

Специален доклад

**Подкрепа на ЕС за
инфраструктура в селските
райони — възможност за
постигане на значително
по-голяма икономическа
ефективност**



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

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

Тел.: +352 4398-1

Ел. поща: eca-info@eca.europa.eu
Интернет страница: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2016 г.

Print	ISBN 978-92-872-3872-6	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/127193	QJ-AB-15-025-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-3889-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/000642	QJ-AB-15-025-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3864-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/396336	QJ-AB-15-025-BG-E

© Европейски съюз, 2016 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За използване или възпроизвеждане на картата на стр. 22, трябва да бъде поискано разрешение непосредствено от притежателя на авторските права.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Подкрепа на ЕС за
инфраструктура в селските
райони — възможност за
постигане на значително
по-голяма икономическа
ефективност**

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

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от извършени от нея одити на изпълнението или на съответствието по конкретни бюджетни области или теми на управлението. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I — с ръководител Augustyn Kubik, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областта на разходите за опазване и управление на природните ресурси. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Nikolaos Milionis, със съдействието на Ioulia Papatheodorou — ръководител на неговия кабинет; Kristian Sniter — аташе; Michael Bain — ръководител на отдел; Diana Voinea — ръководител на екип и Lorenzo Pirelli — заместник-ръководител на екип. Одитният екип включваше Ramona Bortnowschi, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Maria Eulàlia Reverté i Casas и Michael Spang. Езикова подкрепа оказаха Hannah Critoph, Jeremy Gardner, Paulina Pruszko, Agata Sylwestrzak, Fiona Urquhart и Adrian Williams. Секретарска помощ беше осигурена от Terje Teppan-Niesen.



От ляво надясно: J. Gardner, M. Frydel, K. Sniter, H. Critoph, M. Bain, N. Milionis, M. E. Reverté i Casas, D. Voinea, I. Papatheodorou, L. Pirelli.

Точки

Речник на термините

I – V Кратко изложение

1 – 8 Въведение

1 **Значение на инвестициите в инфраструктура в селските райони в Европейския съюз**

2 – 8 **Подпомагане на развитието на селските райони за инвестиции в инфраструктура**

9 – 14 Обхват и подход на одита

15 – 89 Констатации и оценки

15 – 41 **Част I — Недостатъчна обосновка за използване на фондовете на ЕС за развитие на селските райони и слаба координация с други фондове**

20 – 24 Държавите членки не винаги са обосנוвали ясно необходимостта от фондовете на ЕС за развитие на селските райони

25 – 30 Рискът от икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите не е намален ефективно, въпреки че са установени някои добри практики

31 – 36 Ефективната координация на фондовете често се затруднява от слабите разделителни линии и недостатъчните механизми за осигуряване на взаимно допълване

37 – 41 За програмния период 2014—2020 г. Комисията се е съсредоточила върху подобряването на координацията, за да се справи със слабостите от миналото

42 – 72 **Част II — Ограничена икономическа ефективност при прилагането на одитираните мерки**

43 – 49 Процедурите за подбор не винаги са насочвали финансовите средства към икономически най-ефективните проекти

50 – 54 Проверките на основателността на разходите и процедурите за възлагане на обществени поръчки не са ограничили ефективно риска от прекомерни разходи по проектите

55 – 60 Изискванията, свързани с устойчивостта, не са отчели полезния живот на инвестициите

61 – 65 Големите забавяния в административния процес са се отразили на ефикасността и ефективността на мерките

66 – 72 Комисията е започнала систематично да проследява слабости и свързаните с тях планове за действие на държавите членки на късен етап от програмния период

- 73 – 89 **Част III — Системата за мониторинг и оценка не осигурява задоволителна информация за резултатите от проектите**
- 77 – 83 **Одитираните проекти са постигнали очакваните физически резултати, но често липсва надеждна информация за резултатите от проектите**
- 84 – 89 **Комисията е насърчила държавите членки да подобрят мониторинга и оценяването, но някои слабости вероятно ще продължат да съществуват и през програмния период 2014—2020 г.**
- 90 – 109 **Заклучения и препоръки**
- Приложение I — Средства на ЕС за инфраструктурни мерки 125, 321, 322 и 323 — планирани и изразходвани през програмния период 2007–2013 г.**
- Приложение II — Преглед на одитираните проекти**
- Отговори на Комисията**

Взаимно допълване: Целенасочен контрапункт или полезно взаимодействие между два или повече фонда при тяхното прилагане за определена територия или област на действие, имащо за цел да доведе до по-добро посрещане на нуждите, отколкото при прилагането само на един фонд, и да избегне недостига на финансиране.

Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове, ЕСИФ): Нов термин за пет европейски фонда, които предоставят подкрепа в рамките на политиката на сближаване за програмния период 2014–2020 година. Тези пет фонда са: Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР); Европейският социален фонд (ЕСФ); Кохезионният фонд (КФ); Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР); Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони.

Икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите: Ситуация, при която субсидирана дейност или проект са щели да бъдат изцяло или частично изпълнени и без безвъзмездната помощ.

Инфраструктура в селските райони: Материалните активи, които подпомагат селските райони, като например пътища, мостове, водоснабдителни системи, канализационни системи, съоръжения за управление на отпадъците, електропреносни мрежи, телекомуникации; но също така и обществени сгради като училища, детски градини, спортни съоръжения, обществени центрове, които обикновено се наричат социална и културна инфраструктура.

Крайни продукти: Това, което се създава със средствата, отпуснати за дадена „интервенция“.

Мярка: схема за помощ за прилагане на политика. Мярката определя правилата, например критериите за допустимост и подбор, за проектите, които могат да бъдат финансирани.

Операция: Проект, договор или друго действие, финансирани по дадена „мярка“.

ОРМО (Обща рамка за мониторинг и оценка): Общоевропейска рамка за мониторинг и оценка на развитието на селските райони за програмния период 2007—2013 г.

ОСМО (Обща система за мониторинг и оценка): Обща система за мониторинг и оценка на равнище ЕС в областта на развитието на селските райони в програмния период 2014—2020 г.

Подход „LEADER“: Метод за постигане на целите на политиката на ЕС за развитие на селските райони посредством изпълнение „отдолу нагоре“ вместо чрез традиционния подход на изпълнение „отгоре надолу“. „Leader“ е френски акроним за „връзки между действията за развитие на селските райони“.

Програма за развитие на селските райони (ПРСР): Програмен документ, изготвен от държава членка и одобрен от Комисията за планиране и наблюдение на изпълнението на политиката на ЕС за развитие на селските райони на регионално или национално ниво.

Програмен период: Многогодишна рамка за планиране и прилагане на политиките на ЕС, като например политиката за развитие на селските райони. Настоящият одит се отнася главно за периода 2007—2013 г. Настоящият период за развитие на селските райони е от 2014 г. до 2020 г.

Процедура за възлагане на обществена поръчка: Тръжна процедура, която следва да се спазва от публичните органи при закупуване на стоки, дейности и услуги над определен ценови праг. Целта е да се получи най-изгодната оферта, като се създаде достатъчно конкуренция между доставчиците, и да се възложат поръчки по справедлив, прозрачен и недискриминиращ начин, в съответствие с директиви 2004/18/ЕО¹ и 2004/17/ЕО².

(Публична) Интервенция: Действие, например „операция“, „мярка“, програма или проект, извършено или финансирано от публичен орган.

Разграничаване: Разделителни линии между ЕЗФРСР и другите фондове, въз основа на географски области, видове подпомогнати проекти или видове бенефициенти. Разграничаването има за цел да предотврати припокриването на фондове.

Резултати: Прекият ефект или промени, които възникват от „интервенцията“.

Референтни цени: Цени за оборудване, машини, строителни материали или строителни разходи, разходи за труд и др., спрямо които органите на държавите членки оценяват предложените в заявленията за подпомагане разходи за проектите.

Споделено управление: Метод на изпълнение на бюджета на ЕС, при който задачите по изпълнението са делегирани на държавите членки³, а Комисията запазва окончателната отговорност.

Управляващ орган: Местният, регионалният или националният орган, определен от държавата членка да представи на Комисията програма за развитие на селските райони, след което да я управлява и изпълнява.

1 Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114).

2 Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1).

3 Член 59 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета (ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1).

I
За програмния период 2007—2013 г. държавите членки са отпуснали 13 млрд. евро от фондовете на ЕС за инвестиции в инфраструктура в селските райони чрез четири мерки в своите програми за развитие на селските райони (ПРСР). Фондовете на ЕС се допълват от национални разходи, с което общият бюджет за тези мерки възлиза почти на 19 млрд. евро. Финансирането се предоставя на частни и публични бенефициенти, за да се насърчи икономическият растеж, да се увеличи привлекателността на селските райони и да се подобрят техните връзки с големите инфраструктури. Финансираните проекти са главно селски пътища, системи за управление на водните ресурси и социална и културна инфраструктура.

II
Одитите на изпълнението, извършвани от Сметната палата, оценяват дали са приложени принципите на добро финансово управление (икономичност, ефикасност, ефективност), като се стремят да набележат добри практики в постигането на максимална полза с наличните фондове на ЕС. В този конкретен одит Сметната палата провери дали Комисията и държавите членки са постигнали икономическа ефективност с мерките за инфраструктура в селските райони, които са решили да финансират. ЕСП направи одитни посещения в Комисията и в пет държави членки, избрани на базата на значимостта на сумите, отпуснати за инфраструктура в селските райони.

III
Въпреки че отделните одитирани проекти са постигнали очакваните физически резултати, а в някои случаи са имали и ясен положителен принос за селските райони, Сметната палата установи, че държавите членки и Комисията, действайки чрез споделено управление, са постигнали само ограничена икономическа ефективност, тъй като помощта не е насочвана последователно към икономически най-ефективните проекти за постигане на поставените в ПРСР цели и няма достатъчно информация, която да демонстрира успеха или неуспеха на мерките.

Това се дължи на факта, че:

- Държавите членки не винаги са обосновавали ясно необходимостта от използване на фондовете на ЕС за развитие на селските райони. Ефективната координация с другите национални, регионални или местни фондове на ЕС често се затруднява от слабите разделителни линии и недостатъчните механизми за осигуряване на взаимно допълване. Рискът от икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите не е намален ефективно, въпреки че са установени някои добри практики.
- Процедурите за подбор не винаги са насочвали финансовите средства към икономически най-ефективните проекти, рискът от прекомерни разходи по проектите не е ефективно ограничен, а изискванията, свързани с устойчивостта, не са отчели полезния живот на инвестициите. Големите забавяния в административния процес, особено по отношение на одобрението на заявленията за безвъзмездна финансова помощ, също са се отразили на ефикасността и ефективността на мерките.
- Системата за мониторинг и оценка не осигурява задоволителна информация. Въпреки че одитираните проекти са постигнали очакваните физически резултати, често липсва надеждна информация относно това, което действително е постигнато с изразходваните публични средства, като по този начин се затруднява насочването на бъдещата политика и управлението на бюджета въз основа на резултатите.

IV
Комисията не е предоставила достатъчно насоки на държавите членки в началото на програмния период 2007—2013 г. От 2012 г. Комисията е възприела по-активен и координиран подход. Ако промените бъдат извършени правилно, това би следвало да доведе до по-добро финансово управление през програмния период 2014—2020 г. Въпреки това вероятно ще продължат да съществуват някои слабости по отношение на координацията на фондовете и информацията за резултатите.

V

Сметната палата счита, че може да се постигне значително повече с предоставените финансови ресурси и отправя следните препоръки:

- а) Държавите членки следва да имат координиран подход за подпомагането за инфраструктура в селските райони, който да измерва количествено нуждите и недостига на финансиране и да обосновава използването на мерките по ПРСР. Те следва да използват по-добре съществуващите координационни структури.
- б) Комисията следва да доразвие първите стъпки, предприети за ефективна координация, и да извърши задълбочена оценка на взаимното допълване между различните фондове на ЕС, които ще бъдат използвани от държавите членки през програмния период 2014–2020 г.
- в) Държавите членки следва да установят и последователно да прилагат критерии, които да гарантират подбора на икономически най-ефективните проекти⁴, да отчетат полезния живот на инвестициите при определянето на изисквания и контроли, свързани с устойчивостта, и да определят и спазват разумен срок за обработване на заявленията и плащанията за безвъзмездна финансова помощ.
- г) За периода 2014—2020 г. Комисията и държавите членки следва да събират навременни, подходящи и надеждни данни, които предоставят полезна информация за постиженията на финансираните проекти и мерки.
- д) Държавите членки следва да осигурят определянето на ясни специфични цели за проектите, на които се предоставя финансиране.

4 Вж. Специален доклад № 22/2014, озаглавен „Постигане на икономии: контрол над разходите, свързани с финансираните от ЕС безвъзмездна финансова помощ за проекти за развитие на селските райони“ (<http://eca.europa.eu>).

Значение на инвестициите в инфраструктура в селските райони в Европейския съюз

01

Селските райони са изправени пред значителни предизвикателства, като например обезлюдяване и ограничени икономически възможности. Добрата инфраструктура (пътища, водоснабдяване, канализационни системи, системи за предотвратяване на наводнения, тръби за напояване и др.) спомага за насърчаването на икономическия растеж и за увеличаването на привлекателността на селските райони. Стратегическите насоки на Общността, приети от Съвета през 2006 г.⁵, определят приоритетите на Европейския съюз във връзка с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Тези насоки подчертават значението, което следва да се отдаде на подобряването на местната инфраструктура през програмния период 2007–2013 г.:

„Значителни инвестиции ще бъдат насочени в големи телекомуникационни, транспортни, енергийни и хидро-инфраструктурни проекти през следващите години. Значителна финансова подкрепа се предвижда от структурните фондове, обхващаща от трансевропейски магистрали до развитие на връзки с бизнес или научни центрове. С цел пълното реализиране на мултиплициран ефект по отношение на заетостта и растежа дребномащабни местни инфраструктури, подкрепяни от програми за селскостопанско развитие, могат да играят жизнено важна роля при свързването на тези главни инвестиции с регионалните стратегии, за постигането на диверсификация и развитие на потенциала на селскостопанския и хранителния сектори.“

Подпомагане на развитието на селските райони за инвестиции в инфраструктура

02

През програмния период 2007–2013 г. приблизително 13 млрд. евро, които представляват 13,5 % от общото финансиране по ЕЗФРСР, са били предоставени за инвестиции в инфраструктура (вж. **приложение I**). Общите публични разходи, планирани от държавите членки в техните ПРСР (програми за развитие на селските райони), включително националното съфинансиране, са 19 млрд. евро, от които близо 12 млрд. евро са изразходвани до края на 2013 г. Въпреки че 2013 г. съвпада с края на програмния период, това не е краят на неговото изпълнение, което е удължено до 31 декември 2015 г.⁶ Като се вземе предвид собственото участие на бенефициентите, общият обем на инвестициите се очаква да достигне близо 29 млрд. евро.

03

Основните мерки, избрани от държавите членки за финансиране на инфраструктура по техните ПРСР за програмния период 2007–2013 г., са следните:

- мярка 125: „Инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на селското и горското стопанство“
- мярка 321: „Основни услуги за икономиката и селското население“
- мярка 322: „Обновяване и развитие на селата“
- мярка 323: „Опазване и възстановяване на селското наследство“.

Горепосочените мерки ще бъдат наричани в този доклад „инфраструктурни мерки“.

- 5 Решение на Съвета 2006/144/ЕО от 20 февруари 2006 година относно стратегическите насоки на Общността за развитие на селските райони (период на програмиране от 2007 г. до 2013 г.) (ОВ L 55, 25.2.2006 г., стр. 20) определя приоритетите на Общността в развитието на селските райони съгласно изискването на член 9 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1).
- 6 Съгласно „правилото N+2“ държавите членки могат да извършват разходи по програмите за периода 2007–2013 г. до края на 2015 г.

04

Регламентът на ЕС за развитие на селските райони, приложим за програмния период 2007—2013 г., не определя максимална допустима сума, нито максимален размер на помощта за проектите по тези мерки. Държавите членки определят тези елементи в своите ПРСР в съответствие с правилата на ЕС за държавните помощи. Обикновено стандартният размер на помощта е висок и варира от 70 % до 100 % в одитираните ПРСР. В **каре 1** са посочени типични примери за проекти, финансирани по всяка от тези мерки, които са били използвани главно от публични бенефициенти, но също така са били отворени и за частни бенефициенти.

Каре 1

Примери за проекти, финансирани от мерките за инфраструктура в селските райони

Селски пътища в Италия (Сицилия) (мярка 125, частен бенефициент)
 Допустими разходи: 1 330 000 евро
 Процент на помощта: 80 %



Разширяване на дневен център в Германия (Саксония) (мярка 321, публичен бенефициент)
 Допустими разходи: 145 000 евро
 Процент на помощта: 100 %

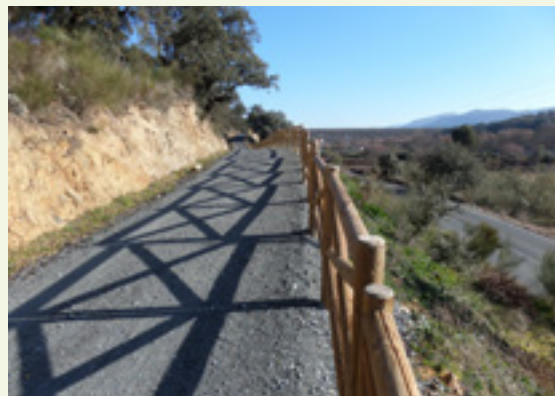


Изграждане на водоснабдителна и канализационна система в Румъния (мярка 322, публичен бенефициент)
 Допустими разходи: 2 200 000 евро
 Процент на помощта: 100 %



Източник: Европейска сметна палата.

Възстановяване на селски път за животни в Испания (Екстремадура) (мярка 323, публичен бенефициент)
 Допустими разходи: 120 000 евро
 Процент на помощта: 100 %



05

В зависимост от мярката, по която са били подкрепени, инфраструктурните проекти следва да допринасят или за целта за подобряване на конкурентоспособността на сектора на селското и горското стопанство (мярка 125), или за целта за подобряване на качеството на живота в селските райони (мерки 321, 322 и 323). Инфраструктурните проекти, допринасящи за постигането на едни и същи цели, може да бъдат осъществени също и чрез следване на подход „отдолу нагоре“ („LEADER“)⁷.

06

Регулаторната рамка за разпределяне на средствата от ЕЗФРСР за инфраструктурни проекти е основана на споделено управление. Съгласно тази система държавите членки представят на Комисията за одобрение своите ПРСР. Ролята на Комисията е да контролира правилното функциониране на системите за управление и контрол в държавите членки и да гарантира спазването на принципите за добро финансово управление⁸. Въз основа на одобрените ПРСР държавите членки избират проектите, които да бъдат финансирани.

- 7 Метод за постигане на целите на политиката на ЕС за развитие на селските райони посредством изпълнение „отдолу нагоре“ вместо чрез традиционния подход на изпълнение „отгоре надолу“.
- 8 Виж член 73 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

07

Фигура 1 представя начина, по който финансирането се разпределя към инфраструктурните проекти. Различните стъпки имат за цел да гарантират, че финансирането е насочено към проектите, които най-добре отговарят на общите цели на политиката, като същевременно отговарят на нуждите и приоритетите, установени на равнище държавите членки или на регионално равнище.

08

Регламентът на ЕС за програмния период 2014—2020 г.⁹ като цяло запазва правните изисквания, определени за програмния период 2007—2013 г. по отношение на одитираните мерки и операции. Държавите членки са отделили над 14,65 млрд. евро за инфраструктурни мерки за програмния период 2014—2020 г. Следователно констатациите, заключенията и препоръките, представени в настоящия доклад, са от значение и за програмния период 2014—2020 г.

9 Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане за развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487).

Фигура 1 Регулаторна рамка за разпределяне на средствата от ЕЗФРСР по проекти



Източник: Европейска сметна палата.

09

Одитът потърси отговор на следните въпроси:

Постигнали ли са държавите членки и Комисията икономическа ефективност чрез подкрепата за инвестиции в инфраструктура в селските райони?

10

Сметната палата оцени обосновката за необходимостта от средства на ЕС за инфраструктура в селските райони и координацията с други фондове (част I от доклада). Бяха анализирани допълнително няколко ключови аспекта във връзка с прилагането на мерките от държавите членки: прилагането на критерии за подбор, проверките на основателността на разходите, изискванията във връзка с устойчивостта и навременността на административните процеси (част II). Сметната палата разгледа също така дали резултатите от мерките са били предмет на мониторинг и оценка по начин, който дава възможност на държавите членки и на Комисията да идентифицират и да реагират на евентуално възникнали проблеми, както и да предоставят обективна информация относно резултатите от финансираните мерки (част III).

11

Одитът, който беше извършен между ноември 2014 г. и юни 2015 г., се отнася за разработването и прилагането на инфраструктурни мерки през програмния период 2007—2013 г. Когато е възможно, въведените промени за програмния период 2014—2020 г. също са обхванати от оценката на Сметната палата. Направени бяха одитни посещения на Комисията и на пет държави членки, избрани въз основа на значимостта на предоставените суми за инфраструктура в селските райони¹⁰. Тези държави членки са: Германия (Саксония), Испания (Екстремадура), Италия (Сицилия), Полша и Румъния.

12

Одитът се съсредоточи върху инфраструктурни инвестиции, финансирани съгласно мерки 125, 321, 322 и 323. Проекти, финансирани посредством подхода LEADER, бяха одитирани в Германия (Саксония) и Испания (Екстремадура), тъй като тези два региона са използвали този подход за значителни инвестиции в инфраструктура.

13

По отношение на вида проекти одитът се концентрира върху селските пътища, инфраструктурата за управление на водните ресурси и социалната и културната инфраструктура, тъй като това са основните категории проекти, подпомагани по съответните мерки.

14

Одитът анализира системите, използвани от управляващите органи и/или разплащателните агенции за осъществяване на подкрепата за инфраструктурни проекти, както и ключовите данни за управлението, получени от дейностите на държавите членки за контрол и мониторинг. Това доведе до проучване на 48 досиета на проекти, подбрани като представителна извадка на инфраструктурни проекти, типични за финансираните в съответната държава членка. Извършени бяха посещения на място, включващи разговори с бенефициентите, по 32 от тези проекти, а останалите 16 досиета на проекти бяха проверени чрез документна проверка. Повече информация за посетените проекти има в **приложение II**.

¹⁰ Вж. **приложение I** за подробни финансови данни относно планираните и реализираните разходи в държавите членки.

Част I — Недостатъчна обосновка за използване на фондовете на ЕС за развитие на селските райони и слаба координация с други фондове

15

Инфраструктурните инвестиции в селските райони могат да получат финансиране от няколко източника. На равнище ЕС, освен ЕЗФРСР, Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионният фонд също може да финансира инфраструктура в селските райони. Държавите членки често финансират такива проекти от собствените си национални, регионални или местни бюджети, или чрез специални програми (организиран по подобен на мерките по ПРСР начин), или чрез пряко разпределяне на средства, например чрез специален бюджетен ред за поддръжка на пътища.

16

Освен това частните бенефициенти биха могли да покрият поне част от разходите за някои инфраструктурни проекти, тъй като те са основните ползватели на инвестиции, като селски пътища и напоителни системи, които вероятно ще подобрят техните икономически резултати. За водоснабдителните и канализационните системи някои инвестиционни разходи обикновено се възстановяват от таксите, плащани от потребителите.

17

За да постигнат оптимална икономическа ефективност, държавите членки следва да определят нуждите на развитието на селските райони, а сред тях и основните приоритети. След като разгледат всички възможни интервенции, които могат да бъдат финансирани от различните фондове, държавите членки следва да решат стратегически кои фондове са най-подходящи да отговорят на нуждите и да координират тяхната употреба.

18

Фондовете могат да бъдат координирани ефективно чрез определяне на разделителни линии (намаляване до минимум на припокриването на финансирането) и гарантиране на взаимно допълване (намаляване до минимум на недостига на финансиране и насърчаване на полезното взаимодействие). Потенциалният недостиг на финансиране в селските райони е особено пагубен, когато се наблюдава при инфраструктурни проекти, предвид факта, че инфраструктурата по принцип функционира като мрежа от взаимосвързани елементи (например пътища, напоителни мрежи, водоснабдяване и канализация, енергийни мрежи и т.н.), в която всеки елемент е важен за ефективното функциониране на цялата мрежа. **Фигура 2** представя опростен пример за това как по-добрата координация в даден сектор или територия може да доведе до по-добри резултати.

Фигура 2

Координация на фондове в даден сектор или територия



Източник: Европейска сметна палата.

19

Правилата за прилагане на регламента на ЕС за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. изискват от държавите членки да включат в своите ПРСР критерии за разграничаване и информация за взаимното допълване с други фондове на ЕС¹¹, но няма подобно изискване по отношение на собствените средства на държавите членки и на програмите за подпомагане.

Държавите членки не винаги са обосנוвали ясно необходимостта от фондовете на ЕС за развитие на селските райони

20

Първата стъпка в обосноваването на необходимостта от фондовете на ЕС за развитие на селските райони (интервенция по ПРСР) е да се определи и изрази количествено нуждата от инвестиции в инфраструктура в селските райони. Одитираните ПРСР обясняват защо е необходима подкрепа за инфраструктура в селските райони. Например в полската ПРСР се посочва, че някои съоръжения за защита от наводнения изпълняват задачите си само в ограничена степен, а възстановяването на пълния им технически капацитет може да изисква модернизация или реконструкция и се изброяват съответните съоръжения

11 Член 5, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагането на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 15).

(например водни резервоари с общ капацитет 35 000 м³ и 180 помпени станции). Въпреки това като цяло държавите членки не са направили опит да изразят количествено тези нужди по отношение на финансовите ресурси, необходими за тяхното удовлетворяване.

21

След като оценят своите нужди от инвестиции, държавите членки следва да установят наличните ресурси за справяне с тях (съществуващите фондове на ЕС, националните, регионалните и местните публични средства, както и частните средства) и да изразят количествено недостига на финансиране, който следва да бъде покрит от фондовете на ЕС за развитие на селските райони.

22

ПРСР на всички одитирани държави членки се позовават на други фондове на ЕС, подпомагащи подобни проекти. Това е правно изискване, проверено от Комисията преди одобряването на ПРСР. Не са посочени или количествено изразени обаче други източници на финансиране от държавите членки или частни такива за посрещане на същите нужди. Само в една ПРСР (Румъния) е посочена национална програма за финансиране на културни институции. Въпреки че са пропуснали да ги посочат в ПРСР, одитът установи, че държавите членки всъщност имат много публични програми и средства, предназначени за инфраструктура в селските райони.

23

При липсата на стратегия, която да координира всички потенциални източници на финансиране и да изразява количествено нуждите и про-изтичащия недостиг на финансиране, обосновката за интервенция по ПРСР е слаба. В този случай съществува по-голяма вероятност да стане замяна на фондове, при която средствата на държавите членки, отделени за инфраструктурни проекти, да бъдат заменени от средства по ПРСР, като по този начин възниква риск да бъде застрашена добавената стойност на интервенцията на ЕС.

24

В две от одитираните държави членки има индикации за извършване на замяна на публични средства (вж. **каре 2**).

Индикации за замяна на национални и регионални фондове със средства по ПРСР

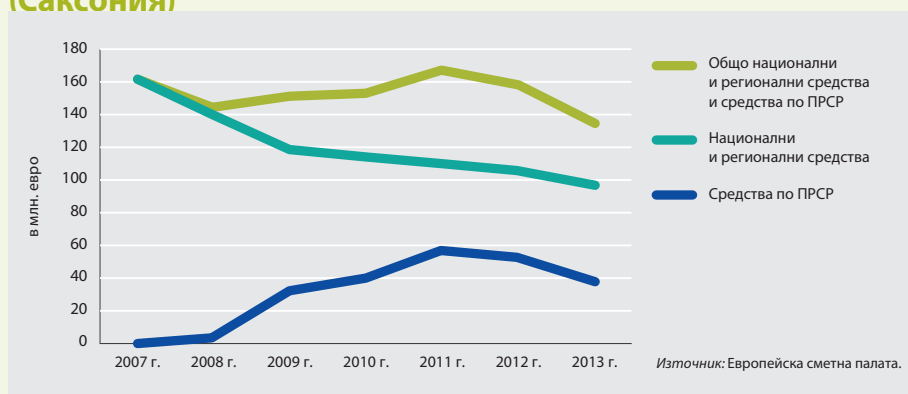
Италия (Сицилия)

През 2000 г., когато бяха предоставени средства от ЕС за проекти за пътища в селските райони, Италия (Сицилия) анулира собствения си бюджет за финансиране на поддръжката на местни и селски пътища.

Германия (Саксония)

От 2007 г., когато бяха предоставени средства по ПРСР за проекти за селски пътища, предоставянето на национални и регионални средства за такива проекти е намаляло значително. Както е показано на графика по-долу, въпреки че общото финансиране, предоставено за селски пътища остава сравнително стабилно, между 140 и 160 млн. евро годишно, намаляването на националните и регионалните фондове е било компенсирани с увеличаване на финансирането по ПРСР (вж. **фигура 3**).

Фигура 3 — Разпределяне на средствата за селски пътища в Германия (Саксония)



Рискът от икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите не е намален ефективно, въпреки че са установени някои добри практики

25

Така както цели бюджетни редове могат да бъдат заменени с мерки по ПРСР, замяната на фондове може да се извърши на равнище проект, без никакви допълнителни ефекти върху постигнатия резултат. Рискът от икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите е свързан с вероятността даден бенефициент да предприеме инвестицията и без отпускане на безвъзмездното финансиране. Основните средства за намаляване на риска от

икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите са мерките да бъдат разработени така, че да насочват подкрепата по ПРСР там, където има недостиг на финансиране, например към сектори или видове проекти, предоставящи обществени блага, но чиято финансова възвръщаемост е недостатъчна, за да оправдае пълните разходи за инвестицията.

26

Високите проценти помощт, определени от държавите членки за инфраструктурни мерки, не са подкрепени с анализ относно подходящото ниво на публично финансиране, необходимо за насърчаване на инвестициите, като същевременно намалява риска от икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите.

27

Само в Германия (Саксония) за програмния период 2014—2020 г. Сметната палата установи икономическа обосновка за определянето на размера на помощта по мярка 125. Вследствие на препоръката, произтичаща от междинната оценка от 2010 г., за диференциране на размера на помощта по тази мярка въз основа на доходността на горските стопанства, управляващият орган е решил да преразгледа размера на помощта от стандартните 80 % за всички стопанства на диференциран размер на помощта въз основа на размера на стопанствата като индикатор за тяхната доходност. По-големите стопанства (над 200 хектара) ще получат помощ в размер на 75 %, а по-малките стопанства (до 200 хектара) ще получат 90 %.

28

Все пак одитът установи пример за добра практика при насочването на помощта по ПРСР там, където е най-необходима. Румъния (съгласно мярка 322), Полша (съгласно мерки 321 и 322/323) и Италия (Сицилия) (съгласно мярка 125) са използвали критерии за подбор, за да дадат приоритет на проектите, представени от общности с високо равнище на бедност и/или разположени в отдалечени райони (**каре 3** показва пример за това).

Каре 3

Насочване на помощта по ПРСР към бедни райони

Румъния

Един от използваните критерии за подбор съгласно мярка 322 присъжда 10 от максимум 100 точки на общини с високо равнище на бедност (т.е. равнища между 60 % и 89,6 %). Общините със средно равнище на бедност (между 40 % и 59,9 %) са получили 7 точки, а тези с ниско равнище на бедност (< 40 %) са получили 5 точки. Бедността се определя и изчислява съгласно методология, предоставена от Световната банка и националните органи, въз основа на благосъстоянието на едно домакинство.

29

Държавите членки могат да намалят риска от икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите и чрез процедурите за подбор на проектите, като преди одобряването на заявленията за подпомагане проверяват, когато е целесъобразно, дали кандидатът разполага с достатъчен капитал или достъп до капитал, за да финансира целия проект или част от него. Одитът установи, че четири от петте одитирани държави членки не са проверили способността на кандидатите да финансират проектите със собствени средства или с други публични програми (вж. **каре 4**).

Отпускане на безвъзмездно финансиране по ПРСР на проекти, които са имали достъп до други фондове

В **Италия (Сицилия)** един от одитираните проекти във връзка с обществена водна инфраструктура вече е бил включен в инвестиционния план на бенефициента преди подаването на заявлението за подпомагане по ПРСР и е трябвало да бъде финансиран със собствени средства на бенефициента. Въпреки това проектът е бил одобрен за финансиране по ПРСР. По подобен начин друг проект за водна инфраструктура вече е бил одобрен за финансиране съгласно националния план за напояване към момента на одобряването му по ПРСР. Впоследствие одобрението по ПРСР е било оттеглено; въпреки това тези примери показват, че фондовете се използват взаимозаменяемо, а някои проекти вероятно са щели да бъдат осъществени и без наличието на средства по ПРСР.

В **Испания (Екстремадура)** един одитиран проект с очаквана стойност 11 млн. евро включва създаване на 145 км пътна мрежа за подобряване на достъпа до 1 629 земеделски стопанства. Въпреки че пътищата вероятно са щели да увеличат стойността на частната земя и икономическите резултати на земеделските стопанства, органите са одобрили проекта, като са отпуснали безвъзмездна публична помощ в размер на 100 %, без да проверят дали частните бенефициенти биха могли да поемат част от разходите по проекта. По подобен начин един одитиран проект за 1 млн. евро, включващ модернизиране на мрежа за напояване с цел намаляване на загубите на вода, е получил помощ в размер на 90 %, без да се изиска от бенефициента (общност за напояване) да докаже своята нужда от такава безвъзмездна финансова помощ по отношение на неговия финансов капацитет и доходността на инвестицията. Например бенефициентът би могъл да финансира по-голямата част от инвестицията чрез увеличаване на тарифите, заплащани от земеделските стопани за водонапоителната услуга¹², или чрез кредит. Тези примери показват, че управляващият орган не само е определил много висок размер на помощта за мерките без икономическа обосновка, но също така не е проверил на равнище проект реалната нужда от толкова висок размер на помощта.

12 За подобни констатации вж. Специален доклад № 9/2010 „Максимално ефективно ли са изразходвани средствата за водоснабдяване за битови нужди в рамките на структурните мерки на ЕС?“ и по-специално точки 64—67, в които се посочва, че „държавите членки се стремят да получат максимална финансова помощ от ЕС, като поддържат ниски тарифи“.

30

В Румъния е извършена проверка за допустимост, за да се гарантира, че безвъзмездната помощ по ПРСР е необходима. Проверката е прилагана в случай на генериращи приходи операции, като например предоставяне на водоснабдителни и канализационни услуги, подпомагани по мярка 322. Въпреки това на практика проверката е имала ограничено значение, тъй като се е основавала на ненадеждни допускания относно бъдещите приходи

и разходи, свързани с функционирането на инфраструктурата. За два от трите одитирани проекта за водна инфраструктура Сметната палата установи, че реалните тарифи, заплащани от потребителите, са били съответно седем и девет пъти по-високи от прогнозните оценки на бенефициента, посочени в проектната документацията, която е използвана за обосноваване на необходимостта от подпомагане и е получила одобрението на органите.

Ефективната координация на фондовете често се затруднява от слабите разделителни линии и недостатъчните механизми за осигуряване на взаимно допълване

Критериите за разграничаване, определени от държавите членки, позволяват припокриване на публични средства за определени видове проекти

31

По отношение на разграничаването между различните фондове на ЕС одитът показва, че въпреки че националните стратегически планове и ПРСР на държавите членки за периода 2007—2013 г. като цяло определят ясни критерии за разграничаване, те не винаги са съгласувани с критериите на другите програмни документи, а в някои случаи припокриването на фондове е изрично разрешено:

- В Германия (Саксония) съгласно ПРСР разграничаването между ЕЗФРСР и ЕФРР при проекти за модернизация на училища се основава на броя ученици: ЕЗФРСР финансира само училища с по-малко от 350 ученици. Оперативната програма на ЕФРР обаче не определя праг на учениците за допустимите проекти.
- В Италия (Сицилия), въпреки че в ПРСР се посочва, че ЕФРР може да финансира само инфраструктурни проекти в села с повече от 500 жители, в самата оперативна програма на ЕФРР този критерий за разграничаване не е посочен. При посещението на един от одитираните проекти одиторите установиха, че проект, финансиран от ЕФРР, е бил осъществен в село с по-малко от 500 жители.

- В Полша ЕЗФРСР и ЕФРР позволяват финансирането на инфраструктурни проекти в селски райони. По-малките проекти се финансират главно от ЕЗФРСР, но могат да бъдат финансирани и от ЕФРР, ако заявителите са достигнали своя лимит за безвъзмездна помощ в рамките на ЕЗФРСР (който варира в зависимост от мярката). 72 % от проектите за канализационна инфраструктура, одобрени по оперативната програма на ЕФРР, са осъществени от същите бенефициенти, които са използвали средства от ЕЗФРСР за същия вид проекти.

32

Освен това няма разграничаване между фондовете на ЕС за развитие на селските райони и фондовете на държавите членки за инфраструктура в селските райони. Липсва критична оценка на аргументите в полза на това няколко фонда да действат самостоятелно за предоставяне на подкрепа на сходни проекти, въпреки факта, че това е довело до дублиране на структурите за управление и е изисквало по-големи усилия за гарантиране на координацията между фондовете и за избягване на двойно финансиране.

Допълващите действия не се насърчават активно

33

Четири от петте одитирани държави членки са създали координационни органи, които да контролират изразходването на средствата на ЕС, а в две държави членки представители на управляващите органи на други фондове на ЕС участват в комитетите за мониторинг на развитието на селските райони. Въпреки това не са предоставени доказателства, които да покажат как това е помогнало да се гарантира по-добро взаимно допълване между фондовете, т.е. чрез запълване на недостига на финансиране и взаимодействие за постигане на общите цели. Въпреки че терминът „взаимно допълване“ се споменава в ПРСР на държавите членки и по време на срещите на високо равнище, той често се използва погрешно, за да обозначи разграничаването и правилата, насочени към избягване на двойното финансиране.

34

Взаимното допълване би могло да се насърчи например чрез използване на различни фондове, за да се даде приоритет на последователни проекти, които се надграждат взаимно, или на паралелни проекти, които се допълват взаимно с цел постигане на допълнителни ползи. Одитът установи само един механизъм, насочен към насърчаване на взаимното допълване в одитираните държави членки: в Румъния използваните критерии за подбор по мярка 322 дават приоритет на проекти за канализационна инфраструктура, които допълват проектите, подпомогнати от Кохезионния фонд, с цел постигане на целите на Директивата за отпадъчните води.

35

Обичайният подход, възприет от държавите членки, е да оставят потенциалните бенефициенти сами да координират използването на различните фондове (вж. **каре 5**).

Каре 5

Пример за редуване на използването на фондове, основано на наличността

Германия (Саксония)

Една община в Германия (Саксония) е използвала няколко фонда (национални, собствени средства и средства по ПРСР) за подпомагане на последователните етапи от проект за саниране на училище от 2009 до 2011 г. Средствата по ПРСР са използвани за същия вид инвестиции, както и националните бюджети, например за подмяна на училищните прозорци. Това не представлява взаимно допълване, а по-скоро практика за редуване на различните фондове в зависимост от тяхната наличност.



Източник: Европейска сметна палата.

36

Одитът установи два случая, в които липсата на взаимно допълване между националните и местните фондове е застрашило ефикасността и ефективността на проектите по ЕЗФРСР (вж. **каре 6**).

Каре 6

Пример за липса на взаимно допълване между фондовете

Румъния

В една община, която е получила подпомагане по ПРСР за изграждане на мрежа от пътища, главният път, водещ към тези финансирани пътища, е бил в много лошо състояние. Главният път е трябвало да бъде подобрен с местни средства, но така и не е получил одобреното финансиране.



Източник: www.geoportal.gov.ro



Източник: Европейска сметна палата.

Италия (Сицилия)

Един от одитираните проекти включва изграждане на нов път като алтернатива на съществуващ общински път, който е станал неизползваем заради липса на поддръжка. Състоянието на пътя се е влошило, тъй като общинските пътища не са допустими за подпомагане по ПРСР, а собственият бюджет на региона за поддръжка на пътища е бил анулиран (вж. предходното **каре 2**). Изграждането на нов път вместо редовна поддръжка на съществуващия очевидно е неефективно¹³ и разкрива несъответствие между фондовете, които не се допълват взаимно.

13 Неотдаващите проучвания и доклади по тази тема включват: Smart Growth America and Taxpayers for Common Sense, „Repair Priorities: Transportation spending strategies to save taxpayer dollars and improve roads“ (Приоритети в ремонтите: стратегии за финансиране на транспорта за спестяване на средства на данкоплатците и подобряване на пътищата), 2011 г.; McKinsey Global Institute, „Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year“ (Инфраструктурна производителност: как да спестим 1 билion долара годишно), 2013 г.; Европейски парламент, Генерална дирекция за вътрешни политики на Съюза, „Пътната настилка в ЕС: въздействието на отсъствието на редовна поддръжка на пътищата върху икономиката и безопасността“, 2014 г.

За програмния период 2014—2020 г. Комисията се е съсредоточила върху подобряването на координацията, за да се справи със слабостите от миналото

37

Отговорността за обосноваване на необходимостта от интервенция по ПРСР и гарантиране на добра координация между фондовете е главно на държавите членки. Въпреки това Комисията има правомощия да оказва влияние върху тези процеси на етапа на одобрение на програмата, когато преразглежда анализа на нуждите и принципите на разграничаване и взаимно допълване, определени от държавите членки. Комисията може също така да се намесва непряко по време на изпълнението на програмите, като издава насоки, насърчава добри практики и участва в заседанията на комитетите за мониторинг, където има консултативна роля¹⁴.

38

За програмния период 2007—2013 г. Комисията е одобрила ПРСР, представени от държавите членки, въпреки че в тях е липсвала ясна обосновка и количествено определяне на необходимостта от използване на ЕЗФРСР за инфраструктурни инвестиции. По принцип Комисията е изисквала одитираните мерки да бъдат по-добре насочени, да бъдат определени критерии за разграничаване, да се извършват кръстосани проверки с цел избягване на двойно финансиране и да се създадат координационни органи. Въпреки това тя е приела припокриване на фондове за един и същ вид интервенция (вж. точки 31 и 32) и не е издала насоки за държавите членки относно начините за постигане на по-добро взаимно допълване.

39

За програмния период 2014—2020 г. подобряването на координацията и гарантирането на последователно прилагане на различните фондове са сред основните цели на изготвянето на единен набор от правила, обхващащи петте структурни и инвестиционни фонда на ЕС. Тези правила подчертават значението на по-доброто съгласуване между фондовете на ЕС. Новият подход се фокусира по-малко върху разграничаването и повече върху взаимното допълване. Един положителен елемент за инфраструктурата в селските райони е фактът, че мярката „Основни услуги и обновяване на селата“ вече може да предоставя подкрепа и за плановете за развитие на общините и селата, като по този начин ги насърчава да извършват инвестиции по последователен начин.

40

Сметната палата направи преглед на контролния списък, използван от Комисията за гарантиране на съгласуваността на ПРСР за периода 2014—2020 г. Контролният списък съдържа точки, които се отнасят до взаимното допълване на структурните и инвестиционните фондове на ЕС в областта на местните пътища, напояването и пречистването на водата; той обаче не включва проверки на риска от замяна на фондове.

14 В член 77, параграф 2 и член 78 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета се посочва, че „По тяхна собствена инициатива представители на Комисията може да участват в работата на Комитета за мониторинг в качеството им на съветници“ и че „Комитетът за мониторинг се уверява в ефективността на изпълнението на програмата за развитие на селските райони“. Това се извършва чрез разглеждане и промяна на критериите за подбор, наблюдение на напредъка спрямо целите, степента на постигането им и др.

41

Както се подчертава в годишния доклад на Палатата за 2014 г.¹⁵, споразуменията за партньорство, като основен механизъм за координиране на фондовете на ЕС, са представили малко доказателства, че целите за взаимно допълване и полезно взаимодействие се изпълняват от държавите членки. Освен това, въпреки проверките на Комисията, ПРСР за периода 2014—2020 г. на Германия (Саксония), Полша и Румъния¹⁶ все още не предоставят описание на механизмите, които следва да се използват за насърчване на взаимното допълване и взаимодействие между различните източници на финансиране. Акцентът на програмите остава разграничаването и избягването на двойното финансиране.

Част II — Ограничена икономическа ефективност при прилагането на одитираните мерки

42

За да постигнат икономическа ефективност¹⁷, държавите членки следва да:

- прилагат методи за подбор, които дават приоритет на икономически най-ефективните проекти, т.е. проекти с потенциал да дадат най-голям принос за целите на ПРСР за единица разходи;
- гарантират, че разходите са основателни преди одобряването на заявленията за безвъзмездна финансова помощ и исканията за плащане;
- гарантират, преди одобряване на заявленията за безвъзмездна финансова помощ, че заявителите са доказали устойчивостта на своите проекти;

- гарантират, че административните процедури позволяват проектите да бъдат осъществени в разумен срок.

Комисията, посредством своите насоки и одиторски дейности, следва да гарантира, че държавите членки спазват принципите на добро финансово управление (икономичност, ефикасност и ефективност).

Процедурите за подбор не винаги са насочвали финансовите средства към икономически най-ефективните проекти

43

За да гарантират, че финансирането е насочено към целите на ПРСР, държавите членки трябва да определят условията за допустимост — които определят например видовете подпомагани инвестиции, категориите бенефициенти, които могат да кандидатстват за безвъзмездна помощ, и естеството на помощта. Сметната палата установи, че критериите за допустимост, определени от одитираните държави членки, като цяло са ясни и обективни. Въпреки това беше установен специфичен случай в Италия (Сицилия), където един критерий за допустимост, приложим за проекти за селски пътища, подпомагани по мярка 125, не съответства на нуждите, описани в ПРСР (вж. **каре 7**).

- 15 Представените в годишния доклад констатации са на базата на извадка от пет споразумения за партньорство: на Германия, Франция, Латвия, Полша и Португалия.
- 16 ПРСР за периода 2014–2020 г. на останалите два одитирани региона (Испания (Екстремадура) и Италия (Сицилия) не са проверени, тъй като още не бяха одобрени към датата на извършване на одита.
- 17 спазват принципите за икономичност, ефикасност и ефективност, установени в член 30, параграф 2 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

Критерий за допустимост, който не съответства на целите на ПРСР и на нуждите на селските райони

Италия (Сицилия)

Въпреки че в ПРСР е посочено, че проектите, подпомагани по мярка 125, следва да допринасят за рехабилитацията на съществуващи селски пътища, критериите за допустимост, определени в поканата за представяне на проектни предложения, са изисквали максимум 40 % от разходите по допустимите проекти да бъдат изразходвани за рехабилитация, а останалите 60 % е трябвало да бъдат изразходвани за изграждане на нови пътища. Това изискване е довело до финансиране на някои проекти, които не отговарят на представените в ПРСР нужди на селските райони.

Например в един от одитираните проекти първоначалният участък от съществуващия път за достъп е бил в лошо състояние и се е нуждаел от рехабилитация; въпреки това той не е бил включен в проекта, за да се запазят разходите за рехабилитация под 40 % от допустимите разходи по проекта. От друга страна, около една трета от дължината на новопостроения път е обслужвала само две от 31 земеделски стопанства, включени в сдружението, осъществило проекта, т.е. само 5,5 % от общата земеделска земя, притежавана от сдружението.

44

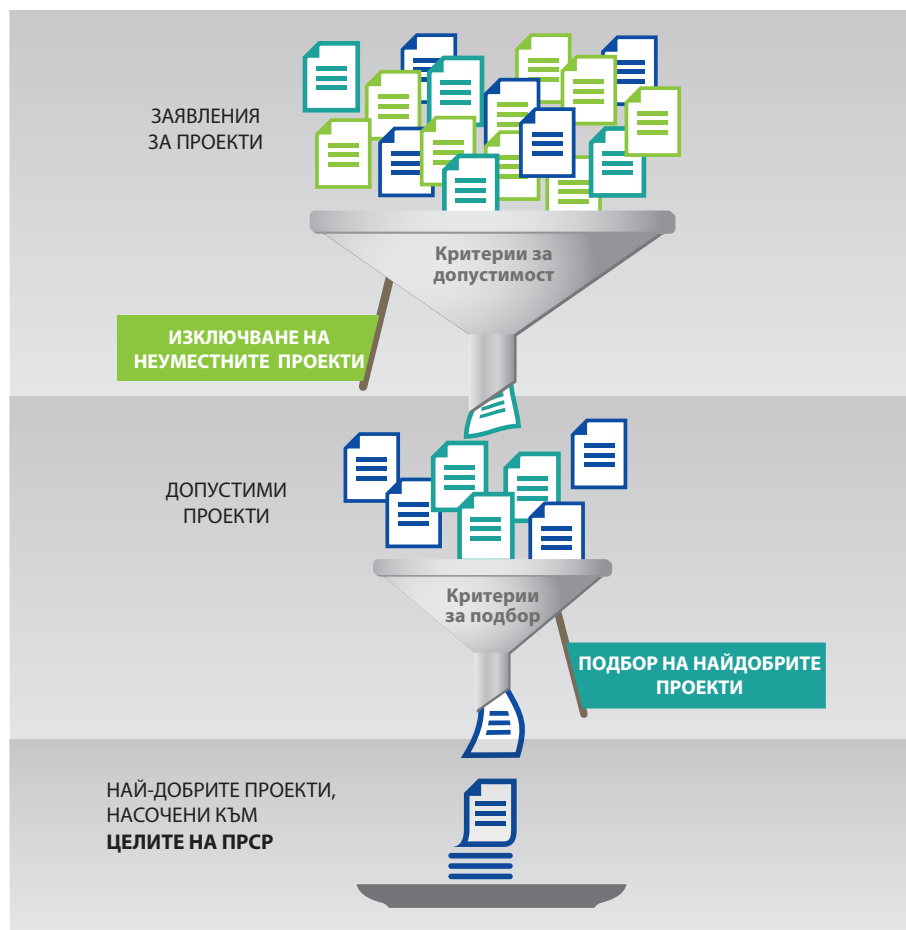
Като се има предвид, че критериите за допустимост следва да изключват проекти, които не отговарят на целите на ПРСР, критериите за подбор следва да позволяват относителните преимущества на проектните предложения да бъдат оценявани по обективен и прозрачен начин, така че държавните членки да изразходват наличния бюджет за проектите, които най-много допринасят за постигането на целите. Например, ако всички останали

условия са еднакви и един проект за водна инфраструктура свързва повече потребители от друг проект или генерира по-големи икономии на вода, следва да му се даде приоритет, ако това е в съответствие със стратегията на държавата членка за развитие на инфраструктура. Ефективното прилагане на критериите за подбор е изискване на съответното законодателство на ЕС¹⁸. Поради това дори в случаите, когато бюджетът е достатъчен за одобрение на всички допустими проекти в даден момент, държавите членки следва да определят минимален брой точки (праг), който проектите трябва да достигнат, за да бъдат избрани.

18 Член 71, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 гласи, че: „Разходите са допустими за финансиране от ЕЗФРСР само когато са направени за проекти одобрени от Управителния орган на програмата или за проекти, за които той отговаря, съобразно критериите за избор, определени от компетентния орган.“

Фигура 4

Насочване на помощта чрез ефективна процедура за подбор



Източник: Европейска сметна палата.

45

Одитираните държави членки не са определили критерии за подбор, или ако са го направили, определените критерии не винаги са водели до реално приоритетно финансиране на проекти, свързани с целите на ПРСР. Това е станало в случаи, когато планираният бюджет за мерките е бил достатъчен, за да подпомогне всички допустими заявления за проекти и когато критериите за подбор не са били съобразени с целите на ПРСР.

46

В Германия (Саксония) и Испания (Екстремадура) процедурата за подбор на проекти не е достатъчно добре документирана, не е основана на специфични критерии за подбор и не води до класиране на проекти (вж. **каре 8**).

Примери за непрозрачни и неподлежащи на проверка процедури за подбор на проекти, които възпрепятстват подбора на икономически най-ефективните проекти

Испания (Екстремадура)

Проектите, представляващи 73 % (т.е. 49 от 67 млн. евро) от средствата, изразходвани по инфраструктурни мерки 125 и 323, са управлявани пряко от регионалната администрация. Управляващият орган е събрал проектни предложения (изготвени по негова инициатива или след неофициални искания от общините) и впоследствие е одобрил проекти по непрозрачен и неподлежащ на проверка начин. Процедурата за подбор не е била основана на специфични критерии за подбор и не е довела до класиране на проекти.

Германия (Саксония)

Подборът на проекти по мерки 321 и 322 като цяло¹⁹ е бил извършен на две последователни равнища: първо на местно равнище от „координационни групи“, а след това на централно равнище от управляващия орган. Управляващият орган е предоставил на координационните групи техен собствен бюджет, от който са могли да финансират проекти. Заявленията за проекти са могли да преминат към централното равнище само ако получат положителен вот от координационната група. Процесът на вземане на решения от координационните групи не е бил достатъчно добре документиран и не е довел до класиране на заявления за проекти. Управляващият орган е одобрил всички допустими проекти с положителен вот на координационните групи, тъй като по тези мерки са били предоставени достатъчно средства.

19 Само в изключителни случаи (например временно пряко финансиране на училищни проекти) подборът е бил осъществяван пряко на централно равнище от управляващия орган.

47

Полша не е определила критерии за подбор по мярка 125, която финансира водна инфраструктура за защита на земеделската земя от наводнения. Всички допустими проекти са били одобрени въз основа на принципа „първият по време е първи по право“. В този контекст управляващият орган не е дал приоритет на икономически най-ефективните проекти; например два проекта са били одобрени, въпреки че тяхното съотношение между разходи и ефективност е било много различно (150 евро в сравнение с почти 10 000 евро публично подпомагане на защитен хектар).

48

Установени са примери, при които са били установени критерии за подбор (в Италия (Сицилия) и Румъния). В Италия (Сицилия) обаче критериите за подбор са били ефективно приложени само по подмярка 125-А, тъй като всички допустими проекти са били одобрени по другите одитирани мерки. В Полша и в Румъния критериите за подбор по принцип са в съответствие с целите на ПРСР и е използван минимален праг, за да се гарантира качеството на избраните проекти. Тези критерии за подбор обаче не винаги са били свързани с приноса на проектите за постигане на целите на ПРСР (вж. **каре 9**).

Примери за критерии за подбор, които не дават приоритет на проектите въз основа на техния принос за постигане на целите на ПРСР

Полша

Един от критериите за подбор, използван по мярка 322/323, е имал за цел първо да насърчи по-големите проекти, а впоследствие (на по-късен етап от програмния период) по-малките, с цел да се гарантира балансиран достъп до фондовете на ЕС. Това не е посочено в ПРСР.

Италия (Сицилия)

По подмярка 125-Б, по която се финансират напоителни системи, критериите за подбор не са били количествено измерими и не са давали приоритет на проекти, насочени към икономии на вода в райони, където има по-голяма нужда от намаляване на загубите на вода. Това е довело до класиране на челни места на проекти в райони, които не са засегнати от недостиг на вода, и класиране на последните места на проекти в райони, засегнати от сериозна липса на вода.

Румъния

Един от критериите за подбор по мярка 322 дава приоритет на заявителите, които до този момент не са получавали подкрепа от ЕС за подобна инвестиция, въпреки че този критерий не отразява степента, в която проектът отговаря на целите на ПРСР.

49

Критерии за ефективност на разходите, които дават приоритет на проекти, предоставящи най-голяма икономическа ефективност, са установени само в Германия (Саксония) (вж. **карте 10**), въпреки че те не са били прилагани на практика.

Пример за определяне на критерий за ефективност на разходите, който обаче не е приложен на практика

Германия (Саксония)

По мярка 125 германските органи са определили четири критерия за подбор, които да бъдат приложени по отношение на групите допустими проекти в случай на недостатъчен бюджет. Един от тях е просто съотношение между разходи и ефективност, което дава приоритет на проекти, водещи до по-малко разходи за линеен метър построен горски път. След изтичане на крайния срок за получаване на заявления за проекти (към края на програмния период 2007–2013 г.) обаче към мярка 125 са били прехвърлени допълнителни средства. При наличието на достатъчно бюджетни средства всички заявления са получили безвъзмездно финансиране, поради което полученото класиране с помощта на този критерий за подбор така и не е било приложено на практика.

Проверките на основателността на разходите и процедурите за възлагане на обществени поръчки не са ограничили ефективно риска от прекомерни разходи по проектите

50

Високият размер на помощта, който е често срещан при инфраструктурните мерки, води до малък или никакъв риск за заявителите на проекти. Това намалява техния стимул за ограничаване на разходите по проектите. Ето защо е от особено значение държавните членки да установят пропорционални изисквания и проверки за гарантиране на основателността на разходите. Като цяло одитираните държави членки са разчитали на използването на референтни цени и процедури за възлагане на обществени поръчки, за да гарантират основателността на инвестиционните разходи²⁰. Въпреки това тези инструменти не са прилагани адекватно, както Палатата вече отбеляза в предишните си доклади²¹. Подробна информация за основните установени при одита слабости е предоставена по-долу.

51

Въпреки че са широко използвани, системите, основани на референтни цени, имат сериозни ограничения, главно защото референтните цени се предоставят от строителни дружества, поради което има вероятност те да завишат реалните пазарни цени в резултат на преговори или конкурентни търгове. В Испания (Екстремадура), Италия (Сицилия) и Полша одитът установи, че средните икономии от 30–40 %, в сравнение с референтните цени, обикновено се постигат след тръжна процедура.

52

Само в Румъния референтните цени са определени въз основа на реални операции между държавата и строителните дружества. Все пак цените са предоставени само за ограничен набор от обществени поръчки за строителни дейности и не са актуализирани от 2009 г. Управляващият орган в Германия (Саксония) автоматично е приел отклонения до 50 % в сравнение с референтните цени, без да извърши по-нататъшно разследване.

53

При все че рискът от използване на завишени референтни цени може да бъде намален, когато окончателните разходи се определят въз основа на справедлива, конкурентна тръжна процедура, няма предпазна мярка за проекти, които не са предмет на конкурентен търг (какъвто е случаят с някои мерки и бенефициенти в Испания (Екстремадура) и Италия (Сицилия) и в случаите, когато процедурите за възлагане на обществени поръчки са засегнати от сериозни слабости.

54

Одитът установи няколко такива слабости, които възпрепятстват лоялната конкуренция и основателността на разходите (вж. **каре 11**).

- 20 Член 24, параграф 2, буква г) от Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедурите за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 25, 28.1.2011 г., стр. 8) предвижда, че държавите членки следва да проверят основателността на представените разходи като част от административните проверки на заявленията за подпомагане. Тази оценка трябва да се извърши с помощта на подходяща система, като например референтни разходи, сравнение на определени оферти или оценяваща комисия. Освен това член 24, параграф 2, буква в) от същия регламент предвижда, че държавите членки следва да проверят съответствието на операцията, за която се иска подпомагане, с приложимите национални правила и правила на Съюза, по-специално и според случая за обществени поръчки, държавни помощи и други съответни задължителни стандарти, установени с националното законодателство или в програмата за развитие на селските райони.
- 21 Годишни доклади на ЕСП, Специален доклад № 6/2013, „Постигнали ли са държавите членки и Комисията икономическа ефективност чрез мерките за разнообразяване на икономиката в селските райони?“, Специален доклад № 22/2014 и Специален доклад № 23/2014, „Грешки в разходването на средства за развитие на селските райони: какви са причините и какви мерки се предприемат?“ (<http://eca.europa.eu>).

Примери за процедури за възлагане на обществени поръчки, които възпрепятстват прозрачността, лоялната конкуренция и основателността на разходите

Испания (Екстремадура)

Управляващият орган произволно е решил да възложи на държавно строително дружество поръчки за 18 % (т.е. около 14 млн. евро) от размера на подпомагането за мярка 125. Управляващият орган е обосновал това въз основа на „спешността“ на строителните работи, „спецификата/вида на строителните работи“ и „поверителността“. Органите обаче не са могли да представят доказателства в подкрепа на тази обосновка. Разходите по проекта са били възстановени въз основа на ценова листа, договорена между дружеството и националните органи. Въпреки че тази процедура може да бъде по-бърза от организирането на търг, тя не гарантира, че получените цени съответстват на пазарните цени.

Дори когато са организирани официални търгове, в някои случаи критериите за възлагане на поръчката не са определени в достатъчна степен, поради което не подлежат на проверка. Такъв е случаят с един одитиран проект с прогнозна стойност 11 млн. евро, на който са били присъдени 48 от 100 точки въз основа на неясни критерии като „познаване на проекта, района и качеството на предложението“, „спазване на правилата за безопасност“, „екологичните мерки“ и „други предложени подобрения“.

Румъния

Одитът също така установи зле определени критерии за възлагане на поръчки. Например „най-кратката продължителност на строителните работи“ е използвана като критерий за възлагане на обществена поръчка в 9 от 11 проверени проекта, без да бъдат посочени приемливи срокове или да се провери дали предложената продължителност е реалистична. Посочената в спечелилите оферти и в последващите поръчки продължителност на практика е била значително превишена, като строителните работи са продължили до осем пъти по-дълго от договорения срок (24 месеца вместо 3 месеца). Тези забавяния само отчасти могат да бъдат обяснени с неблагоприятни климатични условия.

Италия (Сицилия)

Обществените поръчки за строителство са възлагани чрез конкурентни търгове посредством методология, довела до автоматично изключване на най-ниските оферти²², които са били отхвърлени като „извън нормата“ без допълнителен анализ. Тази процедура не позволява да бъде избрана най-икономичната оферта и като цяло не предоставя стимул на оферентите да предложат най-ниската си цена.

22 В съответствие с член 86.1 от италианския закон за обществените поръчки № 163/2006 тази процедура се състои от четири стъпки: 1) изключване на 10 % от най-високите и най-ниските получени оферти; 2) изчисляване на средната стойност на „отстъпките“ (т.е. отстъпки в сравнение с прогнозната стойност на поръчката) на останалите оферти; 3) прибавяне към тази средна стойност на отклонението от отстъпките, които я надхвърлят; 4) възлагане на поръчката на офертата, предложила отстъпка, която е непосредствено под стойността на отстъпката, изчислена след стъпка 3.

Изискванията, свързани с устойчивостта, не са отчели полезния живот на инвестициите

55

Устойчивостта на финансираните инвестиции е ключов фактор за постигане на целите на проектите и на по-широките цели на ПРСР. Устойчивостта е от особено значение за инфраструктурните инвестиции поради техния дълг очакван полезен живот²³, големия брой ползватели, необходимостта да се гарантира непрекъснат достъп до публични услуги и високите разходи, свързани с първоначалната инвестиция и последващата поддръжка. Различните проучвания показват, че разходите за възстановяване на инфраструктура, чието състояние се е влошило, са много по-високи от тези за запазване на първоначалното ниво на качество²⁴. Ползите от адекватното планиране на поддръжката надхвърлят финансовите съображения, тъй като те оказват въздействие и върху качеството на живота и стандартите за безопасност. Поради това наличието на подходящ план за поддръжка и специален бюджет е жизнено важно за ефективността на тези инвестиции.

56

Нито една от одитираните държави членки не е изисквала от бенефициентите да представят подробен план за поддръжка, определящ изискванията за периодична и извънредна поддръжка и разходите по нея. От бенефициентите не се е изисквало да отделят средства за поддръжка или да посочат източниците на финансиране, които ще използват.

57

В Румъния националната сметна палата е изтъкнала потенциалната неустойчивост на инвестициите в социална и културна инфраструктура, финансирани по ПРСР, тъй като след завършването на проекта бенефициентите може да срещнат трудности при финансирането на свързаните дейности от местния бюджет. Впоследствие рискът е бил потвърден, тъй като бенефициентите на повече от половината от 191 проекта, проверени от разплащателната агенция през 2014 г., не са могли да докажат, че планираните дейности действително са били извършени след завършването на проекта.

58

Рискът крайните продукти и резултати от проекта да не бъдат устойчиви е бил установен и в случая на селските пътища в Италия (Сицилия), където управляващият орган е възнамерявал да използва ПРСР за периода 2014–2020 г. за покриване на разходите за рехабилитация на пътища, които са били построени или рехабилитирани със средства на ЕС само 10 години по-рано²⁵. Това предполага, че пътищата може да са се влошили значително за относително кратък период поради липсата на адекватна поддръжка.

- 23 В своя „Наръчник за анализа на разходите и ползите на инвестиционни проекти“ (публикуван през юли 2008 г.) Комисията посочва, че за повечето инфраструктурни проекти времевият хоризонт, за който следва да се правят финансови прогнози и който не следва да надвишава икономически полезния живот на проекта, е най-малко 20 години. Например наръчникът определя препоръчителния времеви хоризонт за проекти за пътища на 25 години, а за водна инфраструктура – 30 години.
- 24 Примери за такива проучвания са посочени в бележка под линия 14.
- 25 Тази възможност е била включена в проекта за ПРСР за програмния период 2014–2020 г., изпратен на Комисията през юли 2014 г. (раздел M04 – Инвестиции в материални активи (член 17), стр. 221).

59

За да се гарантира дълготрайността на инвестициите, Регламент (ЕО) № 1698/2005 за развитието на селските райони изисква от държавите членки да възстановят размера на помощта от ЕЗФРСР, ако даден инвестиционен проект претърпи съществено изменение, което „засяга естеството или условията за изпълнение на проекта“ в рамките на пет години (известен като „период на задължение“) от решението за финансиране на управляващия орган²⁶. Това изискване обаче не е диференцирано според вида инвестиция. Само Германия (Саксония), Италия (Сицилия) и Румъния са определили по-дълги периоди на задължение за определени видове инвестиции, въпреки че ограниченият срок за

последващи проверки е намалил стимула на бенефициентите да спазват своите задължения (вж. **каре 12**).

26 Член 72 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

Каре 12

Добри практики, прилагани от държавите членки за гарантиране на устойчивостта на инфраструктурните инвестиции и техните ограничения

Германия (Саксония)

За програмния период 2007–2013 г. е имало диференцирани периоди на задължение²⁷, които варират от пет до дванадесет години след завършването на проекта, в зависимост от вида на проекта, както и от общите допустими разходи. Тези периоди на задължение са взети под внимание в оценката на риска, водеща до подбор на извадка от проекти за *последващите* проверки, което увеличава вероятността да бъдат подбрани по-стари проекти.

Друг елемент, благоприятстващ устойчивите инвестиции в училищата, е било изискването кандидатите (общините) да представят в своето заявление писмено потвърждение от Министерството на културата и спорта, че училището, засегнато от проекта за модернизация, се очаква да остане в експлоатация в продължение на 5 или 10 години.

Румъния

Като част от условията за допустимост за мярка 125 (която подпомага селски и горски пътища и напоителна инфраструктура) от бенефициентите се е изисквало да се ангажират с поддръжката и ремонта на финансираната инфраструктура през целия ѝ полезен живот. Въпреки това последващите проверки, по време на които може да бъде проверено това задължение, се извършват само до пет години след датата на споразумението за отпускане на безвъзмездна помощ.

27 Периодите на задължение са преразгледани в низходяща посока за програмния период 2014–2020 г. до стандартния период от пет години, посочен в член 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

60

Като цяло одитираните държави членки прилагат петгодишното изискване и използват *последващи* проверки²⁸, за да проверят дали бенефициентите са спазили своите задължения. Всяка година *последващите* проверки обхващат най-малко 1 % от допустимите публични разходи за инвестиционни операции, за които окончателното плащане е извършено от ЕЗФРСР.

Възможно е обаче този 1 % да бъде постигнат с проверки само на един проект. Освен това, тъй като в Полша и Румъния петгодишният период на задължение се отчита от датата на *решението за финансиране*, на практика той е намален до много по-малък срок след *завършването* на проекта. Например седем от десетте одитирани проекта в тези две държави членки са били завършени повече от две години след решението за финансиране. Така че „петгодишното“ изискване и съответните проверки на практика са имали намалено значение за изпълнението на тяхната функция да гарантират устойчивостта на проектите.

Големите забавяния в административния процес са се отразили на ефикасността и ефективността на мерките

61

За да се направи финансирането от ЕЗФРСР привлекателно за потенциалните бенефициенти и да се даде възможност проектите да създават навременни ползи за селските райони, административните процедури не следва да бъдат прекалено дълги и обременяващи.

62

Три (Италия (Сицилия), Румъния и Полша) от петте одитирани държави членки са определили срокове за обработване на заявленията за проекти и исканията за окончателно плащане. Обикновено тези срокове са били от един до четири месеца.

63

Сроковете, определени от държавите членки за обработване на заявления за безвъзмездна финансова помощ, са били надвишени за повечето одитирани мерки (вж. *фигура 5*)²⁹. В Германия (Саксония), Полша и Румъния обработването на заявления за безвъзмездна финансова помощ е отнело³⁰ от 3,5 до девет месеца, докато на италианските (сицилианските) органи са били необходими приблизително 16 месеца, за да обработят заявленията по мерки 125 и 321, а в някои крайни случаи това е продължило повече от три години. Това се дължи главно на прекомерно дългото време, което се изисква за извършване на необходимите проверки относно допустимостта на бенефициентите.

64

Като цяло исканията за плащане са обработвани по-бързо от заявленията за безвъзмездна финансова помощ; въпреки това в Италия (Сицилия) отново са направени значителни забавяния (вж. *фигура 6*).

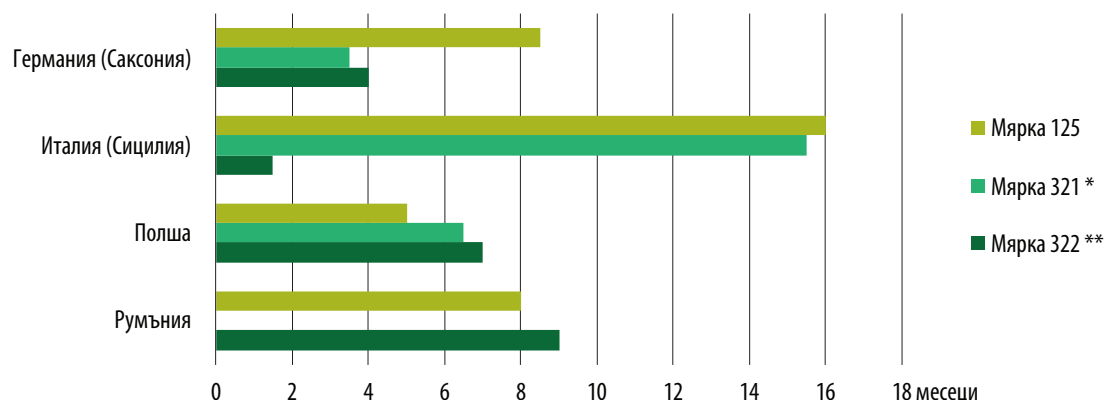
28 Извършено в съответствие с член 30 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията от 7 декември 2006 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 74).

29 За Испания (Екстремадура) не беше възможно да се изчисли такава статистика, тъй като не е предоставено обобщение на данните за всички одобрени проекти по одитираните мерки.

30 Средна стойност: стойност в подреден набор от стойности, под и над която съществуват равен брой стойности (или която е средноаритметична на двете стойности в средата, ако няма едно средно число).

Фигура 5

Обработване на заявления за безвъзмездна финансова помощ (средна стойност, в месеци)



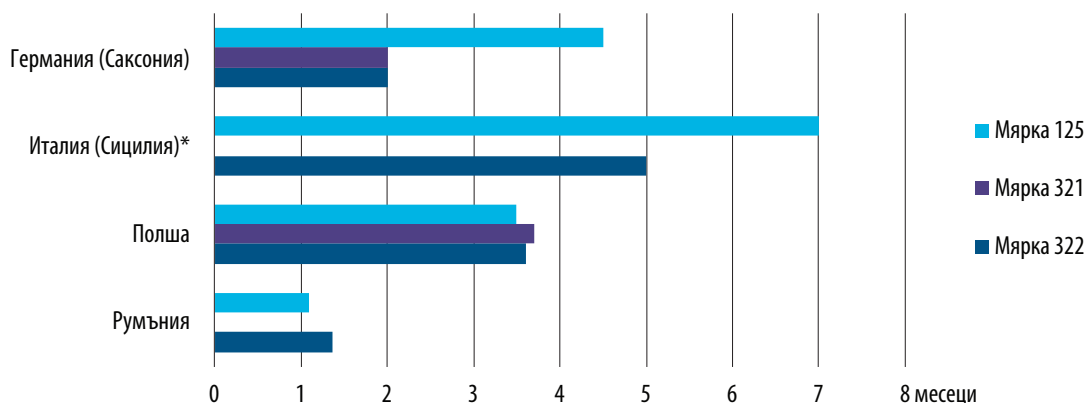
* Представената информация за Италия (Сицилия) по мярка 321 се отнася само за одитираната подмярка „Azione 2“; в Румъния мярката 321 се изпълнява съвместно с мярката 322.

** В Полша мярката 322 се изпълнява съвместно с мярката 323.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, предоставени от държавите членки.

Фигура 6

Обработване на заявления за плащане (средна стойност, в месеци)



* В Италия (Сицилия) за изчислението са използвани само данните за обработването на исканията за окончателно плащане; също така в Италия (Сицилия) няма налична информация относно мярката 321, тъй като нито един от одобрените проекти не е получил окончателното си плащане до декември 2014 г.

Източник: Европейска сметна палата въз основа на данни, предоставени от държавите членки.

Констатации и оценки

65

Одитът установи, че Румъния е приела добра практика за преодоляване на основните причини за забавяния и ограничаване на административната тежест за заявителя. За да се ускори процесът на представяне и оценка на проекти, през програмния период 2014—2020 г. разплащателната агенция ще позволи заявленията да бъдат подавани изцяло онлайн (включително цялата подкрепяща документация), на текуща основа, а докладите за подбор ще бъдат публикувани на по-кратки интервали, отколкото през предходния програмен период.

Комисията е започнала систематично да проследява слабости и свързаните с тях планове за действие на държавите членки на късен етап от програмния период

66

През програмния период 2007—2013 г. Комисията е проверила, главно чрез своите одити на съответствието, дали държавите членки спазват правните изисквания за прилагане на критерии за подбор, като проверяват основателността на разходите и спазват правилата за възлагане на обществени поръчки. Обхватът на одитите на Комисията не включва проверка на аспектите на изпълнението.

67

Вследствие на това одитите на Комисията са установили само няколко от горепосочените слабости: главно тези по отношение на прилагането на правилата за възлагане на обществени поръчки в Румъния, което е довело до финансова корекция³¹ през 2014 г. Едва през 2013 г. Комисията е започнала систематично да проследява действията, предприети от държавите членки за отстраняване на основните причини за грешки в мерките за развитие на селските райони, включително грешки по отношение на системата за подбор на проекти, проверките на основателността на разходите и възлагането на обществени поръчки. В резултат от тази дейност, от одитираните държави членки само Италия (Сицилия) и Румъния са въвели или са в процес на разработване на нови процедури, които имат за цел да преодолеят някои от установените слабости. Тези промени обаче са извършени твърде късно, за да окажат влияние върху по-голямата част от разходите, направени през програмния период 2007—2013 г.

68

Като признава проблемите от миналото, Комисията е извършила промени за програмния период 2014–2020 г., които имат за цел да подобрят положението.

69

Относно подбора на проекти, изрично изискване за ПРСР за 2014–2020 г. е да включват ръководните принципи за установяване на критерии за подбор. През март 2014 г. Комисията е издала ръководни насоки за насърчаване на държавите членки да гарантират, че критериите за допустимост и подбор се прилагат по прозрачен и последователен начин през целия програмен период, а критериите за подбор се прилагат дори в случаите, когато наличният бюджет е достатъчен за финансиране на всички допустими проекти, и че проектите, чийто общ резултат е под определен праг, са изключени от възможността да се ползват от подпомагане.

31 Вследствие на своите одитни заключения Комисията може да стартира процедури, при които финансирането на ЕС за съответната държава членка се намалява, за да компенсира установените недостатъци. Тези процедури са известни като „финансови корекции“.

70

Що се отнася до възлагането на обществени поръчки, в края на 2014 г. Комисията е разработила насоки относно начините за избягване на често срещани грешки в съфинансираните проекти на ЕС³². В този документ Комисията критикува използването на метода „ценообразуване чрез осредняване“, според който оферентите, които се доближават до средната стойност от всички оферти, получават повече точки, отколкото офертите, които се отклоняват от средната стойност, тъй като тази методология представлява неравно третиране на оферентите, особено на тези с ниски валидни оферти. Предоставени са допълнителни насоки по теми като подбор на подходяща процедура за възлагане на обществени поръчки, срокове и критерии за подбор и възлагане. Въпреки това, по времето на одита предварителните условия³³ във връзка с възлагането на обществени поръчки не са изпълнени от Румъния и са само частично изпълнени от Италия (Сицилия) и Полша. Неизпълнението на тези предварителни условия до края на 2016 г. може да доведе до преустановяване на плащанията на държавите членки, както Сметната палата препоръчва неотдавна³⁴.

71

През 2014—2015 г. Комисията е организирала поредица от семинари по темата за основателността на разходите и опростените варианти за разходите. Въпреки това въпросът за определяне и използване на референтни цени (вж. точка 51) не е разгледан в документите с насоки, обсъдени по време на тези семинари.

72

Комисията не е предприела конкретни действия по отношение на изискванията и проверките за устойчивост на проектите на държавите членки.

Част III — Системата за мониторинг и оценка не осигурява задоволителна информация за резултатите от проектите

73

Информацията за резултатите, която показва ефективността и ефикасността при изразходване на средствата за развитие на селските райони, е необходима, за да се види какво е било постигнато с финансирането от бюджета на ЕС и да се докаже, че средствата са били добре изразходвани (отговорност за отчитане). Освен това тя се използва за подобряване на ефикасността и ефективността на бюджета на ЕС чрез предоставяне на насоки за текущо управление на мерките, като се посочат възможните подобрения и се подпомогне разработването на бъдещата политика, например чрез установяване на видовете инвестиции, които са дали добри резултати.

74

За да покажат какво е било постигнато чрез изразходваните средства от ЕС за инфраструктура в селските райони, държавите членки следва да събират данни относно постигнатите от проектите крайни продукти и резултати. Съгласно Общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) държавите членки трябва да събират информация поне за следните показатели за крайните продукти и резултатите (вж. **таблица**).

- 32 „Обществени поръчки – ръководство за специалисти относно избягване на най-често допусканите грешки в проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове“.
- 33 Предварителните условия са въведени от членове 2 и 19 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 като предпоставки за действителното и ефективно изпълнение на специфичните цели за приоритетите на Съюза. Предварителните условия относно възлагането на обществени поръчки се отнасят за „наличие на уредба за ефективното прилагане на законодателството на Съюза за обществените поръчки в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове“.
- 34 Специален доклад № 10/2015 на ЕСП „Усилията за решаване на проблемите с обществените поръчки при разходването на средства на ЕС за сближаване следва да бъдат засилени“, препоръка № 2 (<http://eca.europa.eu>).

Преглед на задължителните показатели за крайните продукти и резултатите съгласно ОРМО за програмния период 2007–2013 г.¹

Код	Мярка	Показатели за крайни продукти	Показатели за резултати
125	Инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на земеделието и горското стопанство	– Брой операции, получили подкрепа – Общ обем на инвестициите	Увеличаване на брутната добавена стойност (БДС) в стопанствата/предприятията, получили подкрепа
321	Основни услуги за икономиката и населението в селските райони	– Брой дейности, получили подкрепа – Общ обем на инвестициите	Население в селските райони, което се възползва от подобрените услуги
322	Обновяване и развитие на селата	– Брой села, в които са осъществени дейности – Общ обем на инвестициите	
323	Опазване и възстановяване на селското наследство	– Брой дейности за възстановяване на селското наследство, получили подкрепа – Общ обем на инвестициите	

1 По отношение на политиката за развитие на селските райони, през периода 2014—2020 г. ОРМО ще бъде заменена с „Обща система за мониторинг и оценка“ (ОСМО). Подробности за новата система са предоставени от точка 85 нататък.

75

Предвид елемента на съфинансиране и независимо от работата по извършване на мониторинг и оценка, необходима за ОРМО, държавите членки имат пряк интерес от осъществяване на мониторинг на проектите, тъй като това е важен инструмент за проследяване на техния напредък, както и за да бъдат информирани за това дали проектите постигат очакваните резултати и целите на ПРСР. Мониторингът може да бъде извършван чрез използване на наличната административна и контролна информация и чрез периодично събиране на съответните данни от бенефициентите³⁵. Държавите членки могат да определят допълнителни, специфични за програмата показатели (във или извън системата на ОРМО).

76

Палатата извърши проверка на системите за събиране на данни и за мониторинг на одитираните държави членки и установи, както и в предишни доклади³⁶, че липсва конкретна и надеждна информация, за да се направят изводи относно ефективността на мерките. Поради това одиторите измериха резултатите от проектите и, когато е приложимо, степента на постигане на специфичните цели на проектите, въз основа на данните, получени при посещенията за извършване на одита. Повече информация за одитираните проекти може да бъде намерена в **приложение II**.

35 Поне до изтичане на петгодишния срок за запазване на активите, определен от член 72 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

36 Вж. Специални доклади № 8/2012, № 1/2013 и № 12/2013 (<http://eca.europa.eu>).

Одитираните проекти са постигнали очакваните физически резултати, но често липсва надеждна информация за резултатите от проектите

77

Всички 32 одитирани проекта са постигнали очакваните физически резултати (например модернизация на път, изграждане на канализационна система), а 20 от тях са спазили крайните срокове, посочени в споразумението за отпускане на безвъзмездна помощ и/или в договора за строителни дейности. Настъпилите забавяния в някои случаи са отчасти обосновани с лоши метеорологични условия или други обстоятелства извън контрола на бенефициентите.

78

Чрез постигане на очакваните крайни продукти някои от проектите също така автоматично са постигнали своите цели по отношение на резултатите, например чрез подобряване на защитата от наводнения в определен район (вж. *каре 13*).

Карта 13

Пример за проект, който е постигнал очаквания краен продукт и резултат

Полша

Одитираният проект, включващ разширяване и модернизиране на помпена станция, с прогнозна стойност 700 000 евро, е завършен в съответствие с техническите спецификации и с близо 100 000 евро икономии в сравнение с одобрения бюджет (получен чрез конкурентна тръжна процедура) и с петмесечно забавяне поради закъсняло издаване на административен документ. Новата по-мощна помпена станция е била необходима след мащабно наводнение на почти 800 хектара в региона през 2001 г. и е подобрила защитата срещу сезонни наводнения на 320 хектара земеделска земя.



Източник: Европейска сметна палата.

79

Това обаче не винаги е така. Възможно е проектите да не постигнат планираните резултати, въпреки постигането на договорените физически резултати. Одитът установи, че държавите членки не са събирали надеждна информация относно успеваемостта на проектите в краткосрочен до средносрочен план по отношение на постигането на целите на ПРСР и специфичните за проекта цели. Това се дължи главно на това, че не са били определени подходящи показатели, както и на липсата на специфични цели и задачи в заявлението и решението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. Например, въпреки че ПРСР за Италия (Сицилия) поставя целта за постигане на икономии на вода чрез инвестиции във водна инфраструктура, органите не са установили показател, който би им позволил да оценят постигането на тази цел; в одитираните проекти липсват също и съответни количествено измерими цели.

80

Към датата на извършване на одита три от петте одитирани държави членки (Испания (Екстремадура), Италия (Сицилия) и Полша) не са предоставили задължителната информация от мониторинга, която се изисква съгласно ОРМО по отношение на показателя за резултат по мярка 125 „Увеличаване на брутната добавена стойност в стопанствата, получили подкрепа“. Останалите две държави членки (Германия (Саксония) и Румъния) са отчетели стойност по този показател, която обаче не е основана на надеждна информация (вж. **каре 14**).

Каре 14

Ненадежден метод за събиране на данни: финансовите данни от земеделските стопанства не са взети предвид при измерването на тяхната конкурентоспособност

Румъния

Показателят „Увеличаване на брутната добавена стойност в стопанствата, получили подкрепа“ има за цел да измери количествено въздействието на мярка 125 върху конкурентоспособността на земеделските и горските стопанства, получили подкрепа. Въпреки това в Румъния показателят е бил изчислен на равнището на цялата община, където е осъществен проектът (въз основа на финансовите отчети на общината), а не за земеделските стопанства, които са се възползвали от новите пътища.

81

Що се отнася до показателя за резултати за мерки 321, 322 и 323, „население в селските райони, ползващо се от подобрени услуги“, държавите членки са отчетели цялото население на общината, където е осъществен проектът, независимо от броя на действителните ползватели на финансираната

инфраструктура (вж. **каре 15**). Този метод на отчитане води до завишени данни, особено предвид това, че когато в една община са осъществени няколко проекта, цялото население на общината се отчита за всеки от тези проекти и по този начин то се брои няколко пъти при обобщаването на данните.

Пример за проект, при който цялото население на една община се разглежда като ползващо се от нова инвестиция, въпреки че проектът засяга само ограничен брой жители**Германия (Саксония)**

За един проект, свързан с ремонтване на 200-метров участък от селски път, германските органи са отчетели по показателя за резултати за мярка 322 „население в селските райони, ползващо се от подобрени услуги“, че 40 631 души се ползват от тази инвестиция. Това е общият брой хора, които живеят в общината; само малка част от тях обаче действително използват пътя, тъй като в селото, където е осъществен проектът, живеят приблизително 300 души.

В своя годишен доклад за напредъка за 2014 г. Саксония е отчетала по показателя за резултати за мярка 322, че 2,9 млн. души се ползват от подобрени услуги в селските райони. Това е повече от общото селско население на държавата, което е приблизително 2 млн. души.

82

Дори когато одитираните държави членки са определили допълнителни, специфични за програмата показатели, с тях не е могло да се измери успехът на интервенциите. Това се дължи на два основни проблема. Първо, държавите членки не са определили целеви нива. Второ, допълнителните показатели са измервали резултати като брой километри ремонтиран път, а не резултатите във връзка с целите на ПРСР, като например постигане на икономии на вода, даване на възможност на земеделските стопани да намалят транспортните разходи и предоставяне на определени услуги на селското население.

83

При двадесет от 32 одитирани проекта липсват измерими цели за резултатите. Все пак одиторите успяха да получат известни данни за действителните постигнати резултати (вж. примерите в **карта 16** и подробната информация в **приложение II**). При все че в тринадесет случая се наблюдават някои положителни резултати, в десет от тях информацията не е достатъчна, за да позволи на одиторите да направят изводи относно ефективността на проектите за изпълнение на целите на ПРСР. В четири случая съответните показатели сочат, че целите не са били постигнати. В други три случая получената информация не е надеждна. Повече информация за одитираните проекти може да бъде намерена в **приложение II**.

Ограничени доказателства за положителни резултати и ненадеждни данни

В **Италия (Сицилия)** и **Испания (Екстремадура)** органите не са събрали данни за резултатите от отделните проекти. По искане на одиторите само трима от осемте и съответно двама от седемте одитирани бенефициенти в тези два региона са успели да предоставят количествени данни за резултатите. Като цяло данните показват положително въздействие от инвестициите. Въпреки това, един проект за повторно полагане на асфалт върху селски път в туристически район на Испания (Екстремадура) не е оказал положително въздействие върху броя на туристите. Средният брой посетители всъщност е намалял през годините след завършването на проекта, в сравнение със средния им брой преди това. Няма информация относно въздействието на инвестициите върху земеделските стопанства.



Източник: Европейска сметна палата.

В **Румъния** бенефициентите са предоставили на одиторите количествени данни за целите и резултатите за четири от петте одитирани проекта, които са получили безвъзмездна финансова помощ, варираща между 1 и 2,4 млн. евро.

Само един проект е постигнал целта си за свързване на 575 потребители към новата водопроводна и канализационна система. Три други проекта все още са били далеч от постигането на своите цели почти три години след завършването на проекта: по-малко от половината от целевия брой потребители са били свързани към канализационната мрежа по два водни проекта, а по последния проект не са създадени нови работни места, въпреки че създаването на заетост е била една от неговите цели.

В **Германия (Саксония)** отчетените данни за трите основни показателя за резултати, установени за мерките, са били основани на допусканията на органите относно вероятния резултат, произтичащ от инвестицията. За тези показатели няма налични данни за целите и действителните резултати. Поради това информацията, която одиторите са успели да получат за одитираните проекти, е била ограничена до основни показатели като броя на домакинствата, обслужвани от финансираните пътища.

В **Полша** за четири от петте одитирани проекта бенефициентите са отчетели пред управляващия орган данни за резултатите от проектите, които показват увеличение на броя на потребителите и общо постигане на целите на проектите. Въпреки това в три случая не са предоставени подкрепящи доказателства, които да позволят на Палатата да провери докладваните данни.

Комисията е насърчила държавите членки да подобрят мониторинга и оценяването, но някои слабости вероятно ще продължат да съществуват и през програмния период 2014—2020 г.

84

Въпреки че държавите членки носят основната отговорност³⁷ за събирането на данните, използвани за показателите за крайните продукти и резултатите, Комисията отговаря за мониторинга и надзора на изпълнението на ПРСР и публикува информацията, събрана от държавите членки посредством ОРМО.

85

По отношение на показателя за резултати по мярка 125 „Увеличаване на брутната добавена стойност в стопанствата/предприятията, получили подкрепа“ Комисията признава, че въпреки предоставените насоки през 2010 г. относно методологията за измерване на увеличението на БДС, повечето държави членки са били затруднени да извършат надеждна оценка на този показател. Поради това за програмния период 2014–2020 г. той е заменен с показателя „Промяна в селскостопанската продукция на земеделските стопанства/годишните работни единици, получили подкрепа“. Комисията посочва, че новият показател ще бъде оценяван само от външни оценители, тъй като администрациите на държавите членки не притежават необходимите експертни познания. За програмния период 2014–2020 г. е въведен допълнителен задължителен показател за резултати за еквивалентната мярка 125, а именно „Процент напоявана земя, преминала към по-ефективна система за напояване“.

86

По отношение на показателя за резултати, използван за мерки 321, 322 и 323, „Население в селските райони, ползващо се от подобрени услуги“, Комисията е приела отчетените данни въпреки риска от завишаване на броя на ползвателите. За програмния период 2014–2020 г. за тези мерки ще бъде използван подобен показател за резултатите („Процент на селското население, ползващо се от подобрени услуги/инфраструктури“). Комисията няма да приема едно и също население да бъде отчитано няколко пъти (за всеки проект, осъществен в района) за новия показател за резултати; все пак подобен метод на отчитане е изрично разрешен за новия показател за крайни продукти „Население, ползващо се от подобрени услуги/инфраструктури“.

87

Към момента на извършване на одита за Сметната палата не беше възможно да оцени до каква степен новите показатели ще се справят със слабостите на предишните. Въпреки това оценяването на ефективността на мерките само въз основа на промяната в селскостопанската продукция, процента напоявана земя, преминала към по-ефективна система за напояване, и населението, ползващо се от новата инфраструктура, няма да предостави пълна картина на успеха или неуспеха на фондовете, предоставени за мерките, предвид голямото разнообразие на финансираните проекти.

37 Член 79 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

Констатации и оценки

88

През програмния период 2007–2013 г., поради значителни забавяния в изпълнението на инфраструктурните мерки, е имало несъответствие между цикъла на разходване и сроковете по отношение на изискванията за отчитане. Това е довело до липса на достоверни данни за междинните оценки и най-вероятно дори последващите оценки ще бъдат направени твърде рано, за да могат да използват надеждни данни. Ако информацията от мониторинга и оценяването не е предоставена в ключови моменти за отчитането, държавите членки и Комисията не могат да я използват за подобряване на изпълнението на мерките.

89

Това положение вероятно ще се запази през програмния период 2014–2020 г., тъй като от държавите членки се изисква да изготвят първия разширен годишен доклад за изпълнението, включващ констатации от оценката, през 2017 г., въпреки че разходването е започнало доста късно заради забавяния в процеса на одобрение на ПРСР³⁸. Липсата на навременна, надеждна и достоверна информация за резултатите от използването на публичните средства, инвестирани в инфраструктура, затруднява постигането на основано на резултати управление на бъдещите средства.

38 Към септември 2015 г. само 79 от 118 ПРСР са били одобрени от Комисията.

90

През периода 2007—2013 г. ЕС е предоставил 13 млрд. евро за проекти за инфраструктура в селските райони, насочени към повишаване на конкурентоспособността на земеделските и горските стопанства и подобряване на качеството на живот в селските райони. Заедно със съфинансирането от страна на държавите членки, общата подкрепа, насочена чрез четири мерки за развитие на селските райони, е достигнала 19 млрд. евро.

91

Инфраструктурните мерки са изпълнени чрез споделено управление, при което Комисията одобрява програмите за развитие на селските райони (ПРСР), представени от държавите членки, които впоследствие избират проектите, които да бъдат финансирани.

92

Одитът на Сметната палата потърси отговор на следните въпроси:

Постигнали ли са държавите членки и Комисията икономическа ефективност чрез подкрепата за инвестиции в инфраструктура в селските райони?

93

Въпреки че отделните одитирани проекти са постигнали очакваните физически резултати, а в някои случаи са имали и ясен положителен принос за селските райони, Сметната палата установи, че държавите членки и Комисията, действайки чрез споделено управление, са постигнали само ограничена икономическа ефективност, тъй като помощта не е насочвана последователно към икономически най-ефективните проекти за постигане на поставените в ПРСР цели и няма достатъчно информация, която да демонстрира успеха или неуспеха на мерките.

94

Комисията и държавите членки споделят отговорността за осъществяването на огромен брой инфраструктурни проекти, свързани не само с развитието на селските райони, но и с целия спектър от структурни фондове. Въпреки това съществуват малко доказателства за ефективна координация или споделяне на най-добри практики с цел подобряване на управлението на фондовете и постигане на по-голяма икономическа ефективност, например чрез процедури за подбор на проекти, проверки на основателността на разходите и проверки във връзка с устойчивостта. Има възможност за по-широко сътрудничество, което би позволило да се постигне много повече със съществуващото равнище на финансиране.

95

Установените слабости и съответните препоръки на Палатата са представени по-долу.

Заклучения и препоръки

96

Одитът установи, че държавите членки не разполагат с координиран подход за количествено определяне на нуждите от инфраструктура в селските райони (например броя на пътищата, които се нуждаят от ремонт и съответния необходим бюджет) и за установяване на източници на финансиране. Нито една от одитираните ПРСР не разглежда съществуващите национални, регионални и местни публични или частни средства, които биха могли да отговорят – или вече отговарят – на същите нужди, както ПРСР. Поради това не е направен опит за количествено определяне на оставащия недостиг на финансиране – който би оправдал интервенцията на ЕЗФРСР – за такива инвестиции (вж. точки 20—22).

97

При липсата на координиран подход, който да обхваща всички възможности за финансиране, е възможно да настъпи замяна на фондове, която да доведе до неефективно използване на ограничените ресурси. В две от одитираните държави членки има индикации, че е извършена замяна, тъй като националните или регионални средства, предоставени за селски пътища, са били отменени или намалени точно когато е започнало подпомагането на подобни проекти съгласно ПРСР (вж. точки 23—24).

98

Въпреки че бяха установени някои добри практики, държавите членки не са насочвали последователно финансирането от ПРСР към проекти, за които е съществувала явна нужда от публично подпомагане. Вследствие на това съществува риск от икономически загуби поради неефективно разпределение на ресурсите, а постигнатите от проектите резултати не винаги могат да бъдат свързани с отпуснатата безвъзмездна финансова помощ (вж. точки 25—30).

99

В някои случаи липсата на ясни разделителни линии е довела до редуване на използването на различни фондове за един и същ вид инфраструктура с присъщия риск от ненужно дублиране на структурите за управление (вж. точки 31—32).

100

Въпреки че четири от петте одитирани държави членки са създали координационни структури, те не са насърчавали активно взаимното допълване между фондовете. Има случаи, в които липсата на взаимно допълване между националните и местните фондове е застрашила ефикасността и ефективността на проектите (вж. точки 33—36).

101

Комисията е предприела мерки за подобряване на координацията между фондовете на ЕС през програмния период 2014–2020 г., но програмните документи на държавите членки все още не предоставят достатъчна увереност, че новите подходи ще доведат до по-добра координация (вж. точки 37—41).

Препоръка 1 — Анализ на нуждите и координация между источниците на финансиране

- а) Държавите членки следва да имат координиран подход за финансиране на инфраструктура в селските райони, които да измерва количествено нуждите и недостига на финансиране и да обосновава използването на мерките по ПРСР. Този подход следва да взема под внимание фондовете на ЕС, националните, регионалните и местните публични и частни средства, които биха могли да отговарят — или вече отговарят — на същите нужди, както ПРСР. Държавите членки следва да гарантират, че средствата по ПРСР не заменят просто други публични средства, предназначени за същата област на политика, и да избират проекти, за които съществува явна нужда от публично подпомагане и които носят добавена стойност.
- б) При изпълнението на своята роля при споделеното управление Комисията следва да насърчава приеждането на най-добри практики за намаляване на риска от неефективно разпределяне на ресурсите и да насърчава държавите членки да избягват простото заместване на други средства с ресурсите на ПРСР, като по този начин постигат по-голяма добавена стойност за използваните средства на ЕС.
- в) Държавите членки следва да използват по-добре съществуващите координационни структури, като координационни органи и съвместно управление, мерки за контрол и мониторинг за прилагане на ефективни механизми, насочени към намаляване до минимум на недостига и припокриването на финансирането, в съответствие с ръководните принципи на общата стратегическа рамка. Например държавите членки биха могли да дадат приоритет на проекти, които най-добре отговарят на националните, регионалните или местните планове за интегрирано развитие на инфраструктурата.
- г) Комисията следва да доразвие предприетите първи стъпки за гарантиране на ефективна координация между различните фондове на ЕС и да извърши задълбочена оценка на взаимното допълване между различните фондове на ЕС, които ще бъдат използвани от държавите членки през програмния период 2014—2020 г. Комисията следва активно да насърчава държавите членки да се възползват от натрупания опит с други фондове за финансиране на инфраструктура (като например ЕФРР и Кохезионният фонд) и да подобрят ефикасността от управлението на мерките. Тя следва да се възползва от предоставената възможност в разширения годишен доклад за изпълнението, който ще бъде представен от държавите членки през 2019 г., за да оцени ефективността на координационните механизми и да предложи подобрения, където е необходимо.

Заклучения и препоръки

102

Законодателството на ЕС изисква от държавите членки да установят критерии за подбор; те следва да дават възможност за приоритетно финансиране на най-ефективните и ефикасни проекти, както и основание за отхвърляне на икономически неефективните такива. В одитираните държави членки критериите за подбор или не са определени, или не винаги водят до реално приоритетно финансиране на икономически най-ефективните проекти по отношение на целите на ПРСР (вж. точки 43—49).

103

Палатата установи слабости в използваните от държавите членки системи за оценка на основателността на разходите по проектите. Тези слабости увеличават риска публичните средства да не бъдат изразходвани по най-икономичния начин. Одитираните държави членки разчитат главно на използването на референтни цени и процедури за възлагане на обществени поръчки, за да гарантират основателността на разходите. Тези инструменти обаче не се прилагат адекватно, за да гарантират основателността на разходите, както Палатата отбеляза в предишните си доклади. При все че са широко използвани, системите, основани на референтни ценови листи, показват сериозни ограничения, тъй като референтните цени често са определени над реалните пазарни цени, на които се извършват операциите (например при организирането на конкурентни търгове). В няколко случая процедурите за възлагане на обществени поръчки са възпрепятствали лоялната конкуренция и основателността на разходите (вж. точки 50—54).

104

За да гарантират устойчивостта на инвестициите, одитираните държави членки като цяло са прилагали изискването за петгодишен период на задължение, който на практика е бил намален до много по-кратък за повечето проекти. За определени проекти три от одитираните държави членки са приложили по-дълги периоди на задължение, които са съответствали по-добре на полезния живот на инвестициите. Въпреки това, нито една от одитираните държави членки не е изисквала от бенефициентите да представят подробен план за поддръжка и да определят бюджет за поддръжка (вж. точки 55—60).

105

За да се направи финансирането от ЕЗФРСР привлекателно за потенциалните бенефициенти и да се даде възможност проектите да създават навременни ползи за селските райони, административните процедури не следва да бъдат прекалено дълги и обременяващи. Две от одитираните държави членки/региони не са определили крайни срокове за обработване на заявленията за безвъзмездна финансова помощ и плащания, а другите три значително са надвишили определените крайни срокове, особено за заявленията за безвъзмездна финансова помощ (вж. точки 61—65).

106

През първата част от програмния период 2007–2013 г. Комисията не е насърчила в достатъчна степен държавите членки да следват принципите на икономическа ефективност (икономичност, ефикасност и ефективност), например чрез определяне на критерии за подбор, които дават приоритет на икономически най-ефективните проекти, използване на разумни референтни цени и гарантиране на справедливи и конкурентни процедури за възлагане на обществени поръчки. Все пак Комисията е предложила някои подобрения за програмния период 2014–2020 г. (вж. точки 66—72).

Препоръка 2 — Управление на мерките

- а) Държавите членки следва да установят и последователно да прилагат критерии, които да гарантират избора на икономически най-ефективните проекти – проектите, които имат потенциал да дадат най-голям принос за постигането на целите на ПРСР за единица разходи (например проекти, които осигуряват най-голямо увеличение на производителността на земеделските стопанства или най-големи икономии на вода за единица разходи в районите, най-сериозно засегнати от недостиг на вода). Тези системи за подбор следва последователно да прилагат минимални прагове при отчитане на качеството на проектите.
- б) По отношение на ефективността на проверките за основателността на разходите, Комисията и държавите членки следва да приложат препоръките от Специалния доклад на Сметната палата по този въпрос³⁹. По-специално за инфраструктурните проекти държавите членки следва да гарантират, че оценките на разходите по проектите се основават на актуална ценова информация, която отразява действителните пазарни цени, и че процедурите за възлагане на обществени поръчки са справедливи и прозрачни и насърчават реалната конкуренция.
- в) Държавите членки следва да отчитат полезния живот на подпомаганите инвестиции при установяването на изискванията и проверките във връзка с устойчивостта.
- г) Държавите членки следва да определят разумен срок за обработване на заявленията за безвъзмездна финансова помощ и исканията за плащане и да го спазват.

107

Одитираните 32 проекта като цяло са постигнали очакваните физически резултати, като например нови или рехабилитирани пътища, водоснабдителни и канализационни системи или подобрени учебни заведения. Въпреки това, както и в предишните доклади⁴⁰, Сметната палата установи, че информацията за резултатите от проектите или липсва, или е недостатъчно надеждна, за да се направи извод за ефективността на тези мерки. Значими данни за резултатите или не са събрани, или когато са, те се основават на декларации или прогнози на бенефициентите, които не са пряко свързани с финансираните проекти.

108

В двадесет от 32 одитирани проекта липсват измерими цели и задачи. Когато са установени измерими цели, е налице малка или никаква увереност по отношение на надеждността на отчетените данни, както и ограничени доказателства за положителни резултати за малкото проекти, за които са предоставени данни за резултатите. Например няколко проекта, насочени към подобряване на качеството на живот на селското население, отчитат общия брой хора, живеещи в дадена община, като „Население в селските райони, ползващо се от подобрени услуги“; новоизградените съоръжения, например пътища в отдалечени райони, имат обаче само ограничен брой ползватели (вж. точки 77—83).

39 Вж. Специален доклад № 22/2014.

40 Вж. Специални доклади № 8/2012, № 1/2013 и № 12/2013 (<http://eca.europa.eu>).

109

Комисията е предложила промени за програмния период 2014—2020 г. Въпреки това слабостите в качеството на показателите и късното започване на прилагането на мерките вероятно ще се отразят на процеса на мониторинг и оценка (вж. точки 84—89). При липсата на навременна, подходяща и надеждна информация за резултатите, решенията относно насоката на бъдещата политика и начините за най-добро постигане на определените цели за инфраструктурни инвестиции в селските райони са затруднени, а амбицията на Комисията за управление на бюджета въз основа на резултатите, като се гарантира, че всяко евро е разумно похарчено, става по-трудно постижима.

Препоръка 3 — Мониторинг, оценка и обратна връзка

- а) През програмния период 2014—2020 г. Комисията и държавите членки следва да събират навремени, подходящи и надеждни данни, които предоставят полезна информация за постиженията на финансираните проекти и мерки. Тази информация следва да позволи да се направят изводи относно ефикасността и ефективността на изразходваните средства, да се установят мерките и видовете инфраструктурни проекти, които дават най-голям принос за постигането на целите на ЕС, и да предостави стабилна основа за подобряване на управлението на мерките.
- б) Държавите членки следва да осигурят определянето на ясни специфични цели за проектите, на които се предоставя финансиране. Когато е възможно, целите следва да са количествено определени, за да се улеснят изпълнението и мониторингът на проектите и да се предостави полезна обратна информация за управляващите органи.

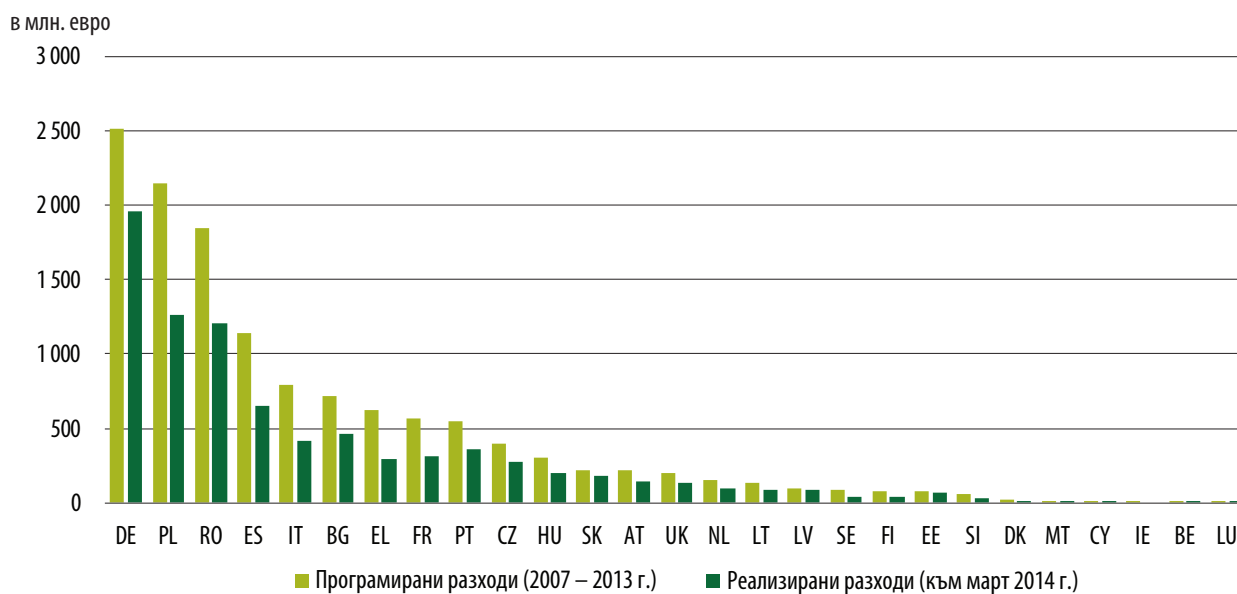
Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I, с ръководител Augustyn KUBIK, член на Сметната палата, в Люксембург на неговото заседание от 16 декември 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Средства на ЕС за инфраструктурни мерки 125, 321, 322 и 323 — планирани и изразходвани през програмния период 2007—2013 г.



Източник: Европейската сметна палата, въз основа на данните, предоставени на интернет страницата на Европейската мрежа за развитие на селските райони: финансови и физически показатели (http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.html).

Преглед на одитираните проекти

Държава членка	Мярка	Описание на проекта	Допустими разходи (закръглени суми в евро)	Помощ по ПРСР като % от допустимите разходи	Забавяния (в месеци)	Дата на финансиране	Дата на приключване на строителните работи	Измерими цели за резултатите от проекта?	Резултати от проекта към датата на одитното посещение (октомври 2014 г. – февруари 2015 г.)
Германия (Саксония)	125	Ремонт на 1,4 км горски път	100 000	80 %	—	15.5.2009 г.	10.10.2009 г.	1 000 м ³ събран дървен материал за пет години	3 936 м ³ събран дървен материал за четири години
	321	Аварийно стълбище и разширяване на начално училище	35 000	100 %	—	8.5.2012 г.	5.9.2012 г.	Не	75 ученици и 6 учители, ползващи се от подобрена безопасност
	321	Разширяване на дневен център	145 000	100 %	6	30.9.2011 г.	24.10.2012 г.	За намаляване на потреблението на енергия	Приложени мерки за икономия на енергия
	321	Ремонт на 1,6 км път	130 000	85 %	—	11.3.2011 г.	22.7.2011 г.	Преки бенефициенти: 12 домакинства, 3 предприятия, 2 стопанства	Преки бенефициенти: 12 домакинства, 3 предприятия, 2 стопанства
	321	Ремонт на 1 км път	110 000	85 %	—	4.4.2011 г.	2.9.2011 г.	Не	Не са количествено определени
	322	Ремонт на 0,175 км път и 0,252 км пешеходна алея	115 000	89 %	—	26.3.2009 г.	17.11.2009 г.	Преки бенефициенти: 12 домакинства, 3 обществени сгради	Преки бенефициенти: 12 домакинства, 3 обществени сгради
	322	Ремонт на 1,6 км път	760 000	85 %	—	17.8.2010 г.	15.8.2011 г.	Преки бенефициенти: 170 домакинства, 6 предприятия и 2 обществени сгради	Преки бенефициенти: 170 домакинства, 6 предприятия и 2 обществени сгради

Държавна членка	Мярка	Описание на проекта	Допустими разходи (закръглени суми в евро)	Помощ по ПРСР като % от допустимите разходи	Забавяния (в месеци)	Дата на финансиране	Дата на приключване на строителните работи	Измерими цели за резултатите от проекта?	Резултати от проекта към датата на одитното посещение (октомври 2014 г. – февруари 2015 г.)
Италия (Сицилия)	125	Изграждане на 2,7 км път и ремонт на 2,6 км път	1 330 000	80 %	4	25.2.2010 г.	16.1.2013 г.	Не	Не са количествено определени
	125	Изграждане на 3,3 км път	1 060 000	80 %	6	30.12.2010 г.	21.3.2013 г.	Не	Не са количествено определени
	125	Изграждане на 3,3 км път и ремонт на 2,2 км път	1 350 000	80 %	4	31.8.2010 г.	23.8.2012 г.	Не	Увеличение на броя животни: +26 % за периода 2010–2014 г.
	125	Изграждане на 2,8 км път и ремонт на 1 км път	960 000	80 %	2	21.12.2010 г.	19.10.2012 г.	Не	Увеличение на броя туристи: +28 %; Увеличение на броя животни: +38 % за периода 2011–2013 г.
	125	Подмяна на 4 км тръби, обслужващи 390 земеделски стопани	1 760 000	100 %	—	10.11.2011 г.	8.1.2014 г.	Не	Не са количествено определени
	321	Обновяване на мрежа от акведукти и воден резервоар	130 000	100 %	—	30.3.2012 г.	13.1.2014 г.	Не	Намаляване с 10 – 15 % загубите на вода
	322	Обновяване на селска чешма	160 000	100 %	—	3.7.2012 г.	19.6.2013 г.	Не	Не са количествено определени
	322	Обновяване на селски главен площад (сгради + чешма)	810 000	100 %	3	22.11.2011 г.	15.2.2014 г.	Не	Не са количествено определени

Държава-членка	Мярка	Описание на проекта	Допустими разходи (закръглени суми в евро)	Помощ по ПРСР като % от допустимите разходи	Забавяния (в месеци)	Дата на финансиране	Дата на приключване на строителните работи	Измерими цели за резултатите от проекта?	Резултати от проекта към датата на одитното посещение (октомври 2014 г. – февруари 2015 г.)
Полша	125	Подобряване на помпена станция за защита от наводнения	800 000	75 %	5	17.11.2010 г.	25.6.2012 г.	Да се подобри защитата от наводнения за площ от 320 хектара	По-добра защита от наводнения за 320 хектара
	321	Възстановяване и разширяване на пречиствателна станция за отпадъчни води	2 500 000	40 %	—	16.12.2009 г.	28.8.2012 г.	Да се спазят правните стандарти за качество на водата	Отчетени са 172 нови ползватели, но не са предоставени подкрепящи доказателства; намаляване на степента на използване от 81 % през 2012 г. на 71 % през 2014 г.; правните стандарти за качество на водата са спазени
	321	Изграждане на 4,5 км водоснабдителна и 2,8 км канализационна мрежа	300 000	75 %	—	11.8.2011 г.	9.8.2012 г.	Не	Отчетени са 160 ползватели (водоснабдяване) и 150 ползватели (канализация), но не са предоставени подкрепящи доказателства
	321	Изграждане на 8,9 км канализационна мрежа и ремонт на 1,7 км водоснабдителна мрежа	800 000	50 %	2	16.12.2009 г.	31.12.2012 г.	Не	Отчетени са 48 нови ползватели, но не са предоставени подкрепящи доказателства
	322/323	Обновяване на културен център, паркинг, оборудване за футболно игрище	95 000	75 %	—	14.8.2009 г.	31.12.2011 г.	Не	Не са количествено определени

Държавна членка	Мярка	Описание на проекта	Допустими разходи (закръглени суми в евро)	Помощ като % от допустимите разходи	Забавяния (в месеци)	Дата на финансиране	Дата на приключване на строителните работи	Измерими цели за резултатите от проекта?	Резултати от проекта към датата на одитното посещение (октомври 2014 г. – февруари 2015 г.)
Румъния	125	Ремонт на 7,4 км път	800 000	100 %	2	1.12.2010 г.	22.10.2012 г.	Не	Преките резултати не са количествено определени; броят на субсидираните земеделски стопанства в района се е увеличил от 58 през 2012 г. на 72 през 2014 г.
	322	Ремонт на 18,5 км път и изграждане на заведение за следучилищни занимания за 10 деца	2 400 000	100 %	8	17.6.2010 г.	13.12.2012 г.	7 нови работни места; 10 деца, които да посещават заведението за следучилищни занимания	Няма нови работни места; 16 деца посещават заведението за следучилищни занимания
	322	Изграждане на 15 км водоснабдителна мрежа и 14,5 км канализационна система и инсталации за обработка на отпадъчни води	2 190 000	100 %	10	28.8.2008 г.	23.6.2011 г.	575 нови свързвания към канализацията	628 нови свързвания към канализацията; качеството на водата се е подобрило
	322	Изграждане на 0,93 км път и 21 км канализационна мрежа	1 270 000	100 %	—	25.9.2008 г.	16.5.2011 г.	1 725 нови свързвания към канализацията	802 нови свързвания към канализацията
	322	Ремонт на 4 км път, изграждане на 14 км канализационна система, обновяване на кметство и дневно детско заведение за 12 деца	1 770 000	100 %	16	22.7.2009 г.	28.5.2012 г.	871 нови свързвания към канализацията, 8 нови работни места, 12 деца в дневното детско заведение	327 нови свързвания към канализацията, няма нови работни места, 12 деца в дневното детско заведение

Държава членка	Мярка	Описание на проекта	Допустими разходи (закръглени суми в евро)	Помощ по ПРСР като % от допустимите разходи	Забавяния (в месеци)	Дата на финансиране	Дата на приключване на строителните работи	Измерими цели за резултатите от проекта?	Резултати от проекта към датата на одитното посещение (октомври 2014 г. – февруари 2015 г.)
Испания (Екстремадура)	125	Ремонт на 1,3 км водонапорен канал и подмяна на 7 помпи/ филтъра	800 000	90 %	—	29.8.2013 г.	29.8.2014 г.	Не	Не са количествено определени
	125	Изграждане на 144,6 км пътища без настилка, обслужващи 1 629 земеделски стопани	7 910 000	100 %	—	23.2.2009 г.	21.1.2011 г.	Не	Не са количествено определени
	125	Ремонт на два пътя от 6,4 км + 14,8 км	1 420 000	100 %	—	25.9.2012 г.	22.1.2013 г.	Не	22 % намаление на броя на туристите през двете години след строителните работи (2013 – 2014 г.) в сравнение със средния брой туристи за периода 2007 – 2012 г.
	125	Ремонт на 18,2 км път	630 000	100 %	—	11.2.2013 г.	2.2.2014 г.	Не	Не са количествено определени
	323	Сигнализация на селски пътища	120 000	100 %	—	2.7.2013 г.	30.5.2014 г.	Не	Не са количествено определени
	323	Обновяване на селска/ велосипедна алея	120 000	100 %	—	29.5.2013 г.	8.5.2014 г.	Не	Не са количествено определени
	413	Закупуване на мебели и обзавеждане в дом за възрастни хора	175 000	100 %	—	1.8.2011 г.	23.3.2012 г.	Да бъдат настанени още 30 души	Може да бъдат настанени още 30 души

Обобщение

III

Държавите членки бяха насърчени да включат в своите програми за развитие на селските райони (ПРСР) най-важните области в селските райони, които трябва да се развиват. В ПРСР трябваше да бъдат установени областите, в които използването на подкрепа от ЕС за развитие на селските райони има най-голяма добавена стойност. Държавите членки трябваше да изберат операциите с най-голямо практическо значение, които да бъдат финансирани. ЕЗФРСР разреши финансирането на инвестиции, които иначе е можело да не бъдат финансирани.

III, първо тире

През програмния период 2007—2013 г. от държавите членки се изискваше да обосновават своите инвестиционни приоритети въз основа на SWOT анализ на нуждите. Разпоредбите относно стратегическото програмиране и ефективната координация при използването на различните фондове бяха засилени през програмния период 2014—2020 г. Рискът от неефективно разпределяне на ресурсите трябва да бъде разглеждан за всеки случай поотделно в зависимост от вида на съответните инвестиции и местните инвестиционни условия.

III, второ тире

Критериите и процедурите за подбор са определени от държавите членки. През програмния период 2007—2013 г. Комисията неколкратно припомни на държавите членки задължението им да определят истински критерии за подбор и да прилагат правилно процедурите за подбор. С цел да помогне на държавите членки да избягват слабостите при прилагането на критериите за подбор, Комисията изработи насоки относно допустимостта и подбора, приложими за програмния период 2014—2020 г.

III, трето тире

Наличната информация чрез системата за мониторинг и оценка (т.е. междинните оценки), макар и непълна и може би невинаги изцяло надеждна, осигурява добра обща представа за изпълнението на програмите за развитие на селските райони (ПРСР). Все пак определени резултати от многогодишните програми, като брутната добавена стойност и въздействията, могат да бъдат оценени правилно едва към края на програмния период и след изтичането му. Подобни ефекти могат да се измерят едва след като изтече достатъчно време след изпълнението. За повечето интервенции това все още не е факт към момента на междинната оценка. Следователно някои резултати и въздействия от програмите все още не биха могли да бъдат измерени, за разлика от разходите или продукцията.

IV

Комисията публикува основни насоки за програмния период 2007—2013 г., за да помогне на държавите членки да подготвят своите ПРСР.

По отношение на програмния период 2014—2020 г. Комисията публикува по-обширни насоки, предоставящи информация относно условията за допустимост, критериите за подбор и инвестициите.

V, буква а)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

V, буква б)

Комисията приема препоръката и е започнала изпълнението ѝ

При въвеждането на правната рамка за програмния период 2014—2020 г. Комисията предприе необходимите стъпки, за да подобри координацията между различните фондове по отношение на подкрепата за инфраструктура в селските райони. Координацията и взаимното допълване на фондовете на ЕС на равнището на националните/регионалните стратегии се разглежда от различните служби на Комисията. Все пак националните/регионалните органи са тези, които налагат координация/взаимно допълване на равнището на отделните мерки/проекти, когато осъществяват програмите.

Комисията ще наблюдава и оценява редовно прилагането в държавите членки в обхвата на установената рамка за мониторинг и докладване на изпълнението.

V, буква в)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

V, буква г)

Комисията приема тази препоръка, но предвид ограничената полза от оценяването на мерки поотделно, тя счита, че оценката следва да се извършва на равнището на областите, върху които е съсредоточено вниманието, и които отразяват целите на политиката. Освен това Комисията подчертава значението на оценката за тълкуването и анализа на събраните данни, за да се извлекат заключения относно ефективността или ефикасността.

V, буква д)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

Констатации

Общ отговор на Комисията по точки 20—22

През програмния период 2007—2013 г. от държавите членки се изискваше да обосновават своите инвестиционни приоритети въз основа на SWOT анализ на нуждите. Разпоредбите относно стратегическото програмиране и ефективната координация при използването на различните фондове бяха засилени през програмния период 2014—2020 г.

Координацията трябваше да се гарантира на национално и/или регионално равнище. Държавите членки и/или регионите обсъждат заедно необходимостта от взаимно допълване на основата на разделителни линии. Често на регионално и местно равнище са следвани интегрирани подходи с цел оптимизиране на съфинансирането от ЕС.

23

Въз основа на извлечените поуки през програмния период 2007—2013 г. в правната рамка за програмния период 2014—2020 г. се затвърждава стратегическият подход към програмирането и се засилва взаимното допълване между фондовете на ЕС и националните фондове.

24

Интервенциите по линия на ПРСР са съфинансирани от Комисията и държавите членки. В контекста на недостиг на национални финансови ресурси ЕЗФРСР е разрешил на държавите членки и на регионите да финансират интервенции в селските райони, които са от полза за местното население и иначе не е можело да бъдат финансирани.

Каре 2 — Италия (Сицилия)

Според органите на Сицилия регионът изпитва недостиг на национални или регионални ресурси за финансиране на структурни инвестиции. В този контекст ЕЗФРСР е разрешил на региона да финансира интервенции в селските райони, които иначе е можело да не бъдат финансирани.

Каре 2 — Германия (Саксония)

Замяната на публични фондове, пример за което е случаят на Саксония, е следствие от годишния характер на разходването на бюджета в Германия, докато ПРСР е многогодишна програма (7 години), за изпълнението на която се прилага правилото „n+2“.

25

Замяната на публични фондове с ЕЗФРСР на проектно равнище не означава непременно липса на допълнителни ефекти върху резултата. Въз основа на одитираните проекти не е доказано, че мерките по ЕЗФРСР не са подкрепили инвестиции, чиято финансова възвръщаемост е била недостатъчна, за да оправдае пълните разходи на инвестицията.

26

В законодателството не е предвидено размерът на помощта да бъде подкрепен с икономически анализ. Все пак някои държави членки са обосновавали необходимостта от интервенция по ПРСР и са провели макроикономически анализи, например:

- в ПРСР на Сицилия е включен анализ на земеделието, горското стопанство и селските райони и са установени съответните нужди;
- ПРСР на Румъния включва описание на необходимостта от инвестиции в инфраструктура, включително известно количествено измерване на нуждите. Размерът на съфинансирането е определен на равнището на осите, като са взети предвид макроикономически критерии.

Вж. също така общ отговор на Комисията по точки 20—22.

29

Проектите могат да се финансират чрез подкрепа от ЕЗФРСР и/или национални ресурси. Това не означава, че проектите трябва да се изпълняват и при липсата на средства по ПРСР. Комисията счита, че подходящите критерии за подбор са основно средство за гарантиране на ефективно насочване на подкрепата. Проверката на финансовия капацитет на отделните заявители не следва да води до непропорционална административна тежест за управляващите органи.

Каре 4

В случая на Сицилия италианските органи са установили двойно финансиране и вследствие на това съответните проекти са били изключени от помощта, предоставяна по ПРСР.

31

Установяването на критерии за разграничаване е един възможен начин за избягване на двойното финансиране. Припокриване на публични средства обаче може да има, при условие че се избягва двойно финансиране на едно и също оборудване, тъй като това не означава непременно липса на добавена стойност от различните интервенции.

31, първо тире

Съгласно член 56 от Регламент (ЕС) № 1698/2005 ЕЗФРСР финансира само „дребна по мащаби инфраструктура“ по мярката „основни услуги“. По тази причина ПРСР на Саксония определи таван за този тип проекти. Това не пречи на ЕФРР да подкрепя интегрирани проекти.

31, второ тире

Критериите за разграничаване, определени от Сицилия в ПРСР, са ясни и не позволяват припокриване на публични средства. Управляващият орган е отговорен за осъществяването на подходящи проверки, за да гарантира спазването на разграничаването.

31, трето тире

Полската ПРСР за периода 2007—2013 г. съдържа правила за разграничаване относно:

- а) вида проект: например широколентова структурна инфраструктура за ЕФРР; „последната миля“ за ЕЗФРСР;
- б) местонахождение: например широколентов достъп в „бели“ селски райони (т.е. без широколентов достъп).

Това означава, че един проект може да бъде финансиран само от един източник към даден момент.

32

Член 60 от Регламент (ЕС) № 1698/2005 засяга задължението за залагане на критерии за обхвата само по отношение на помощи от инструмент на ЕС. За управлението на националните фондове и създаването на национални/регионални структури за координация са отговорни държавите членки. Припокриването между средства от ЕС и национални средства в определена област не застрашава взаимното допълване, доколкото се избягва двойно финансиране на една и съща операция.

33

Няколко държави членки предприеха действия, за да гарантират взаимно допълване между фондовете, например:

- Румъния създаде механизъм, насочен към насърчаване на взаимното допълване;
- Италия създаде рамка, в чийто обхват всички подкрепяни от ЕС регионални програми могат да функционират в синергия, за да постигнат общи цели.

35

Необходимо е било гарантирането на координация на национално и/или регионално равнище. Държавите членки и/или регионите обсъждат заедно необходимостта от взаимно допълване на основата на разделителни линии. Често на регионално и местно равнище са следвани интегрирани подходи с цел оптимизиране на съфинансирането от ЕС.

36

По отношение на Румъния този единичен пример не означава, че няма взаимно допълване между фондовете.

По отношение на Сицилия, Комисията поиска от региона да поясни в проекта за ПРСР за периода 2014—2020 г., че не може да се предоставя подпомагане за реконструкция на пътища, които са станали неизползваеми поради липса на редовна поддръжка, или за нови пътища в райони, които вече се обслужват от пътища, станали неизползваеми поради липса на поддръжка.

38

През периода 2007—2013 г. беше възможно одобрение на програми само при наличие на анализи на нуждите, които подкрепят достатъчно добре стратегическия избор на държавите членки. Приемливо е само припокриване между фондове за същия тип операции, при условие че това не води до двойно финансиране на едни и същи начинания.

През периода 2007—2013 г. взаимното допълване между подпомагане от инструменти на Общността е търсено чрез установяването на критерии за разграничение.

Вж. също така общия отговор на Комисията по точки 20—22.

40

Замяната не е свързана непременно с липсата на добавена стойност от различните фондове. Замяната е била необходима в някои случаи поради тежкото състояние на публичните финанси на много държави членки и региони.

41

Взаимното допълване при интервенция от различни фондове се разглежда в споразуменията за партньорство и на равнището на оперативните програми и програмите за развитие на селските райони.

В споразумението за партньорство с Румъния се съдържа информация относно полезните взаимодействия между различните фондове и подробности относно механизмите за координация. Освен това на равнището на отделните фишове за мерки Румъния е посочила възможното взаимно допълване и координация с други фондове.

Въпросът за взаимното допълване е подробно обсъден с държавите членки по време на преговорите по ПРСР за периода 2014—2020 г. Комисията предостави подходящи насоки на държавите членки по тези въпроси.

Проектът на ПРСР на Сицилия за периода 2014—2020 г., чието одобрение продължава по време на одита, предвижда описание на механизмите за насърчаване на взаимното допълване между различните фондове на ЕС.

Каре 7 — Италия (Сицилия)

Приложимите условия за допустимост и критериите за подбор са единствено определените в ПРСР на Сицилия, одобрена от Комисията. В поканата за представяне на проектни предложения не следва да се определят условията за допустимост в допълнение или алтернативно на определените в ПРСР. Регионът също не следва да изпълнява мерки по ПРСР съгласно критерии, които не са предвидени в съответния фиш за мерки съгласно описаното в ПРСР. Отговорност на управляващия орган е да гарантира правилното изпълнение на програмата.

45

Установените слабости се очаква да бъдат отстранени в ПРСР за периода 2014—2020 г. В член 49 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 се изисква критериите за подбор да се прилагат по прозрачна и добре документирана процедура. В допълнение, в насоките на Комисията относно допустимостта и критериите за подбор за ПРСР за периода 2014—2020 г. изрично се посочва, че критериите за подбор следва да се прилагат дори когато управляващият орган е единствен бенефициент.

47

В Полша бенефициентите по тази мярка са регионални органи, отговарящи за водната инфраструктура, които, наред с другото, са отговорни за правилния подбор на проектите.

48

Отговорност на държавите членки и регионите е да осигурят правилното прилагане на критериите за подбор, за да се гарантира, че само проектите с най-високо качество са подкрепяни от ЕЗФРСР. Комисията предостави насоки на държавите членки по отношение на прилагането на подходящи критерии за подбор.

Каре 9 — Италия (Сицилия)

На заседанието на Комитета за мониторинг, проведено през юни 2013 г., управляващият орган информира Комисията за правилното прилагане на всички критерии за подбор, предвидени от ПРСР. Освен това всички нови покани за представяне на проектни предложения след месец юни 2013 г. за мерки по оси 1 и 3 включват минимален праг от точки, за да се гарантира допълнително качеството на избраните проекти.

50

Комисията публикува насоки относно основателността на разходите, в които се разглежда необходимостта от извършване на основани на риск проверки в съответствие с величината на разглежданите суми и интензитети на помощта.

51

В своите насоки относно проверките и санкциите в областта на развитието на селските райони Комисията насърчава държавите членки да въведат надеждни бази данни от цени и при възможност да допълнят тази система със сравнения на оферти и мнения на експерти.

Каре 11 — Испания (Екстремадура)

В процеса на одобрение на ПРСР на Екстремадура за периода 2014—2020 г. Комисията разгледа въпроса за прякото предоставяне на помощи на държавни дружества, по-специално по отношение на обосновката на цените. Тази слабост се очаква да бъде решена в ПРСР за периода 2014—2020 г.

56

Изискването за представяне на план за поддръжка може да се счита за добра практика за някои инвестиции, но няма правно задължение за това.

57

Комисията също установи този риск и след конкретните констатации на Палатата по този въпрос той беше включен в румънския план за действие по отношение на нивото на грешки.

58

ПРСР на Сицилия за периода 2014—2020 г. не беше одобрен към момента на одита. След преговорите с регионалните органи беше решено, че разходите по тези проекти няма да бъдат подкрепени по ПРСР за периода 2014—2020 г.

60

Съгласно член 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 през програмния период 2014—2020 г. срокът от пет години не може да започва към момента на одобряване на заявлението, а ще започне от последното плащане към бенефициента.

61

По време на преговорите за програмния период 2014—2020 г. Комисията насърчи държавите членки да ускорят административните процедури, така че бенефициентите да могат да извършват дейностите от началото на програмния период.

62

Определянето на административни срокове може да се счита за добра практика, но няма правни разпоредби, оправомощаващи Комисията да застави държавите членки да определят такива срокове.

63

По време на заседанията за годишен преглед и на заседанията на комитетите за мониторинг на държавите членки беше припомняно важното значение на навременното прилагане на мерките, за да се гарантира успешно изпълнение на програмите и ефективно използване на фондовете на ЕС.

67

Одитите на Комисията констатираха подобни слабости като установените от Палатата, като несъответствия по отношение на подбора на проекти, основателността на разходите или неспазване на разпоредбите за възлагане на обществени поръчки. Въз основа на констатациите от тези одити одитираните държави членки предприеха коригиращи мерки, за да подобрят изпълнението в гореспоменатите области.

70

Единственото останало изменение на (национален) закон за възлагане на обществени поръчки в Полша влезе в сила на 19 октомври 2014 г. В ход е извършването на оценка от страна на Комисията.

През 2015 г. Румъния заедно със службите на Комисията разработи по-ефективен план за действие по отношение на тези предварителни условия. Той беше приет от румънските органи на 9 юли 2015 г. и понастоящем се прилага за всички програми, финансирани от ЕСИ фондове.

71

Оценяването на основателността на разходите е подробно обхванато в насоките относно проверките и санкциите в областта на развитието на селските райони, които включват и информация за използването на референтни цени.

72

Инфраструктурните проекти трябва да гарантират, че в срок от пет години от крайното плащане няма съществена промяна на проектите, засягащи тяхното естество, цели или условия на изпълнение, което би довело до осуетяване на техните първоначални цели. Това трябва да се проверява чрез извършване на последващи проверки на база извадки, както се предвижда в член 52 от Регламент (ЕС) № 809/2014.

Общ отговор на Комисията по точки 79 и 81

През програмния период 2007—2013 г. ОРМО беше нов функционален елемент. Някои държави членки имаха нужда от процес на усвояване на методологията за събиране и обработване на данни и използване на резултатите от оценката.

Наличната информация чрез системата за мониторинг и оценка, макар и непълна и може би невинаги изцяло надеждна, беше най-добрата налична на този етап, като се имат предвид финансовите и практическите ограничения. Комисията предложи решения за редица проблеми, свързани със системата за мониторинг и оценка за програмния период 2014—2020 г., но винаги ще има необходимост от намиране на баланс между ползите от мониторинга и оценката и разходите и административната тежест, свързани с тях.

80

В своите писма с коментари относно годишните доклади за напредък, отправени до държавите членки, Комисията прикани органите да ускорят процеса на определяне на количествено измерими показатели.

Капе 15

Фактът, че само няколкостотин души живеят в село, в което е изграден път, не дава информация за това колко от тях действително го използват или може да го използват. Не само селското население се възползва от подобрените услуги в селските райони.

Двойното отчитане на селското население за целите на мярка 322 (обновяване на селата) е било очаквано и е резултат от приетата методология.

83

Няма законово изискване за определяне на количествено измерими цели за всеки отделен проект. ОРМО предвижда определяне на цели на равнището на ПРСР от управляващия орган.

Както е видно в приложение II от доклада 4 от 5 полски проекта имат количествено измерими резултати, като единственото изключение е свързано с културна/спортна инфраструктура.

85

В рамките на ОСМО за периода 2014—2020 г., през 2017 и 2019 г. и в последващите оценки външните оценители ще оценяват новия показател за резултати „Промяна в селскостопанската продукция на земеделските стопанства/годишните работни единици, получили подкрепа“. Комисията счита, че тази честота е подходяща, като се има предвид съотношението между разходите и ползите, свързани с такива оценки.

86

Двата показателя на ОСМО за периода 2014—2020 г. (показателите за продукция и за резултати „Процент на селското население, ползващо се от подобрени услуги/инфраструктури“) ще се допълват взаимно. Те ще измерват съответно брутния и нетния брой на населението, възползващо се от операциите.

87

Ефектите от мерките ще се оценяват спрямо целите на програмите, за които допринасят те. Целите са определени на равнището на фокусните области, за които са установени предварителни задачи. Напредъкът на програмите спрямо тези цели се наблюдава редовно. Този подход отразява ориентацията на политиката съобразно резултатите и позволява по-добро насочване към комбинираните ефекти от мерките спрямо съответните цели.

Държавите членки могат да определят допълнителни, специфични за програмите показатели по отношение на набор от ключови мерки. Все пак това не следва да се изисква системно за всички мерки поради съображения за разумност на разходите за мониторинг и оценка. Оценителите, извършващи последващи оценки, ще проучат допълнително изпълнението на отделните мерки/подмерки.

Освен това показателите, съгласно определеното в законодателството или от държавите членки, са само отправна точка за оценка. Оценителите могат да събират допълнителна информация, например посредством проучвания на случаи.

88

Междинната оценка не дава добра представа за изпълнението на ПРСР. За многогодишни програми като ПРСР обаче някои резултати (например брутната добавена стойност) и въздействия могат да бъдат оценени и измерени правилно едва след като изтече достатъчно време след изпълнението.

89

Системата за мониторинг и оценка за периода 2014—2020 г. включва редица подобрения в сравнение с ОРМО за периода 2007—2013 г.:

- Разширените годишни доклади за изпълнението (ГДИ), включващи констатации от оценката, ще заменят междинните оценки. Първият ГДИ през 2017 г. ще се съсредоточи върху елементи, свързани с управлението на програмата, докато вторият ГДИ през 2019 г. ще предостави първоначална оценка на въздействието на ПРСР.
- От държавите членки ще се изисква да осъществяват дейности по оценяване през целия програмен период в съответствие с плана за оценка, включен в ПРСР.
- Оценяването и докладването на резултатите и въздействието на политиката ще бъдат свързани по по-подходящ начин с етапа от осъществяване на ПРСР.

Заклучения и препоръки

93

Държавите членки бяха насърчавани да включат в своите ПРСР най-важните области в селските райони, които трябва да се развиват. В ПРСР трябваше да бъдат установени областите, в които използването на подкрепа от ЕС за развитие на селските райони има най-голяма добавена стойност. Държавите членки трябваше да изберат операциите с най-голямо практическо значение, които да бъдат финансирани. ЕЗФРСР разреши финансирането на инвестиции, които иначе е можело да не бъдат финансирани.

94

Споделянето на най-добри практики може да се осъществи най-добре като последващо действие, тъй като инвестициите в инфраструктура са с дългосрочен характер и ползите от тях ще се проявят на по-късен етап. Все пак извлечените поуки от предходния програмен период са отразени в законодателната рамка за периода 2014—2020 г. Европейската мрежа за развитие на селските райони насърчава споделянето на добри практики между държавите членки и регионите.

96

Координацията трябваше да се гарантира на национално и/или регионално равнище. Държавите членки и/или регионите обсъждат заедно необходимостта от взаимно допълване на основата на разделителни линии. Често на регионално и местно равнище са следвани интегрирани подходи с цел оптимизиране на съфинансирането от ЕС.

97

Интервенциите по ПРСР са съфинансирани от Комисията и държавите членки. В контекста на недостиг на национални финансови ресурси ЕЗФРСР е разрешил на държавите членки и на регионите да финансират интервенции в селските райони, които са от полза за местното население и иначе не е можело да бъдат финансирани.

98

През програмния период 2007—2013 г. от държавите членки се изискваше да обосновават своите инвестиционни приоритети въз основа на SWOT анализ на нуждите. Разпоредбите относно стратегическото програмиране и ефективната координация при използването на различните фондове бяха засилени през програмния период 2014—2020 г. Рискът от неефективно разпределяне на ресурсите трябва да бъде разглеждан за всеки случай поотделно в зависимост от вида на съответните инвестиции и местните инвестиционни условия.

Общ отговор на Комисията по точки 99 и 100

Разделителните линии и взаимното допълване са подробно изложени в програмните документи за периода 2007—2013 г. Подкрепата от различни фондове за един и същ вид интервенции не застрашава непременно добавената стойност на приноса, но двойното финансиране на едни и същи инвестиции беше изключено чрез установяването на разделителни линии. Полезните взаимодействия бяха насърчавани чрез възможността за съвместни интервенции от различни фондове в определени области, докато разделителните линии бяха гарантирани чрез използването на критерии като финансови тавани или физически параметри.

За програмния период 2014—2020 г. въпросът за взаимното допълване и разделителните линии беше поставен в ПРСР. Бяха изготвени и т.нар. становища на службите на Комисията за всяка държава членка, предоставящи насоки относно координираните интервенции на ЕСИ фондовете. Държавите членки трябва да гарантират взаимното допълване, съгласуваността и съответствието с други инструменти на ЕС.

Препоръка 1, буква а)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

Препоръка 1, буква б)

Комисията приема препоръката и е започнала изпълнението ѝ.

Рискът от неефективно разпределяне на ресурсите трябва да бъде разглеждан за всеки случай поотделно в зависимост от вида на съответните инвестиции и местните инвестиционни условия. Обменът на най-добри практики по отношение на намаляването на риска от неефективно разпределяне на ресурсите ще бъде насърчаван чрез дейностите на Европейската мрежа за развитие на селските райони.

Механизмите за гарантиране на по-добро взаимно допълване и координация между фондовете са засилени през програмния период 2014—2020 г. чрез споразуменията за партньорство, в които държавите членки трябва да опишат използването на ЕСИ фондовете, за да се гарантират взаимно допълване и полезни взаимодействия на дейностите. Въпросът за взаимното допълване и разделителните линии е поставен и в ПРСР.

Макар че принципът за допълняемост на ресурсите по ПРСР към националните фондове е решен на програмно равнище чрез прилагането на съответни размери на съфинансирането, Комисията ще продължи да насърчава ефикасността при разходите за развитие на селските райони.

Препоръка 1, буква в)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

Препоръка 1, буква г)

Комисията приема препоръката и е започнала изпълнението ѝ.

При въвеждането на правната рамка за програмния период 2014—2020 г. Комисията предприе необходимите стъпки, за да подобри координацията между различните фондове по отношение на подкрепата за инфраструктура в селските райони.

Координацията и взаимното допълване на фондовете на ЕС на равнището на националните/регионалните стратегии се разглежда от различните служби на Комисията. Все пак националните/регионалните органи са тези, които налагат координация/взаимно допълване на равнището на отделните мерки/проекти, когато осъществяват програмите.

Комисията редовно ще наблюдава и оценява прилагането в държавите членки в установената рамка за мониторинг и докладване.

103

Одитите на Комисията също установиха слабости в използването в държавите членки системи за оценка на основателността на разходите. В някои случаи са наложени финансови корекции.

Подобряването на проверките за основателността на разходите и възлагането на обществени поръчки е приоритет за Комисията. По тези въпроси беше проведено обучение за управляващите органи и разплащателните агенции и бяха публикувани специални насоки. По отношение на възлагането на обществени поръчки се разработват план за действие за всички ЕСИ фондове и специални насоки за специалисти, обучения и тематични уебсайтове.

Възлагането на обществени поръчки е предварително условие за всички ЕСИ фондове и там, където няма достатъчна увереност, че са въведени процедури и са създадени институции, които могат да управляват фондовете на ЕС по ефективен и ефикасен начин, при зачитане на законността на операциите, плащанията към държавите членки могат да бъдат преустановени.

104

Изискването за представяне на план за поддръжка може да се счита за добра практика за някои инвестиции, но няма правно задължение за това.

105

Определянето на административни срокове може да се счита за добра практика, но няма правни разпоредби, оправомощаващи Комисията да застави държавите членки да определят такива срокове.

Препоръка 2, буква а)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

Препоръка 2, буква б)

Комисията приема препоръката.

Комисията прилага препоръките, отправени в специален доклад 22/2014, като провежда специални обучения за управляващите органи и разплащателните агенции, засилено оценяване на доказуемостта и възможността за контролиране на мерките и насърчаване на използването на опростени варианти на разходите. Освен това в рамките на проверките за съответствие ще бъдат оценявани въведените системи, чрез които се гарантира, че разходите по проектите са основателни. В случай на неспазване ще бъдат прилагани финансови корекции.

Препоръка 2, буква в)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

Препоръка 2, буква г)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

Общ отговор на Комисията по точки 107 и 108

Наличната информация чрез системата за мониторинг и оценка беше най-добрата налична на този етап, като се имат предвид финансовите и практическите ограничения. Комисията е предложила редица подобрения на системата за мониторинг и оценка за програмния период 2014—2020 г., като същевременно разглежда необходимостта от намиране на баланс между ползите от мониторинга и оценката и разходите и административната тежест, свързани с тях.

109

Системата за мониторинг и оценка за периода 2014—2020 г. включва редица подобрения.

През 2017 и 2019 г. ще бъдат изготвени разширени годишни доклади за изпълнението (ГДИ), които ще включват констатации от оценката. Първият доклад ще се съсредоточи върху управлението на програмата, а вторият — върху оценката на въздействието на ПРСР. От държавите членки ще се изисква да осъществяват дейности по оценяване през целия програмен период в съответствие с плана за оценка, включен в ПРСР. Оценяването и докладването за резултатите и въздействието на политиката ще бъде свързано по по-подходящ начин с етапа от осъществяване.

С цел допълнително затвърждаване на ориентацията на политиката съобразно резултатите, нейното оценяване спрямо съответните цели на политиката ще бъде засилено.

Препоръка 3, буква а)

Комисията приема тази препоръка, но предвид ограничената полза от оценяването на мерки поотделно, тя счита, че оценката следва да се извършва на равнището на фокусните области, които отразяват целите на политиката. Освен това Комисията подчертава значението на оценката за тълкуването и анализа на събраните данни, за да се извлекат заключения относно ефективността или ефикасността.

Препоръка 3, буква б)

Тази препоръка е отправена към държавите членки.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- един екземпляр:
чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- повече от един екземпляр или постери/карти:
от представителствата на Европейския съюз (http://ec.europa.eu/represent_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
от делегациите в страни извън Европейския съюз (http://eeas.europa.eu/delegations/index_bg.htm),
или като се обадите на 00 800 6 7 8 9 10 11 (безплатен номер в ЕС) (*).

(*) Информацията, както и повечето обаждания са безплатни (възможно е обажданията от мрежата на някои оператори, от обществени телефони или от хотели да бъдат таксувани).

Платени публикации:

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

ЕС съфинансира инвестиции в земеделска инфраструктура с цел подобряване на конкурентоспособността на сектора на селското и горското стопанство и подобряване на качеството на живота в селските райони. Настоящият одит провери дали държавите членки и Европейската комисия са постигнали икономическа ефективност с отпуснатите средства. Одитът установи, че необходимостта от финансиране от ЕС за развитие на селските райони не винаги е ясно обоснована, координацията с другите фондове е слаба, а процедурите за подбор не са насочвали систематично финансовите средства към икономически най-ефективните проекти. Комисията и държавите членки не са събрали достатъчно информация относно ефективността или ефикасността на финансираните мерки, което затруднява насочването на бъдещата политика и управлението на бюджета въз основа на резултатите.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации