните механизми за ФАР и механизмите за отпускане на заеми се различават съществено като срокове. Все пак се поддържа тясно сътрудничество с МФИ, за да се гарантира, че е определена стабилна и устойчива рамка, позволяваща финансиране на заеми, винаги когато това е по-подходящо от финансиране чрез фондове, като така се осигурява взаимно допълване на двата начина на финансиране.

По отношение на хоризонталните програми, финансирани по програма ФАР, десетте държави по ФАР се допускаха до кандидатстване преди 2005 г. Новите програми, предприети от 2005 г. нататък, обхващат само четири държави: Румъния, България,

Хърватия и Турция⁶. Техническото естество и подходът, свързан с множество държави, на следващите се един след друг хоризонтални инструменти за финансиране наложиха включването на силно специализирани финансови институции с дълъг опит в международните финанси, малките и средните предприятия и развитието на общинския сектор. Предпочетоха се финансови институции със статут на международни публичноправни органи, които споделят ценностите на ЕС, по-специално по отношение на разширяването, и имат сходни цели в сферата на обществената политика пред финансови институции от частния сектор, търсещи условия за търговски инвестиции.

Първата програма за финансиране започна през 1999 г. с ЕБВР. БРСЕ, която изпълнява програмата в сътрудничество с KfW, и ЕИБ се присъединиха към програмите за финансиране през следващите години. От 1999 г. Комисията постави началото на 32 програми за финансиране.

- 18 програми за финансиране на малки и средни предприятия, възлизащи общо на 376 милиона EUR стимули на ЕС и 2 328, 25 милиона EUR кредитни линии от МФИ. Считано от края на февруари 2007 г., 287, 6 милиона EUR стимули на ЕС са вече предназначени за проекти.
- 11 общински механизма на финансиране, възлизащи общо на 117, 8 милиона EUR стимули на ЕС и 589 милиона EUR заеми от МФИ. Считано от края на февруари 2007 г., 41, 3 милиона EUR стимули на ЕС са вече предназначени за проекти.
- 3 механизма на финансиране за енергийна ефективност за първи път през 2006 г., възлизащи на 53 милиона EUR стимули на ЕС и 212 милиона EUR заеми от МФИ. Изпълнението ще започне през април 2007 г.

Финансовият механизъм за МСП е програма с няколко бенефициери, която има за цел да укрепи капацитета на финансовите посредници (т. е. банки, лизингови компании) в държавите бенефициери (новите държави-членки и страните кандидатки), да разшири и подкрепи финансовите им операции за МСП.

Методът на общинския финансов механизъм е подобен на финансовия механизъм за МСП. Инструменти за заем и споделяне на риска от ресурси на МФИ се комбинират с невъзстановими финансови стимули за местните финансови посредници. Предвижда се също, че по програма ФАР ще се финансира и ограничена техническа помощ за укрепване на търсенето на общинския кредитен пазар.

Началото на механизма за финансиране на енергийната ефективност беше поставено през 2006 г. в отговор на зелената книга за енергийна ефективност и директивата за енергийните характеристики на сградите. Целта му е да стимулира инвестициите в енергийната ефективност за всички видове сгради, както и в сектора на промишлеността, като направи съответното финансиране достъпно за крайните потребители на заеми. Програмата съчетава кредитни линии от МФИ, разширени до финансови посредници, със стимули за подобряване на рентабилността на оборудването и увеличаване на привлекателността на инвестициите в енергетиката,

⁶ Турция е обхваната от предприсъединителната финансова помощ за Турция.

както и възнаграждения в полза на местните финансови посредници, с цел да бъдат насърчени да отпускат заеми за финансиране на енергийната ефективност.

ЕИБ и Комисията създадоха механизъм в граничните региони, както беше поискано на Европейския съвет от Ница и посочено в съобщението на Комисията за граничните региони от 25 юли 2001 г. Проектът е съсредоточен върху осъществяването на малка общинска инфраструктура в граничните региони за насърчаване на интеграцията с настоящите региони на ЕС. Той се състои от 2 общински инфраструктурни програми, възлизащи общо на 40 милиона EUR стимули на ЕС и 200 милиона EUR заеми от ЕИБ. Тази програма се осъществява само с ЕИБ в граничните региони и е все още в процес на изпълнение. Вноската на ЕС беше намалена от 50 на 40 милиона EUR през 2006 г., с оглед на това мащабите на програмата да бъдат съизмерни с потенциалните проекти.

5. ФИНАНСОВ ПРЕГЛЕД

Разпределение по страни за програмите ФАР⁷, ИСПА и САПАРД през 2006 г. (в милиони EUR)

	ФАР	САПАРД	ИСПА	ОБЩО
България	305.3	82.4	167.8	555.5
Румъния	544.3	192.4	377.9	1114.6
Хърватия	78.2	25.0	34.4	137.6
Общо	927.8	299.8	580.1	1807.7

⁷ Данните за програмата ФАР са приблизителни, тъй като включват пътната карта за България/Румъния и вноските на Хърватия за програмите, включващи няколко държави, които не могат с точност да се разделят по страни. Разбивка на пътната карта по видове програми може да бъде намерена в приложенията по страни. Данните за България включват програмата KIDS за извеждане от експлоатация на ядрени реактори. Всички данни не включват разходите за подкрепа.