

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 21.12.2009
COM(2009)700 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

**ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2008 Г. ЗА ФАР, ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИТЕ
ИНСТРУМЕНТИ ЗА ТУРЦИЯ, CARDS И ПРЕХОДНИЯ ФИНАНСОВ
ИНСТРУМЕНТ**

{SEC(2009) 1726}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад и документът към него разглеждат изпълнението на програма ФАР¹, Инструмента за предприсъединителна помощ за Турция², CARDS³ и преходния финансов инструмент⁴ през 2008 г., с крайна дата 31 декември 2008 г. Необходимо е да се отбележи, че тъй като 2006 г. беше последната програмна година по ФАР, Инструмента за предприсъединителна помощ за Турция и CARDS, през 2008 г. по тези инструменти не бяха започнати нови програми⁵.

Предприсъединителната помощ по програма ФАР цели да помогне на страните кандидатки и присъединяващите се страни в усилията им да заздравят своите публични администрации и институции, така че те да могат да функционират ефективно в рамките на Европейския съюз, да насърчи сближаването със законодателството на Европейската общност, да намали необходимостта от преходни периоди и да насърчи икономическото и социалното сближаване (ИСС).

Целта на програмата CARDS е да се подпомогне участието на Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, бивша югославска република Македония, Черна гора, Сърбия и Косово⁶ в процеса за стабилизиране и асоцииране (ПСА). Целта на процеса е да насърчи стабилността в региона, като в същото време улесни по-тясното сближаване с Европейския съюз.

Настоящият доклад съдържа и информация за Преходния финансов инструмент за новите държави-членки, който беше въведен, за да направи възможно продължаването на подкрепата за институционално изграждане с оглед укрепване и заздравяване на институционалния и административния капацитет за прилагане на достиженията на правото на ЕС.

От 2007 г. насам предприсъединителното финансиране от ЕС се управлява чрез един-единствен инструмент — Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП), разработен за предоставяне на целенасочена помощ както на страните кандидатки, така и на страните потенциални кандидатки. ИПП заменя пет предишни финансови инструмента на ЕС — ФАР, ИСПА⁷, САПАРД⁸, Инструмента за предприсъединителна помощ за Турция и CARDS. От 2008 г. Комисията изготвя годишен доклад относно изпълнението на Инструмента за предприсъединителна помощ.

¹ ФАР, Регламент (ЕИО) № 3906/89 на Съвета от 18 декември 1989 г.

² Регламент (ЕО) № 2500/2001 на Съвета от 17 декември 2001 г.

³ Помощ на Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране (Регламент (ЕО) № 2666/2000 на Съвета от 5 декември 2000 г.)

⁴ Член 31 от Договора за присъединяване на България и Румъния.

⁵ Програмирането през 2008 г. за страните кандидатки и страните потенциални кандидатки се осъществи чрез новия инструмент ИПП и отчитането по него ще бъде направено с годишния доклад за ИПП за 2008 г., както е предвидено в регламента за ИПП № 1085/2006 (чл. 13, параграф 6).

⁶ Съгласно Резолюция 1244/99 на Съвета за сигурност на ООН.

⁷ Инструмент за предприсъединителна структурна политика (Регламент (ЕО) № 1267/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г.).

⁸ Специална предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони (Регламент (ЕО) № 1268/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г.).

2. ПРЕГЛЕД НА ГОДИНАТА

2.1. Основни достижения в процеса на разширяване през 2008 г.

Резултатите, постигнати през 2008 г. по отношение на страните кандидатки⁹ и страните потенциални кандидатки¹⁰ и във връзка с процеса на стабилизиране и асоцииране, бяха представени в пакета за разширяването от ноември 2008 г. Съобщението на Комисията за стратегията за разширяване и главните предизвикателства за 2008—2009 г. доразвиха съществуващия подход на Европейския съюз, основаващ се на възобновения консенсус по въпросите на разширяването, одобрени от Европейския съвет през декември 2006 г. В съобщението бе описан подходът на Комисията по отношение на бъдещите предизвикателства, свързани с разширяването, и бяха посочени мерки, с които да се помогне на страните в подготовката им за членство. Съобщението бе съпроводено от доклади за напредъка на страните кандидатки и страните потенциални кандидатки, в които бе оценен напредъкът на всяка страна в изпълнението на критериите за членство от Копенхаген. Пакетът за разширяването като цяло бе приветстван от Съвета¹¹ и бе приет с одобрение в страните, участващи в процеса на разширяване.

3. ПРОГРАМИРАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ: ОБЩ ПРЕГЛЕД

3.1. ФАР, предприсъединителна помощ за Турция и CARDS

Със стартирането на ИПП през 2007 г. не бяха поети нови задължения по ФАР, Инструмента за предприсъединителна помощ за Турция или CARDS след 2006 г. Вниманието бе съсредоточено върху изпълнението на програми от предишни години, в това число върху наваксване на изоставането, в случаите, в които това е необходимо.

През 2008 г. по-голяма част от страните, получаващи помощ по CARDS, продължиха да сключват договори за проекти от неизползваните средства от бюджета, предназначени за 2005 г. и 2006 г., въпреки че броят на сключените договори е различен за различните страни. В Албания и в бивша югославска република Македония усилията, положени за договарянето на останалите средства от бюджета на CARDS за 2005 г. преди предвидения за това краен срок, доведоха до доста ограничено договаряне в рамките на програмите CARDS за 2006 г. От друга страна, в Босна и Херцеговина и Косово до 2005 г. програмите CARDS бяха напълно договорени до края на годината, а договарянето по CARDS за 2006 г. се извършваше по план.

От 21 декември 2007 г. делегацията на Европейската комисия в Хърватия временно преустанови сключването на договори по ФАР за 2006 г., докато Комисията не счете за задоволителни подобренията, извършени от Хърватия в рамките на децентрализираната система за изпълнение. След възобновяването на сключването на договори през юли 2008 г. Хърватия успя да договори по проекти 84,7 % от предвидения бюджет за програма ФАР за 2006 г. преди изтичането на крайния срок за сключване на договори — 30 ноември 2008 г.

⁹ Хърватия, Турция и бивша югославска република Македония.

¹⁰ Албания, Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия и Косово.

¹¹ http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_conclusions_on%20Enlargement_EN.pdf

Три програми по Инструмента за предприежинителна помощ за Турция бяха в процес на изпълнение през 2008 г., включително националната програма за 2006 г., по която все още се сключваха договори. Крайните срокове, установени от Съвместния комитет за наблюдение, за представянето на тръжна документация за предварителните проверки на Европейската комисия (ЕК) в рамките на националната програма за 2006 г. доведе до известно ускоряване на процедурата за възлагане на договори в сравнение с предходните програми. В края на 2008 г. процентът на договаряне за националната програма за 2006 г. бе 78,38 %.

През 2008 г. България и Румъния продължиха със сключването на договори за проекти по националните програми ФАР за 2006 г. и с изпълнението на тези програми. В края на периода на договаряне на 30 ноември 2008 г. сключените договори за проекти по програмите в България са само 17,38 %. Ниският процент на сключени договори се дължи отчасти на преустановяването на отпускането на средства, както и на отменянето на значителен брой договори от българските власти, за които не бяха налице време и ресурси. За Румъния, в края на периода на договаряне за националната програма ФАР за 2006 г. са договорени 78,01 % от програмите.

По-подробна информация относно изпълнението на програма ФАР, предприежинителната финансова помощ за Турция и CARDS може да бъде намерена в част I от съпътстващия документ към настоящия доклад.

3.2. Преходен финансов инструмент

Преходният финансов инструмент за България и Румъния беше създаден с член 31 от Акта за присъединяване, за да финансира определени проекти за институционално изграждане, насочени към удовлетворяване на продължаващата необходимост от укрепване на институционалния капацитет в определени области чрез проекти, които не могат да бъдат финансирани от структурните фондове или от Фонда за развитие на селските райони. В този си вид инструментът продължава подкрепата, предоставяна по програма ФАР до момента на присъединяването. Използването на помощта от ЕС, предоставяна по линия на Преходния финансов инструмент, се урежда от Меморандума за разбирателство за усвояване на помощта по Преходния финансов инструмент, подписан между българските власти и Европейската комисия на 21 юни 2007 г. и между румънските власти и Европейската комисия на 5 септември 2007 г.

През 2008 г. България и Румъния продължиха със сключването на договори за проекти и с изпълнението на програмата по преходния финансов инструмент за 2007 г., предвидена за двете държави. Крайният срок за сключването на договори за проекти изтича на 15 декември 2009 г.

През 2008 г. десетте държави, които от 2004 г. се възползват от специалния Преходен финансов инструмент за институционално изграждане, създаден с член 34 от Акта за присъединяване, продължиха с договарянето на проекти по програмата по Преходния финансов инструмент за 2006 г. и с изпълнението на проекти по програмата за 2005 г.

3.3. Преминаване към Разширена децентрализирана система на изпълнение (EDIS)

Целта на Комисията бе да даде възможност на държавите бенефициери по програмата ФАР да управляват средствата на Общността с Разширената децентрализирана система на изпълнение (EDIS), за да придобият достатъчно практически опит в управлението на

напълно децентрализирана система и така да ги подготви за ефективно управление на структурните фондове след присъединяването (в среда на споделено управление).

Комисията одобри изпълнителните агенции по програмата ФАР, работещи с EDIS, след като бе доказано, че тези агенции разполагат със съответните ресурси, съществуващи структури и системи за ефективно и своевременно управление на помощта от Общността.

Десетте нови държави от петото разширяване¹² работят с EDIS от 2005 г.

Що се отнася до ФАР и Преходния финансов инструмент, България работи с EDIS от месец юли 2007 г. Това означава, че българските власти носят пълната отговорност за сключването на договорите и усвояването на помощта. Помощта, която е в процес на усвояване, се управлява от четири акредитирани изпълнителни агенции¹³.

Въпреки че системата като такава беше създадена и акредитирана въз основа на ангажименти, поети от българските власти, недостатъците по отношение на практическото усвояване и управлението на помощта трябваше да бъдат преодолени през 2008 г. Съществена част от плащанията по ФАР продължават да бъдат блокирани от февруари 2008 г., докато България приложи коригиращи мерки. Въпросът от основно значение през 2008 г. бе отнемането на акредитацията на две изпълнителни агенции в България (Централното звено за финансиране и договаряне и Изпълнителната агенция към Министерството на регионалното развитие и благоустройството) на 23 юли 2008 г., в резултат на което по-голямата част от програмата по ФАР за 2006 г. в България не изпълняваше условията за помощ от ЕС.

Румъния също работи с EDIS в две агенции от края на 2006 г. и в трета агенция от април 2007 г., което означава, че страната е изцяло отговорна както за тръжната процедура, така и за изпълнението на програмите за финансова помощ. Трите акредитирани изпълнителни агенции¹⁴ управляват средствата по ФАР за 2006 г. и преходния финансов инструмент. През 2007 г. Комисията изрази известни опасения относно капацитета на румънските агенции да осигурят добро управление на фондовете от ЕС, но през 2008 г. бяха отбелязани съществени подобрения. Въпреки това бе отчетено забавяне в сключването на договори за проекти по програма ФАР за 2006 г. и изпълнението на текущите програми понякога е забавено поради обективни причини, които не могат изцяло да се припишат на румънските власти. Като цяло сътрудничеството с румънските власти е задоволително и решение на проблемите се търси съвместно, което води до видими подобрения в управлението на средствата.

Комисията наблюдава отблизо работата с EDIS, за да гарантира, че проектите се осъществяват своевременно и ефикасно и се постигнат по ефективен начин.

¹² Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения, Унгария и Чешката република.

¹³ Централното звено за финансиране и договаряне (ЦЗФД), Министерството на регионалното развитие и благоустройството, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на икономиката и енергетиката.

¹⁴ ЦЗФД, Министерството на европейската интеграция, Министерството на труда.

3.4. Координиране на предприсъединителната помощ от Общността

- Специалната предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони (САПАРД)¹⁵ има за цел да помогне на страните кандидатки да се справят с проблемите, свързани със структурното приспособяване на техните селскостопански сектори и селски райони, както и при прилагането на достиженията на правото на ЕС по отношение на общата селскостопанска политика (ОСП) и свързаното с това законодателство.
- Инструментът за структурни политики за предприсъединяване (ИСПА)¹⁶ е насочен главно към привеждането на страните кандидатки в съответствие с инфраструктурните стандарти на Общността. По нея се финансират проекти за основна инфраструктура в областта на околната среда и транспорта.

Координацията между различните предприсъединителни инструменти беше извършена на етап програмиране. Последното програмиране по САПАРД и ИСПА беше направено през 2006 г. От 2007 г. всички предишни предприсъединителни инструменти са заменени от ИПП.

4. СЪТРУДНИЧЕСТВО С ЕИБ И МЕЖДУНАРОДНИ ФИНАНСОВИ ИНСТИТУЦИИ

Сътрудничеството с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и други международни финансови институции (МФИ), и по-специално Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и Банката за развитие към Съвета на Европа (БРСЕ) съвместно с Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), е организирано съгласно изменения Меморандум за разбирателство от 26 април 2006 г. между Европейската комисия и участващите МФИ за страните, участващи в процеса на разширяване.

Изпълнението на хоризонтални програми предложи големи възможности за сътрудничество с МФИ, като позволи разширяване на отпускането на заеми от МФИ в съчетание с безвъзмездни средства от ЕС. Тези хоризонтални програми допълниха инвестиционните проекти, финансирани от национални програми.

Разработени бяха представените по-долу четири типа програми.

Финансовият механизъм за МСП (ФММСП) има за цел да укрепи капацитета на финансовите посредници (т.е. банки, лизингови компании) в страните бенефициери за разширяване и поддържане на техните финансовите операции за малки и средни предприятия (МСП). Проектите по ФММСП включват предоставянето на заеми, и гаранции по заеми и сключването на лизингови договори в полза на местни финансови посредници в съчетание с безвъзмездни финансови стимули. От своя страна, финансовите посредници отпускат заеми или сключват лизингови договори с отделни микропредприятия или МСП. От 2005 г. единствените държави с право на участие са България, Румъния, Турция и Хърватия. В края на декември 2008 г. общата сума на стимулите на ЕС, предназначени за проекти, възлизаше на около 265 млн. EUR.

¹⁵ За обща информация за САПАРД вж. уебсайта на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“.

¹⁶ За обща информация за ИСПА вж. уебсайта на ГД „Регионална политика“.

Общинският финансов механизъм (ОФМ) има за цел да насърчава местни финансови посредници да предоставят заеми на общините. Механизмът на програмата е подобен на този на ФММСП. През 2008 г. разработването и подписването на нови проекти продължи да бъде сравнително бавно като цяло поради високите административни разходи, закъснението в регулаторните реформи в някои страни и липсата на опит на общините при подготвянето на кредитна документация. В края на декември 2008 г. общият размер на стимулите от ЕС, за които е бил поет ангажимент, възлизаше на около 75 млн. EUR.

Както беше поискано на заседанието на Европейския съвет в Ница през 2002 г., Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Комисията създадоха *Финансов механизъм за общинска инфраструктура (ФМОИ)*. Целта на ФМОИ е подпомагане на социалното и икономическото развитие на граничните региони в държавите-членки от ЕС—15. С оглед на това ФМОИ съчетава заеми от средства на ЕИБ с безвъзмездна помощ от ФАР с цел ускоряване на осъществяването на инвестиции в малка местна инфраструктура. До края на 2008 г. бяха отпуснати около 40 млн. EUR за 24 проекта.

Началото на *Механизма за финансиране на енергийната ефективност (МФЕЕ)* беше поставено през 2006 г. с цел да се намери решение на въпроса с изменението на климата. Целта на този механизъм е да стимулира инвестициите в енергийна ефективност за всички видове сгради, както и в сектора на промишлеността, като осигури на крайните заемополучатели подходящо финансиране. Общите резултати от програмата се изразяват в икономии на енергия и значително намаляване на емисиите на въглероден диоксид (CO₂).

МФЕЕ съчетава кредитни линии от МФИ, отпуснати на финансови посредници, със стимули за подобряване на рентабилността на оборудването и увеличаване на привлекателността на инвестициите в енергетиката, както и с такси в полза на местните финансови посредници, с цел да бъдат насърчени да отпускат заеми за финансиране на енергийна ефективност. До края на 2008 г. бяха договорени 53 млн. EUR в три споразумения за принос и бяха одобрени проекти, в които стимулите са на обща стойност около 23 млн. EUR.

Програмите бяха изменени през 2008 г. с цел да бъде въведен елемент на енергийна ефективност и да бъде удължен срокът за договаряне между участващите финансови посредници и МФИ, както и крайната дата на договорите до края на 2015 г., за да бъдат използвани изцяло наличните средства.

5. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Функциите за мониторинг и оценка на ниво проекти имат за цел да се наблюдава и оцени финансовата подкрепа, предоставена на страните бенефициери за постигане на предприсъединителните цели, чрез оценка на изпълнението по програмата и извличане на поуки. Освен това те осигуряват отчетност по отношение на стойността на средствата и използването на предприсъединителните фондове. Друга цел е да се помогне за развитието на местен капацитет за мониторинг и оценяване в страните бенефициери като средство за укрепване на техния капацитет за управление и контрол на предприсъединителната помощ. Централното оценяване засяга програмата на стратегическо равнище, като предоставя подкрепа по отношение на оценяването при вземането на решения и оценява въздействието на помощта.

5.1. Контрол и междинна оценка

През 2008 г. мониторингът, ориентиран към резултатите (MOP), бе използван като инструмент, който да предостави на Европейската комисия и бенефициерите ясна, обективна и последователна обобщена (мониторингова) информация относно осъществяваните проекти, най-добрите практики/често допусканите грешки, препоръките за подобрене и постиженията на проектите по програма CARDS, които се управляват пряко от Европейската комисия.

Освен това през 2008 г. бяха изготвени секторни, тематични и *ad-hoc* доклади като част от схемата за междинна оценка на програмите ФАР и CARDS в Хърватия, както и като част от инструмента за предприсъединителна помощ за Турция. Тези оценки са инструменти за управление, които предоставят на ръководителите на програмите редовни оценки на постиженията по отношение на дейностите във всички сектори. Докладите системно съдържат препоръки, с които се цели подобряване на управлението и създаване на програми и проекти, които са били подложени на оценка; те се обсъждат на срещите за отчет и на срещите на Съвместния комитет за наблюдение (СКН) с оглед предприемането на последващи действия. Освен това тематичните, националните и консолидираните междинни оценки съдържат препоръки относно формата на бъдещи програми.

5.2. Последваща оценка

През 2008 г. бяха завършени последващите оценки на програмите CARDS (2001—2006 г.) в Албания, Босна и Херцеговина и на регионалните програми в Западните Балкани. Обобщение на изводите и препоръките от тези три доклада може да бъде намерено в раздел 23.2 от съпътстващия документ. Подобни оценки бяха започнати в бивша югославска република Македония, Косово, Черна гора и Сърбия, като се предвижда те да бъдат завършени през 2009 г.