

Специален доклад

Грешки в разходването на средства за развитие на селските райони: какви са причините и какви мерки се предприемат?



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, 2015 г.

ISBN 978-92-872-1656-4
doi:10.2865/564416

© Европейски съюз, 2015 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

Специален доклад**Грешки в разходването
на средства за развитие
на селските райони:
какви са причините
и какви мерки се
предприемат?**

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

Точки

Речник на термините

I–XI Кратко изложение

1–5 Въведение

6–11 Обхват и подход на одита

12–21 Видове установени грешки и тяхното разпространение

12–14 Обобщение на грешките

15–16 Инвестиционни мерки

17 Помощи, обвързани с площ

18–21 Различия в процента на финансово изпълнение и процента грешки между групи държави членки

22–92 Констатации и оценки

22–54 ЧАСТ I - Какви са основните причини за процента грешки при инвестиционните мерки?

23–29 Публичните органи са съществен източник на грешки поради нарушения на правилата за обществените поръчки

30–38 Неспазването на критериите за допустимост от страна на бенефициентите оказва съществено влияние върху процента грешки

39–45 Признаци, че частните бенефициенти може да са допуснали умишлени нередности

46 – 54 Органите на държавите членки са могли да открият и коригират грешките, засягащи инвестиционните мерки

55–69 ЧАСТ II - Какви са основните причини за процента грешки при помощите, обвързани с площ?

56–65 Агроекологичната помощ е най-силно засегнатата от грешки мярка, обвързана с площ

66–69 Плащанията за необлагодетелствани райони са по-слабо засегнати от грешки

- 70–92 **ЧАСТ III - Притежават ли потенциал плановете за действие на държавите членки и новата правна рамка на ЕС за ефективно справяне с тези причини?**
- 71–81 **Стартираният от Комисията план за действие е стъпка в правилната посока за справяне с причините за грешки**
- 82–92 **Новата правна рамка на ЕС може да има положително отражение върху премахването на причините за грешки**

93–100 **Заклучения и препоръки**

Приложение - Списък на мерките за развитие на селските райони

Отговори на Комисията

Административни проверки: формализирани и автоматизирани проверки, извършвани от разплащателните агенции по отношение на всички заявления с цел проверка на съответствието им с условията за отпускане на помощта. Всички елементи, които е възможно и целесъобразно да бъдат контролирани с административни средства, следва да бъдат проверявани.

Земеделска дейност: производство, развъждане или отглеждане на земеделски продукти, включително прибиране на реколтата, доене, размножаването на животните и отглеждане на животни за селскостопански цели или поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние.

Помощи, обвързани с площ: подпомагане, отпускано за устойчиво използване на земеделски земи. Помощта се изплаща за всеки деклариран допустим хектар.

Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите: ситуация, в която субсидираната операция е щяла да бъде изцяло или отчасти изпълнена и без публична помощ.

Критерии за допустимост: правила, които, ако не бъдат спазвани, заявената помощ няма да бъде изплатена или ще бъде прекратена. Тези правила следва да бъдат насочени към ограничени финансови ресурси, за да бъдат постигнати целите на програмата.

Процент грешки: процентът грешки за всяка нередовна операция представлява съотношението между размера на грешките и общия размер на изплатените средства. Изчислението на общия процент грешки е обяснено в **каре 1**.

Поет ангажимент за земеделска дейност: земеделски практики, които заявителят обещава да спазва.

Свърхурегулиране: ненужни и/или непропорционални правила, като прекомерни условия за допустимост.

Инвестиционна мярка: подпомагане, отпускано за инвестиране в материални или нематериални активи.

Нередности: всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нанасянето на щети на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, посредством намаляване или загуба на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират пряко от името на Общностите, или посредством извършването на неоправдан разход¹.

Управляващ орган: национален или регионален орган, определен от държавата членка, за управление на програма за развитие на селските райони (ПРСР).

¹ Член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1).

Мярка: схема за отпускане на помощ за изпълнението на дадена политика. Всяка мярка определя специфични правила, които следва да бъдат спазвани от проектите или действията, предмет на финансиране. Съществуват два основни вида мерки: инвестиционни мерки и помощи, обвързани с площ.

Проверки на място: проверки, извършвани от инспекторите на разплащателната агенция, за да се установи съответствието с приложимите правила, в т. ч. посещение на място при заявителя (напр. инспекции на място в земеделското стопанство с цел измерване и оценка на допустимостта на декларираните парцели). Определени елементи, като съществуването на животни, могат да бъдат проверени само на място.

Разплащателна агенция: организацията в държава членка, отговаряща за правилното оценяване, изчисляване, проверка и изплащане на земеделски субсидии. Част от дейността на разплащателната агенция може да бъде делегирана на други органи.

Възлагане на обществени поръчки: тръжна процедура, която трябва да бъде следвана от публичните органи при закупуването на стоки, извършването на строителни дейности или услуги над определен праг. Целта е да бъде получена най-добрата оферта, като се създаде достатъчно конкуренция между доставчиците, за да се гарантира, че поръчките се възлагат по справедлив и прозрачен начин и без дискриминация. Директива 2004/18/ЕО и Директива 2004/17/ЕО изграждат правната рамка за възлагане на обществени поръчки, която трябва да бъде прилагана от националните органи.

Програма за развитие на селските райони: документ, изготвен от държава членка или регион и одобрен от Комисията, за планиране и мониторинг на изпълнението на политиката за развитие на селските райони. Тя може да съдържа до 46 различни мерки и допълнителни подмерки.

Споделено управление: метод на изпълнение на бюджета на ЕС, при който задачите по изпълнението са делегирани на държавите членки². За тази цел властите в държавите членки определят компетентни органи за управление и контрол на фондовете на ЕС. Тези органи докладват на Комисията. В контекста на настоящия доклад тези органи са „разплащателните агенции“.

Малки и средни предприятия (МСП): предприятия, които имат по-малко от 250 работници или служители и годишен оборот, който не надвишава 50 млн. евро и/или общ годишен счетоводен баланс, който не надвишава 43 млн. евро³.

- 2 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).
- 3 Препоръка 2003/361/ЕО на Комисията от 6 май 2003 г. относно дефиницията на микро, малки и средни предприятия (ОВ L 124, 20.5.2003 г., стр. 36).

I През програмния период 2007—2013 г. Европейският съюз (ЕС) и държавите членки отделят над 150 млрд. евро за политиката за развитие на селските райони. Общият бюджет, който се изпълнява съгласно принципа на споделено управление, е разделен почти наравно между инвестиционните мерки (предимно подпомагане на инвестиции в материални и нематериални активи) и помощ, свързана с площ (компенсиране на земеделските производители за техните усилия при извършването на определени земеделски дейности).

II По оценка на Сметната палата средният процент грешки в областта на разходите за развитие на селските райони, извършени през последните три години, е 8,2 %⁴. Инвестиционните мерки представляват две трети от този процент грешки, а помощта, обвързана с площ — една трета. В този контекст настоящият специален доклад има за цел да представи основните причини за този висок процент грешки и да разгледа въпроса дали предприетите от държавите членки и Комисията стъпки ефективно ще се справят в бъдеще с установените причини.

III Сметната палата заключи, че Комисията и държавите членки са частично ефективни при елиминирането на основните причини за високия процент грешки в областта на развитието на селските райони. Това общо заключение се основава предимно на оценката, че въпреки инициативите на Комисията, планове за действие на държавите членки не решават систематично установените слабости.

IV Причините за грешки са установени чрез анализ на извадка от 461 плащания, избрани на случаен принцип по време на одитите на законосъобразността и редовността за 2011 г., 2012 г. и 2013 г. Този първи етап от работата използва информация, извлечена от оценката на Сметната палата на системите за контрол, действащи в държавите членки. Във втория етап Сметната палата прегледа планове за действие на 10 от 27 държави членки и провери дали те ефективно са установили причините за грешки и дали са включили корективни действия. Тази работа е приключена с оценка на потенциалното отражение на правната рамка на ЕС за програмния период 2014—2020 г. върху причините за грешки.

V Неспазването на правилата за обществени поръчки е причина за една осма от процента грешки. Основните нарушения са пряко възлагане на обществени поръчки без състезателна процедура, без да има основание за това, неправилно прилагане на критериите за подбор и избор на изпълнител, или липса на равно третиране на оферентите. Липсата на познания относно прилагането на процедурите за възлагане на обществени поръчки и предпочитанието към работа с определени доставчици са основните обяснения за възникването на ситуацията.

VI Неумишлени нарушения на критериите за допустимост от публични и частни бенефициенти са причина за една четвърт от процента грешки. Предполагаеми умишлени нарушения от страна на частни бенефициенти са довели до друга една осма част от процента грешки. Сметната палата установи, че мярката в подкрепа на преработването на земеделски продукти е най-силно засегната от грешки, а мярката за стартова помощ за млади земеделски производители не е засегната от грешки по отношение на допустимостта.

⁴ Вероятният процент грешки, докладван за цялата група политики (развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване) е 7,7 % за финансовата 2011 г., 7,9 % за 2012 г. и 6,7 % за 2013 г. Процентът грешки само в областта на развитието на селските райони е по-висок от този за другите компоненти на групата (за данните, отнасящи се само до областта „Развитие на селските райони“ вж. също бележка под линия 5 към точка 4).

VII

Органите за контрол на държавите членки са могли и е следвало да открият и коригират повечето грешки, засягащи инвестиционните мерки (грешките, които са направени от частни и публични бенефициенти). Системите за контрол имат недостатъци, защото не са всеобхващащи и се базират на недостатъчно информация.

VIII

На помощите, обвързани с площ, се дължи почти една трета от процента грешки, като основната причина за това е неизпълнение на поетите ангажименти за земеделска дейност. Съществуват три обяснения за тази ситуация — ниската мотивация на земеделските производители да спазват правилата, слабото ниво на контрол върху поетите ангажименти и ниското ниво на санкции за неспазване на ангажиментите. От друга страна компенсаторните плащания за необлагодетелстваните райони, които са с подобни характеристики като мярката за стартова помощ за млади земеделски производители, са по-слабо засегнати от грешки.

IX

Стартираният от Комисията план за действие е стъпка в правилната посока за справяне с причините за грешки. Прилаганите от държавите членки планове за действие обаче имат за цел предимно да реагират на, а не систематично да решават проблемите, причинили грешки във всички държави членки. Освен това липсват превантивни действия срещу широко разпространени слабости на ниво ЕС. Правната рамка на ЕС за програмния период 2014—2020 г. е потенциално средство за справяне с причините за грешки. Двата текущи етапа на регулаторния механизъм обаче осигуряват основния потенциал за намаляване на грешките — прегледът и одобрението от страна на Комисията на програмите за развитие на селските райони и прилагането от страна на държавите членки на национални регулаторни рамки.

X

В контекста на елиминирането на причините за грешки, повтаряща се констатация в доклада е необходимостта да се поддържа подходящ баланс между броя и сложността на правилата, като транспониране на необходимостта от постигане на предварително определени цели и необходимостта от гарантиране на законосъобразността и редовността на разходите. По мнение на Сметната палата, намирането на подходящ баланс между тези две противоположни необходими е ключът към успешното изпълнение на политиката за развитие на селските райони.

XI

Сметната палата отправя следните препоръки:

- а) Комисията следва да изпълни своите корективни действия в срок, като продължава да се фокусира върху основните причини за грешки в областта на разходите за развитие на селските райони. Предвид това, където е необходимо държавите членки трябва да предприемат превантивни и корективни действия по отношение на: обществените поръчки, умишленото заобикаляне на правилата и плащанията за агроекологични мерки.
- б) Комисията следва да наблюдава отблизо изпълнението на ПРСР, а при извършването на одити на съответствието - да взема под внимание, където е уместно, приложимите правила, вкл. тези, приети на национално ниво, за да намали риска от повторна поява на слабостите и грешките, открити по време на програмния период 2007—2013 г.
- в) Комисията и държавите членки следва да анализират:
 - и) до каква степен могат да бъдат включени в концепцията и прилагането на все по-голям брой мерки за подпомагане такива характеристики, които правят обхвата по-фокусиран, ограничават критериите за допустимост и използват опростени варианти за разходите, без това да застрашава постигането на общите цели на тези мерки;

- ii) как да се усъвършенства схемата за финансиране на инвестиции в преработката на земеделски продукти, като се вземат предвид следните елементи:
 - реалните нужди от публична помощ за този сектор и риска от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите,
 - целевите категории бенефициенти: земеделски производители, които се стремят да постигнат вертикално интегриране на своите стопанства, или компании, които не упражняват земеделска дейност,
 - високия таван на публичната помощ, който представлява мотивация за големите корпорации, тъй като само те имат достъп до исканото съфинансиране,
 - целия набор условия за допустимост и възможността те да бъдат заобикаляни,
 - по-големи усилия за подобряване на концепцията и изпълнението на административните проверки и проверките-на-място;
- iii) мярката за агроекологични плащания, така че, доколкото е възможно, поетите ангажменти да бъдат контролирани чрез административни проверки на държавите членки.

01

През програмния период 2007-2013 г. Европейският съюз (ЕС) отделя почти 100 млрд. евро за постигане на целите на политиката за развитие на селските райони. Държавите членки също така са отпуснали 55 млрд. евро от своите собствени ресурси за съфинансиране на политиката на ЕС за развитие на селските райони. Това публично подпомагане се прилага съгласно принципа за споделено управление (вж. **фигура 1**).

02

Държавите членки са отпуснали приблизително половината от бюджета за развитие на селските райони за подкрепа на *инвестиционни мерки*. Примери за такива мерки са модернизация на земеделските стопанства, стартова помощ за млади земеделски производители или подобряване на основните услуги за населението на селските райони. *Помощта, обвързана с площ*, получава останалата половина от финансирането. Най-големите мерки в рамките на този вид помощ са агроекологичните плащания и компенсаторните плащания за земеделски производители в райони с неблагоприятни природни условия, като планинските райони. В **приложението** към настоящия доклад са изброени всички мерки и тяхното финансово изпълнение.

03

Публикуваните от 2011 г. насам годишни доклади на Сметната палата включват специфични оценки на групата политики „Развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване“, като разходите за развитие на селските райони съставляват приблизително 90 %. Тази оценка се базира на резултатите от извършените от Сметната палата тестове на законосъобразността и редовността на операциите и на ефективността на системите за контрол.

04

Само за развитието на селските райони по оценка на Сметната палата средният процент грешки за разходите, извършени по време на последните три години е 8,2 % на базата на представителна извадка от операции (вж. също точка 8)⁵. В **каре 1** е представено как се измерват количествено случаите на несъответствие, установени при отделните операции, с цел изчисляване на процента грешки.

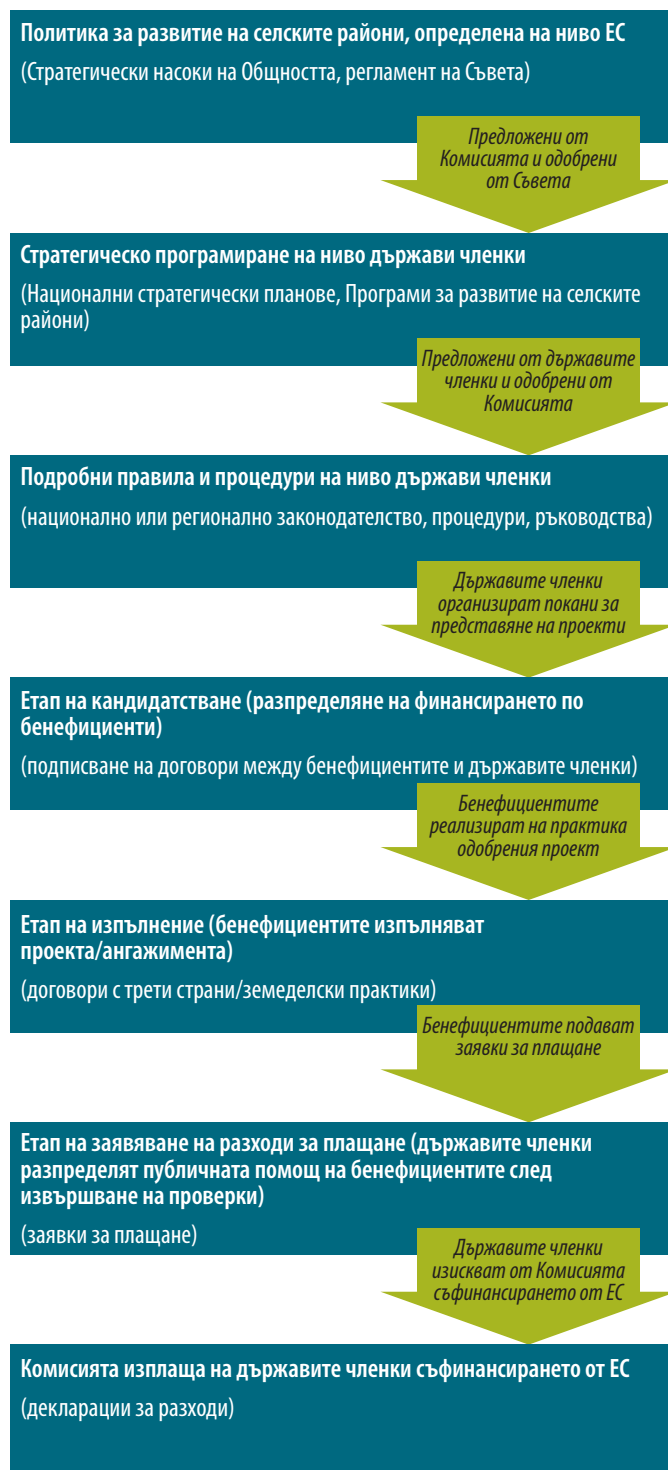
05

Същественото ниво на несъответствие с приложимите правила, което е видно от високия процент грешки⁶, означава, че съответните финансови средства не са изразходвани в съответствие с правилата. Това може да се отрази негативно върху постигането на целите на политиката за развитие на селските райони (подобряване на конкурентоспособността на земеделието и горското стопанство; подобряване на околната среда и ландшафта; подобряване на качеството на живот в селските райони и насърчаване разнообразието на икономическите дейности).

- 5 8,2 % е средната стойност за трите години, като най-ниската стойност е 6,1 %, а най-високата – 10,3 %. Средната стойност включва 8,4 % за 2011 г., 8,3 % за 2012 г. и 7,9 % за 2013 г.
- 6 Прагът на същественост на Сметната палата е 2 % от одитираните разходи. Това означава, че според одиторите общият размер на грешки под този праг няма вероятност да бъде от съществено значение; тоест, няма вероятност те да повлияят ползвателите на финансовата информация.

Фигура 1

Изпълнение на политиката на ЕС за развитие на селските райони при споделено управление



Регулаторна рамка:

На базата на регламентите на ниво ЕС държавите членки изготвят програми за развитие на селските райони на национално или регионално равнище, в които определят стратегията и предлагат мерките, които искат да използват за установените си нужди.

Средствата следва да се насочват чрез използване на критерии за допустимост и/или за подбор, определени в разпоредбите за прилагане на държавите членки.

Изпълнение на бюджета:

Въз основа на договори за финансиране, подписани с държавите членки, бенефициентите изпълняват проектите и подават заявки за плащане, за да получат публична помощ в размер на определен процент от извършените допустими разходи.

Държавите членки извършват проверки относно правилното изпълнение на проектите и точността на заявките за плащане и превеждат публичната помощ на бенефициентите (включително съфинансирането от ЕС).

На всеки три месеца държавите членки изпращат на Комисията декларации за разходи, за да изискат отново от ЕС неговата част от публичната помощ. След извършване на проверки Комисията възстановява на държавите членки изплатените средства за съфинансирането от ЕС.

Изчисление на процента грешки

Сметната палата определя като грешки тези операции (или част от операции), които не са в съответствие с одобрените от бюджета и от правната база цели, не са изчислени правилно и не са в съответствие с приложимите правила и разпоредби.

За да оцени дали е допусната грешка Сметната палата се стреми да намери отговор на следния въпрос: „Различна ли щеше да бъде изплатената сума или избраният оферент, ако са били спазени приложимите процедури?“

В случай че отговорът на този въпрос е „да“, и в случай че е възможно да бъде измерено доколко одитираната сума е засегната от грешката, тогава паричната стойност на грешката се изчислява по обяснения по-долу начин.

- За инвестиционни мерки стойността на грешката представлява стойността на разходната позиция, която е счетена за недопустима.
- При обществените поръчки се счита, че неспазването на процедурните изисквания на закона за обществените поръчки, което пречи на постигането на целите за лоялна конкуренция и възлагане на договора на оферента, който в най-голяма степен отговаря на изискванията, засяга цялата стойност на плащането, свързано с поръчката.
- Относно помощите, обвързани с площ, прилаганата от държавата членка система за намаления се използва за количествено измерване на нарушенията на определени поети ангажменти, приложими за земеделския производител⁷. Стойността на грешката също така включва несъответствия в площта на земеделските парцели, разкрити при измервания, извършени с GPS.

Процентът грешки за всяка нередовна операция представлява съотношението между размера на грешките и общия размер на изплатените средства. След това тези проценти грешки се екстраполират върху стойността на цялата одитирана популация.

⁷ Законодателството на ЕС изисква от държавите членки да прилагат намаления в случаите, в които бенефициентите завишават декларираната действителна площ или брой животни, или не спазват поетите ангажменти.

Обхват и подход на одита

12

06

Настоящият доклад представя основните причини за високия процент грешки в областта на развитието на селските райони. Той също така разглежда въпроса дали може да се очаква в бъдеще предприетите от държавите членки и Комисията стъпки да се справят ефективно с установените причини за грешките. Докладът включва информация, предоставена на одиторите до края на септември 2014 г., когато одитът е приключен.

07

Основният въпрос по време на одита беше:

До каква степен Комисията и държавите членки ефективно работят за преодоляване на високия процент грешки в областта на развитието на селските райони?

Подвъпросите, на които одитът се стреми да получи отговор, са:

- Какви са основните причини за процента грешки при инвестиционните мерки?
- Какви са основните причини за процента грешки при помощите, обвързани с площ?
- Притежават ли потенциал плановите за действие на държавите членки и новата правна рамка на ЕС за ефективно справяне с тези причини?

08

За да отговори на първите два подвъпроса Сметната палата анализира резултатите, докладвани за извадката от операции, избрани на случаен принцип по време на одита на законосъобразността и редовността за 2011 г., 2012 г. и 2013 г. Използването на резултатите от три години, вместо от една, позволява да се направи по-подробен анализ на видовете грешки. Анализът включи преглед на 461 операции⁸, 160 от които дават отражение върху процента грешки. Това установяване на причините за грешки е допълнено от информация от проверката на Сметната палата на системите за контрол, действащи в държавите членки в периода 2011—2013 г.

09

В своя отговор на годишния доклад за 2012 г. Комисията посочва, че за всяка от 27-те държави членки са били приложени подробни планове за действие, за да бъдат открити причините за грешки и да бъдат разработени подходящи корективни действия. Сметната палата избра десет от тези планове за действие⁹ и провери дали те са били насочени към установените от нея, от Комисията и от самите държави членки слабости. Тази оценка, която се основава отчасти върху дейността, извършена във връзка с годишния доклад, включва също така интервюта със служители на Комисията за съответните държави членки.

8 От 482-те операции, споменати в годишните доклади за 2011 г., 2012 г. и 2013 г., 21 операции са изключени, защото представляват плащания по приключването на предходния програмен период, или плащания в рамките на програмата за предприемаческа помощ.

9 България, Дания, Германия - Берлин-Бранденбург, Испания, Франция, Италия - Ломбардия, Латвия, Унгария, Португалия и Румъния.

10

Към датата на приемане на настоящия доклад вече са били одобрени регламентите на ЕС за новия програмен период за развитие на селските райони 2014–2020 г. Това позволи на одиторите да разгледат въпроса за това до каква степен може да се очаква, че въведените от новата правна рамка промени ще имат съществено отражение върху причините за грешки. Правните рамки на държавите членки за новия програмен период все още са били на етап на изготвяне и поради това не влизат в обхвата на настоящия доклад.

11

Настоящият доклад се фокусира върху съответствието на изпълнението на плана за развитие на селските райони с приложимите закони и разпоредби и само бегло разглежда аспектите на изпълнението – икономичност, ефективност и ефикасност. Тези елементи на доброто финансово управление са разгледани подробно в други специални доклади на Сметната палата.

Видове установени грешки и тяхното разпространение

14

Обобщение на грешките

12

Този раздел съдържа анализ на извадка от 461 проверени плащания и на 160-те плащания, на които се базира средният процент грешки в размер на 8,2 %.

13

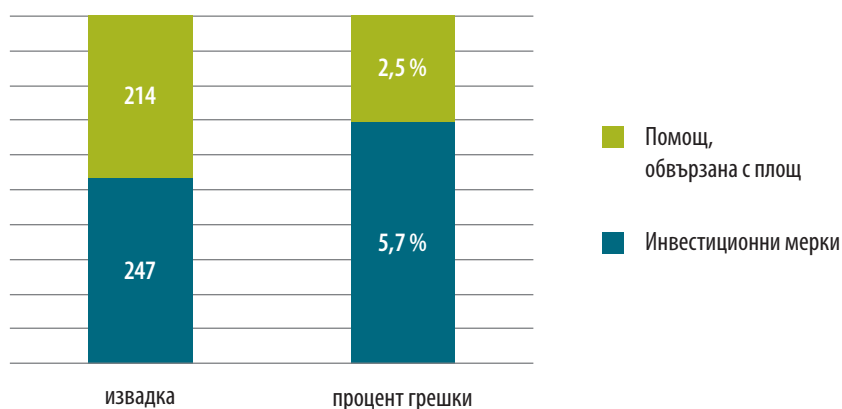
На **фигура 2** се вижда как извадката е разделена почти поравно между двата основни вида мерки. Там е показано също, че на инвестиционните мерки се дължи по-голям дял от процента грешки (приблизително две трети), отколкото на помощите, обвързани с площ (приблизително една трета).

14

Както е видно от **фигура 1**, регулаторната рамка включва два слоя — нивото на ЕС, което определя общите изисквания и условия, и нивото на държавите членки. Държавите членки изпълняват изискванията на разпоредбите на ЕС и определят допълнителни условия в съответствие със своите собствени цели на политика. Относно вида нарушено законодателство Сметната палата установи, че само 1,3 процентни пункта от процента грешки се дължат на неспазване на преките разпоредби на регламентите на ЕС. По-голямата част от процента грешки (6,9 процентни пункта) се дължи на нарушения на условията, определени на нивото на държавите членки.

Фигура 2

Дял на помощите, обвързани с площ, и на инвестиционните мерки в извадката и в процента грешки



Инвестиционни мерки

15

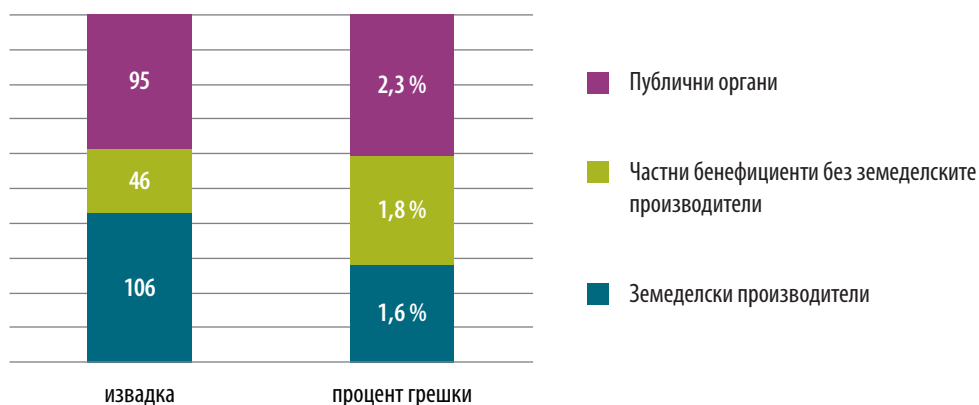
На **фигура 3** е представена разбивка на различните видове бенефициенти по инвестиционни мерки. Тя показва, че публичните органи са отговорни за една четвърт от процента грешки, който е в размер на 8,2 %. Съществуват две основни категории частни бенефициенти — земеделски производители и бенефициенти, които не упражняват земеделска дейност. Последните представляват една пета от извадката, но допринасят за една трета от процента грешки при инвестиционните проекти.

16

В областта на инвестиционните мерки най-често срещаните грешки са нарушения на условията за допустимост, индикации, че частните бенефициенти може да са допуснали умишлени нередности, и неспазване на правилата за обществените и частните поръчки (вж. **фигура 4**). Инвестиционните проекти обикновено се състоят от малък брой отделни разходни пера с висока стойност. Това означава, че когато отделни разходни пера са счетени за недопустими, това води до сравнително висок процент грешки като дял от общия размер на плащането. Освен това в случай че проекти или бенефициенти са били счетени за недопустими, това води до отчитане на грешка за 100 % за одитираното плащане.

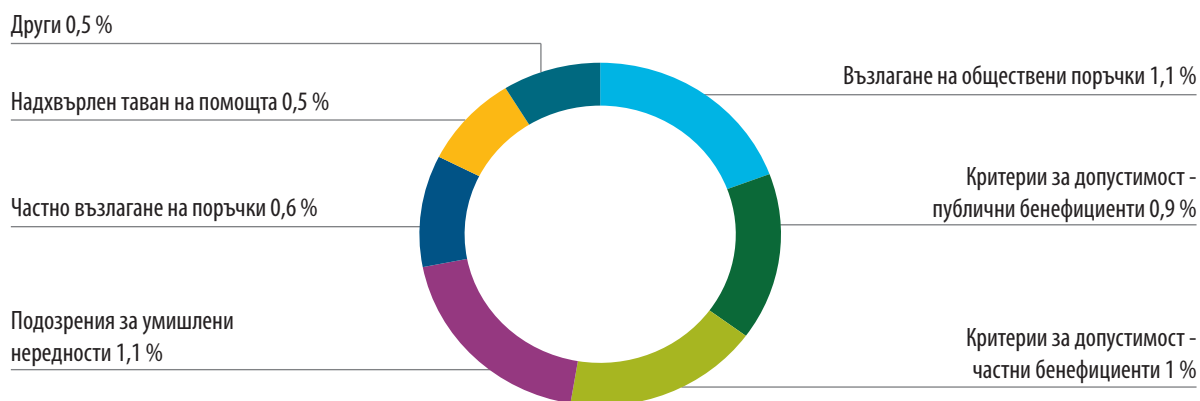
Фигура 3

Дял на различните видове инвестиционни бенефициенти в извадката и в процента грешки



Фигура 4

Разбивка на дела от 5,7 % от процента грешки, по инвестиционни мерки



Помощи, обвързани с площ

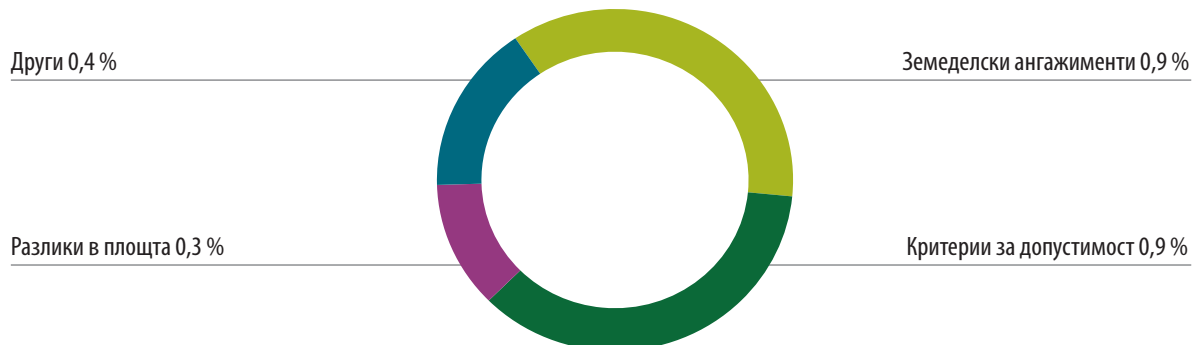
17

В областта на плащанията, обвързани с площ, по-голямата част от откритите нередности включват неспазване на агроекологичните ангажименти (ангажименти относно управлението на земята или на

земеделското стопанство), недопустими земеделски парцели и завишаване на декларираната площ (вж. **фигура 5**). Грешките по принцип засягат ограничена площ от земеделското стопанство и водят до по-малък процент грешки в рамките на плащането, за разлика от инвестиционните мерки, при които нарушенията на допустимостта засягат по-голям дял от плащането.

Фигура 5

Разбивка на дела от 2,5 % от процента грешки, по помощи, обвързани с площ



Различия в процента на финансово изпълнение и процента грешки между групи държави членки

18

Бюджетът за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. (вж. точка 1) се разпределя годишно по държави членки. Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета¹⁰ изисква от Комисията да отмени всяка една част от годишните кредити за поемане на задължения, която не е била използвана в рамките на период от две години от датата на задължението (известно като правило „n+2“). Това правило има за цел да ускори изпълнението на програмите.

19

Сметната палата сравни процентите на финансово изпълнение на държавите членки (т.е. съотношението между кумулативния размер на действителните плащания и планираните плащания) с техните процентни грешки. За да се получи статистически представителна информация, 27-те държави членки с програми за развитие на селските райони в периода 2007-2013 г. бяха разделени на три групи от по девет държави членки в низходящ ред съобразно техния процент на финансово изпълнение към 15 октомври 2013 г. Наличната информация не дава възможност да се видят резултати за отделните държави членки. Следните държави членки са представени в три групи.

- Най-висок процент на финансово изпълнение: Белгия, Чешка република, Естония, Ирландия, Латвия, Люксембург, Австрия, Словакия и Финландия.

- Среден процент на финансово изпълнение: Германия, Франция, Литва, Нидерландия, Полша, Португалия, Словения, Швеция и Обединеното кралство.
- Най-нисък процент на финансово изпълнение: България, Дания, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Унгария, Малта и Румъния.

20

На **фигура 6** са представени събраните данни от началото на програмния период (2007 г.) до края на финансовата 2013 г.¹¹. Те показват силна обратна зависимост между процента на финансовото изпълнение и процента грешки за трите групи държави членки. Същият анализ е извършен за различни периоди, както и отделно за инвестиционните мерки и за помощите, обвързани с площ, при което се получават сходни резултати. Помощите, обвързани с площ, обаче се основават предимно на многогодишни договори, което води до сравнително стабилни проценти на изпълнение и проценти грешки. Съотношението е по-ясно изразено по отношение на инвестиционните мерки, за които процентите на изпълнение са по-ниски, а процентите грешки — по-високи.

21

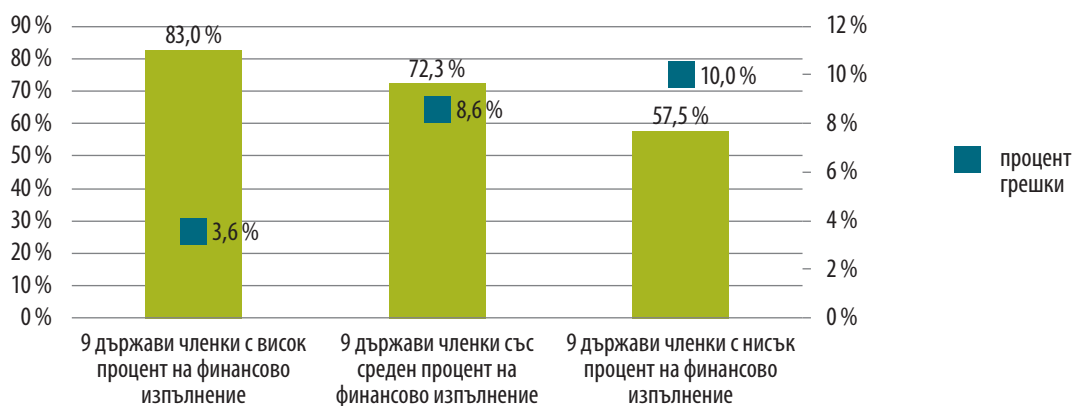
В обхвата на настоящия одит не е включен подробен анализ на съотношението между процента на финансово изпълнение и процента грешки.

10 Член 29 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г. относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

11 Държавите членки декларират пред Комисията до 10 ноември своите разходи за развитие на селските райони, изплатени в периода 1 юли - 15 октомври. След като бъде приета, вноската на ЕС се изплаща през декември. Последните разходи, предмет на настоящия одит, са към дата 15 октомври 2013 г.

Фигура 6

Сравнение на процентите на финансовото изпълнение с процентите грешки за три групи от девет държави членки



ЧАСТ I - Какви са основните причини за процента грешки при инвестиционните мерки?

22

Този раздел разглежда причините за грешки при инвестиционните мерки, които допринасят за две трети от процента грешки (вж. **фигура 2**). Сметната палата откри, че основните причини за процента грешки са видът на бенефициентите и видът мерки. Някои мерки са по-силно застрашени от грешки, докато други са много слабо засегнати от грешки.

Публичните органи са съществен източник на грешки поради нарушения на правилата за обществените поръчки

23

Основните цели на помощта, отпускана на публичните органи за мерки за развитие на селските райони, са да се подобри качеството на живот в селските райони, да се подобри и развие земеделската инфраструктура и да се възстанови потенциалът на горското стопанство. Мерките в подкрепа на тези цели представляват приблизително една четвърт от всички разходи за инвестиции. В допълнение, до 4 % от общия бюджет за развитие на селските райони може да бъде използван от управляващите органи като „техническа помощ“ за финансиране на дейности, свързани с подготовката, управлението, мониторинга, оценяването, информацията и контрола, извършвани в рамките на програмите за развитие на селските райони.

24

Повечето от одитираните публични органи са общини или сдружения на общини. Сметната палата одитира също така централни, регионални и местни органи (в т.ч. разплащателни агенции), както и други публични организации като консорциуми за напояване.

25

Директива 2004/18/ЕО¹² изисква от държавите членки при възлагане на обществени поръчки да задължават публичните органи да провеждат конкурентни процедури за обществени поръчки. Съгласно тази директива изключения са позволени само при обосновани обстоятелства (напр. поради изключителна спешност, наложена от непредвидими събития). Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията¹³ постановява, че инвестиционните проекти следва да спазват приложимите национални правила за възлагане на обществени поръчки.

26

Грешките при процедурите за обществените поръчки представляват една осма от средния процент грешки в областта на развитието на селските райони. Тази цифра включва само случаи на сериозно нарушение на правилата за обществените поръчки, които са повлияли върху избора на оферент.

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

27

От големия брой приложими правила само три категории сериозни нарушения на правилата за обществените поръчки са довели до такова съществено отражение върху процента грешки (вж. **таблица 1**).

28

Сметната палата установи две основни причини, които биха могли да обяснят нарушенията на правилата за възлагане на обществени поръчки. На първо място, инфраструктурните проекти в селските райони по принцип се изпълняват от малки общини, които често имат ограничен опит в изпълнението на процедурите за обществени поръчки и не разполагат с обучени и опитни служители. По време на тръжната процедура националните органи не предоставят подробни насоки.

Таблица 1

Нарушения на правилата за обществени поръчки	Пример
Пряко възлагане без състезателна процедура, без да има основание за това	Бенефициентът по инвестиционен проект — община в Нидерландия — се е съгласил да проведе тръжна процедура и е делегирал изпълнението на проекта на една фондация. Споразумението с фондацията е стартирало процедурата за възлагане на обществени поръчки като е определило, че следва да се приложи състезателна процедура, която да бъде публикувана на определен уебсайт. Три седмици след подписването на споразумението обаче управителният съвет на фондацията решава да приложи процедура на пряко възлагане на поръчката без да публикува информация за това на определения уебсайт.
Неправилно прилагане на критериите за подбор и избор на изпълнител	В Германия (Бранденбург Берлин) една община е организираща състезателна процедура за избор на високоскоростен интернет доставчик. По време на оценката на офертите общината е използвала критерии за възлагане на обществени поръчки, различни от публикуваните в обявлението за обществена поръчка, последвани от процедура на договаряне, в която е позволено да участват само на двама от оферентите. На края на процедурата общината не е избрала най-икономичната оферта.
Липса на равно третиране на оферентите	В Румъния община в селски район е получила подпомагане за инвестиционен проект, който включва мрежа за водоснабдяване, канализационна система, подобряване на местни пътища и общински център. Седем оференти са подали оферти за обществена поръчка за строителство; бенефициентът е отхвърлил пет от тях на основание, че не отговарят на изискванията. Сметната палата установи, че спечелилият оферент също така не е изпълнил две от изискванията, които са били използвани като основание за отхвърляне на другите оферти.

29

На второ място, грешки възникват също така, защото някои бенефициенти предпочитат да работят с определени изпълнители, като поради това възлагат поръчките пряко, без да публикуват обявление за обществена поръчка и без да искат оферти от други потенциални оференти. В 80 % от тези случаи избраният оферент е този, който преди това е предоставял подобни стоки

или услуги на бенефициента (вж. **каре 2**). Разплащателните агенции не са се противопоставили на това в нито един случай, въпреки че не са били изпълнени основните принципи за прозрачност, обективност, не-дискриминация и подходящо оповестяване.

Каре 2

Обществени поръчки, които са били пряко възложени на съществуващи доставчици

В Швеция орган на местното управление изпълнява проект по мярката „Инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на селското и горското стопанство“. Одитираният проект е продължение на предишен проект.

Шведският закон за обществените поръчки позволява обществени поръчки да бъдат възлагани пряко само при извънредни обстоятелства, или в случай, че стойността на поръчката е под определен праг, в който случай възлагащият орган следва да получи минимум три оферти.

Бенефициентът не е спазил тези правила и е възложил пряко три обществени поръчки, след като е получил само една оферта за всеки от случаите, а по-точно — от компаниите, които са предоставили същите услуги при предишния проект.

Неспазването на критериите за допустимост от страна на бенефициентите оказва съществено влияние върху процента грешки

30

Регламентът на Съвета относно подкрепата за развитие на селските райони¹⁴ постановява, че разходите са допустими само в случай, че са били извършени съгласно правилата за допустимост и критериите за избор, установени на национално ниво. Държавите членки следва да установят тези правила и критерии с цел да насочат ограничените финансови ресурси към области, проекти

и бенефициенти, които допринасят в най-голяма степен за целите на програмата.

31

Нарушенията на условията за допустимост представляват една четвърт от процента грешки в областта на развитието на селските райони, равно разпределен между частните и публичните бенефициенти. Сметната палата установи широк набор от нарушения на условията за допустимост, които се дължат на множеството инвестиционни мерки и големия брой приложими за тях правила и критерии за прилагане в държавите членки.

14 Член 71 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОБ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1).

32

Нарушения на условията за допустимост могат да се наблюдават на ниво бенефициент, ниво проект или на нивото на отделните разходни пера. В **таблица 2** са представени примери за такива случаи.

Таблица 2

Ниво на нарушение	Пример
Бенефициент	В Испания, за да се възползват от помощи за инвестиции за преработващи съоръжения за земеделски продукти, предприятията следва да имат по-малко от 750 служители и оборот от по-малко от 200 млн. евро. Данните за контрол на предприятията (до крайния бенефициент) също трябва да бъдат взети предвид при оценката за спазването на тези прагове. Бенефициент е подал проект за разширяване на своите производствени съоръжения. В заявлението той е включил данни само за половината от компаниите, които са част от групата. Въз основа на тази непълна информация бенефициентът е декларирал, че спазва таваните по отношение на броя служители и общия оборот. Сметната палата преизчисли показателите, като включи данни за всички компании в групата и установи, че и двата тавана са били нарушени. Следователно бенефициентът е бил недопустим за подпомагане.
Проект	В Полша няколко земеделски производители са получили помощ за създаване на група, която да получава земеделски продукти от своите членове и след това да ги продава на трети страни (с намерение да получи по-добри цени отколкото всеки отделен земеделски производител би могъл да получи иначе). Едно от условията за получаване на помощта е било, че групата производители трябва да продава продуктите на трети страни. Сметната палата установи, че единственият клиент на групата производители е друга компания, която е собственост на същите земеделски производители. Поради това одитираният проект е бил недопустим за подпомагане.
Отделни разходни пера	В Португалия бенефициент е кандидатствал за проект, включващ засаждане на маслини. Наред с другите условия, разходите се считат за допустими само в случай, че са извършени след като е подадено заявлението за проекта (като начин да се избегнат икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите и да се гарантира, че само земеделски производители, които действително се нуждаят от помощта, ще я получат). При проверката на заявката за плащане Сметната палата откри разходни пера, които представляват повече от 10 % от заявената сума, които са били извършени преди датата на подаване на заявлението за подпомагане. Поради това тези разходни пера са недопустими за подпомагане.

33

Държавите членки прилагат изискванията на ЕС и изпълняват своите собствени цели на политика посредством национално и регионално законодателство. Това обикновено включва програми за развитие на селските райони, регламенти за прилагане, процедурни наръчници

и ръководства за заявителите. Това е довело до прилагане на значителен брой правила и изисквания. По мнение на Сметната палата обаче такива правила често са необходими, за да се гарантира, че публичните средства се използват за постигане на целите на политика, като се спазват принципите на добро финансово управление.

34

Сметната палата счита, че за одитираните проекти правилата не са били ненужно усложнени и не са налагали неоправдани изисквания на бенефициентите и органите на държавите членки. Въпреки че бяха открити ограничен брой случаи на свръхрегулиране, те имат само ограничено отражение върху процента грешки.

35

Съществува риск държавите членки да оттеглят ефективно действащи правила с цел да предотвратят появата на грешки. Ефективните правила са важни за постигане на целите на политиката. Сметната палата счита, че опростяването на правилата не трябва да пречи на принципите на добро финансово управление. Например (вж. **каре 3**) оригиналното португалско правило, описано в карето по-долу, е ефективен начин да се изключат инвестициите, които са щели да бъдат направени дори и без публична помощ. Ако инвестициите са щели да бъдат направени при всички случаи, не е необходима публична помощ. Всъщност в няколко специални доклада Сметната палата критикува факта, че разходите са допустими преди подаване на заявлението за подпомагане, и препоръчва разходите да бъдат допустими едва

след одобрение на безвъзмездната финансова помощ. Следователно в този случай решението за предотвратяване на грешки не трябва да бъде оттегляне на ефективно правило от страна на държавата членка, а грешките да бъдат предотвратявани чрез по-стриктни проверки на заявките за плащане.

Грешки, свързани с допустимостта, не са открити при мярката „Стартова помощ за млади земеделски производители“

36

Извадката от 461 одитирани проекта включва 20 проекта по мярката „Стартова помощ за млади земеделски производители“. Това подпомагане се отпуска на лица под 40 години, които за пръв път стават собственици на земеделско стопанство. Подпомагането се предоставя под формата на максимално еднократно плащане в размер на 70 000 евро, чиято цел е да помогне на тези земеделски производители да създадат и развият своите стопанства. Бенефициентите могат да използват подкрепата за закупуване на земи, сгради, съоръжения и животни, както и за да покрият нуждите от работен капитал.

Пример за оттегляне на ефективен критерий за допустимост

В Португалия инвестициите, направени преди подаване на заявлението за подпомагане, са били считани за недопустими през 2007 г. — в началото на програмния период. Извадката от одитирани случаи включва два случая, при които за определени разходни пера това правило не е било спазено, като по този начин разходите са станали недопустими.

През 2011 г. националните правила са били изменени. Разходите, направени преди подаване на заявлението за подпомагане, сега са допустими.

37

Освен основните изисквания за допустимост (възраст под 40 години и установяване на земеделско стопанство за пръв път), регламентът на Съвета¹⁵ поставя още две условия. Бенефициентите следва да притежават достатъчно професионални умения и компетентност и следва да представят бизнес план. За 20-те одитирани проекта държавите членки са определили малък брой подробни изисквания. Например от земеделските производители се изисква да придобият достатъчно умения и компетентност в рамките на три години чрез обучение, както и да подготвят и да следват опростен бизнес план, който описва първоначалното състояние на земеделското стопанство и определени междинни и крайни цели за развитие на дейностите.

38

Въпреки че са открити някои процедурни слабости и затруднения, свързани с доброто финансово управление, Сметната палата не е открила никакви грешки относно законосъобразността и редовността във връзка с начина на изготвяне и изпълнение на проектите от младите земеделски производители. По мнение на Сметната палата това се дължи на малкия брой подробни изисквания, на фокусирания обхват на мярката, както и на използването на еднократно плащане на помощта. Разбира се, схеми като тази следва също така да постигнат икономическа ефективност и да покажат добро финансово управление, но това е извън обхвата на настоящия доклад. Примерът обаче показва, че относителната опростеност на схемата оказва влияние върху нивото на нередностите.

Признаци, че частните бенефициенти може да са допуснали умишлени нередности

39

Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията постановява, че когато бъде установено, че даден бенефициент умишлено е направил невярна декларация, въпросната операция се изключва от подпомагане и всички изплатени вече суми за тази операция се възстановяват¹⁶.

40

Измамите могат да включват от един или повече от следните елементи¹⁷:

- използване или представяне на неточни или непълни декларации или документи, което води до погрешно изплащане на средства от бюджета на ЕС или от бюджетите, управлявани от, или от името на ЕС,
- неоповестяване на изисквана информация, което води до същия резултат,
- злоупотреба със средства за цели, различни от тези, за които те са били отпуснати първоначално.

41

При 4 % от одитираните частни инвестиционни проекти (6 от 152) Сметната палата откри индикации, че бенефициенти може да са извършили умишлени нередности. Тези случаи представляват една осма от средния процент грешки в областта на развитието на селските райони.

15 Член 22 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

16 Членове 4.8 и 30.2 от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията.

17 Дефиницията за измама, така както се прилага в правото на Общността, се съдържа в член 1 от Акт на Съвета от 26 юли 1995 г. за съставяне на Конвенцията за защитата на финансовите интереси на Европейските общности.

42

Сметната палата докладва на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) всички случаи, при които съществуват индикации за умишлени нередности, за да бъдат те анализирани по-подробно и да бъдат съответно проследени. **Карте 4** съдържа един пример.

Мярката в подкрепа на инвестиции в съоръжения за преработка на храни поражда най-много опасения

43

На мярката за развитие на селските райони „Добавяне на стойност към земеделските и горските продукти“ се дължи най-съществената част от процента грешки в областта на частните инвестиции. Тази мярка е насочена към малките и средните предприятия (МСП) и финансира инвестиции в съоръжения за преработка на суровини. Тези съоръжения могат да бъдат винарски изби, мелници, линии за преработка и опаковане на плодове и зеленчуци.

44

От 19-те одитирани проекта по тази мярка 10 са засегнати от грешки (3 от тях са докладвани на ОЛАФ). Основните установени недостатъци са неспазване на критерия за МСП и неспазване на съответните процедури за частни поръчки. Публичната помощ за тази мярка обикновено е от порядъка на няколко милиона евро за проект. В този контекст съществува силен мотив кандидатите да заобиколят правилата с цел да получат помощ.

Пример за индикации за умишлени нередности

Бенефициент е кандидатствал за помощ по инвестиционна мярка, при която правилото постановява, че закупено оборудване „втора употреба“, не е допустимо за подпомагане. При представянето на заявката за плащане бенефициентът декларира, че оборудването, което е част от проекта, е било закупено ново от дистрибутор.

При посещението на място одиторите на Сметната палата откриват доказателства, които водят до извода, че всъщност машината не е била закупена нова. Впоследствие одиторите получават документация от трета страна, която потвърждава, че оборудването е било закупено употребявано.

Разходите са оценени като недопустими и случаят е докладван на ОЛАФ.

45

Освен гореспоменатото, Сметната палата наскоро докладва относно многобройни недостатъци при прилагането на тази мярка, които сериозно са се отразили на ефикасността и ефективността, с която тя постига целите на политиката¹⁸.

Органите на държавите членки са могли да открият и коригират грешките, засягащи инвестиционните мерки

46

Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията постановява, че държавите-членки следва да въведат система за контрол, която да гарантира, че се извършват всички необходими проверки за удостоверяване на спазването на условията, при които се предоставя подпомагането. Регламентът определя начина на извършване на тези проверки, включително какво следва да бъде проверено, как следва да бъдат избирани извадките, както и минималния обхват за всеки вид подпомагане.

47

Всички заявления за подпомагане и заявки за плащане следва да бъдат подлагани на административни проверки и следва да включват поне едно посещение за подпомаганата операция или мястото на инвестицията, за да се провери нейната реализация. Освен това ежегодно следва да се извършват проверки на място на извадка от проекти, които представляват минимум 5 % от извършените разходи.

48

По мнение на Сметната палата държавите членки са имали възможност и е следвало да предотвратят повечето грешки при инвестиционните мерки поради следните две причини.

49

На първо място, информацията, необходима за установяване и коригиране на грешките, е била на разположение на органите на държавите членки, но или не е била използвана, или в голям брой случаи не е била изисквана. Забелязани са следните често срещани ситуации:

- информацията е била налице в подкрепящата документация, предоставена от бенефициента (напр. дати на фактурите), но не е била използвана от разплащателната агенция,
- информацията е била налице на нивото на бенефициента (напр. счетоводни регистри), но разплащателната агенция не я е изисквала,
- информацията е била налице на нивото на трета страна (напр. акционерна структура на компании-бенефициенти), но разплащателната агенция не я е изисквала.

50

На второ място, проведените от органите на държавата членка проверки не са били изчерпателни. В **каре 5** са представени примери за това.

18 Специален доклад № 1/2013 „Довело ли е подпомагането от страна на ЕС на хранително-вкусовата промишленост до ефективно и ефикасно добавяне на стойност към земеделските продукти?“ (<http://eca.europa.eu>)

Пример за незадоволително качество на проверките от страна на органите на държавата членка

В Полша е била пряко възложена поръчка, финансирана в рамките на мярката за техническа помощ (вж. точка 23), без да се проведе необходимата състезателна процедура. Сметната палата установи, че не са извършени необходимите проверки, тъй като разплащателната агенция не е проверила дали проектите за техническа помощ са в съответствие с правилата за обществените поръчки.

В Румъния разплащателната агенция извършва проверки на заявките за плащания, подадени от бенефициента за проект за предоставяне на земеделски консултантски услуги. Контролният доклад на разплащателната агенция показва, че разликата между заявената от бенефициента сума и одобрената от разплащателната агенция сума надхвърля 3 %. Разплащателната агенция не е приложила наказанието, предвидено за случаи като този, защото за тази мярка не е била извършена такава проверка.

В Испания разходите за извършени строителни работи са оправдани с копия от фактурите на изпълнителя и копия от платежни документи. Тези фактури показват, че изпълнителят е предложил 5 % отстъпка от общата стойност на фактурите. Платежните документи също така показват, че бенефициентът не е платил цялата стойност на фактурите, а е приспаднал отстъпката от 5 %. Въпреки че разплащателната агенция е проверила фактурите и платежните документи, разходите са одобрени в пълен размер, без от тях да се приспадне отстъпката от 5 %, което представлява разходи, които не са извършени от бенефициента.

В Швеция орган на местното управление не е спазил приложимите правила за обществените поръчки (вж. **капе 2**). Сметната палата установи, че разплащателната агенция е делегирала задачата по одобряване на заявленията за подпомагане и заявките за плащания за одитирания проект на съответния орган на местно управление. Същевременно органът е получил помощта в качеството на бенефициент. Органът на местно управление не е проверил дали са спазени националните правила за обществените поръчки като част от административните проверки.

51

Системните проверки на Сметната палата потвърждават, че качеството на проверките, извършени от държавите членки, не е достатъчно. Сметната палата направи оценка на качеството на ключови аспекти от системите за надзор и контрол за инвестиционни мерки за 14 разплащателни агенции в 13 държави членки¹⁹ през последните три години. Нито една разплащателна агенция не е оценена като притежаваща ефективни системи по отношение на административните проверки, а само пет са оценени като ефективни по отношение на техните системи за проверки на място.

52

По отношение на инвестиционните мерки повечето грешки възникват на първоначалния етап – при кандидатстването за подпомагане, както и на следващия етап — етапа на обществената поръчка. Проверката на заявленията за подпомагане е сложна и често пъти времеемка процедура.

¹⁹ Вж. приложение 4.2 към годишните доклади на Палатата за финансовите 2011, 2012 и 2013 години.

53

Сметната палата отбелязва, че срещаните на този етап трудности могат отчасти да се дължат на неефективност на процедурите на разплащателните агенции. Обикновено разплащателните агенции извършват целия набор от проверки относно заявленията за подпомагане, дори ако в определен момент от процеса на проверката стане ясно, че заявлението не е допустимо за подпомагане. Следователно цялото време, използвано за проверки след установяване на недопустимостта, представлява източник на неефикасност.

54

В контекста на ограничените финансови ресурси, особено в края на програмния период, възможно е само малка част от заявленията за подпомагане да бъдат съфинансирани (заявленията, които получат най-голям брой изборни точки). Някои разплащателни агенции обаче извършват пълния набор проверки за всички подадени заявления, дори в случай че много от допустимите проекти няма да получат помощи, защото няма да съберат достатъчно изборни точки. В този контекст разплащателната агенция за Италия — регион Сицилия, използва ефикасна процедура, която е описана в **каре 6**.

Каре 6

Пример за най-добра практика при оценяване на заявленията за подпомагане

В Италия — Сицилия заявленията за подпомагане се оценяват на два етапа.

На първия етап се извършват ограничен брой проверки на всички заявления. След това те се публикуват в доклад за предварителен подбор. Проектите се избират в низходящ ред в зависимост от броя на точките, които са получили, докато общата стойност на избраните проекти достигне отпуснатия бюджет.

На втория етап се извършват пълни проверки само за тези проекти, които са преминали процедурата за предварителен подбор. В случай че между тях бъдат открити недопустими проекти, те се заместват с проектите с най-много точки измежду тези, които не са били първоначално избрани.

ЧАСТ II - Какви са основните причини за процента грешки при помощите, обвързани с площ?

55

Този раздел проверява причините за грешки в областта на помощите, обвързани с площ. Въпреки че общият бюджет се разпределя поравно между инвестиционните мерки и помощите, обвързани с площ, последните представляват само една трета от процента грешки (вж. **фигура 2**). Основното влияние върху процента грешки се дължи на неизпълнение на агроекологичните ангажименти, за разлика от помощта за необлагодетелстваните райони.

Агрооекологичната помощ е най-силно засегнатата от грешки мярка, обвързана с площ

56

Агрооекологичните плащания се отпускат на земеделски производители, които са съгласни доброволно да изпълняват определени ангажименти за постигане на екологични цели. Целта на плащанията е да покрият допълнителните разходи и пропуснатите приходи в резултат на благоприятни за околната среда земеделски практики, извършвани за период от пет или седем години. Агрооекологичните плащания са най-значимата във финансово отношение мярка за развитие на селските райони, за която са отпуснати приблизително 20 млрд. евро (една пета от общия бюджет за развитие на селските райони за програмния период 2007–2013 г.).

57

Нарушенията на агроекологичните ангажименти представляват една осма от общия процент грешки. Грешките са преди всичко резултат от неспазването на обикновени поети ангажименти (вж. **каре 7**), които обаче значително са попречили да бъдат постигнати желаните екологични ползи.

Примери за неспазване на обикновени агроекологични ангажименти

Земеделски производител в Нидерландия подписва договор за мярката за ботанически краища на пасищата.

От трите ангажимента един е свързан с драгиране (с цел да бъде опазено биологичното разнообразие и забранено да се покрива краят на ливадата с калта, изгребана от водните канали).

По време на посещението на място Сметната палата установи, че вместо да бъде равномерно разпределена, извадената кал е била депонирана на земна ивица, широка 2 метра, по протежение на повече от 4 000 метра канали.



Източник: Европейска сметна палата.

В Обединеното кралство (Англия) земеделски производител е получил помощ за постоянно пасище с много ниско потребление на ресурси (напр. торове). Едно от изискванията е да се избегне изтощаването на пасищата, така че да не бъдат засегнати отрицателно растежът, качеството или разнообразието на растителността.

Сметната палата установи, че част от парцела е увредена поради прекалено изтощаване на пасището.



Източник: Европейска сметна палата.

В Малта земеделски производител поема ангажимент да не отглежда насаждения върху ивица от минимум един метър покрай оградите на парцела и да остави тази част от земята некултивирана, неизгорана, неторена и непръскана. Този ангажимент има за цел запазване на биологичното разнообразие.

Сметната палата установи, че бенефициентът не е спазил този ангажимент на нито един от парцелите, за които е поел ангажимент.



Източник: Европейска сметна палата.

58

Сметната палата счита, че съществуват три причини, комбинацията от които обяснява процента грешки при агроекологичните мерки. Те са представени графично във **фигура 7** и са описани по-подробно в следващите точки.

Спазването на ангажиментите не създава незабавен положителен ефект за земеделския производител

59

Земеделските производители са засегнати пряко от разходите по спазване на ангажиментите и/или със загубата на приходи поради по-ниския добив при използването на техники, благоприятни за околната среда. В повечето случаи обаче тези усилия не са възнаградени

с незабавен положителен ефект за земеделското стопанство. Поради това е по-малко вероятно земеделските производители да спазват изискванията, когато липсва пряка незабавна връзка между поетите ангажименти и резултатите от тяхната земеделска дейност.

60

Такъв е случаят при 13 от 17-те установени грешки, при които ползите за околната среда от мерките са мащабни и дългосрочни (например опазване на биологичното разнообразие).

Фигура 7

Причини за процента грешки при агроекологичните плащания



61

Сметната палата не счита, че липсата на информация относно поетите ангажименти е валидно обяснение за по-голямата част от нарушенията от страна на земеделските производители. Преди да подпишат даден ангажимент земеделските производители получават подробен списък с условията, които трябва да спазват. Освен това в 13 от 17-те случая грешката се отнася до големи земеделски производители със значителни познания и ресурси. Всъщност тези земеделски производители притежават над 50 ха земи и получават основните си приходи от земеделие.

Слабо ниво на контрол по отношение на агроекологичните ангажименти

62

Държавите членки проверяват дали се спазват повечето агроекологични ангажименти само по време на проверките на място, които се извършват за извадка от 5 % от всички бенефициенти, получаващи помощи. Това означава, че един земеделски

производител вероятно ще бъде проверен средно веднъж на 20 години. В допълнение, не всички ангажименти могат да бъдат проверени по всяко време на годината, поради което се намалява обхватът на контролите и възможността за откриване на несъответствия. Това ниско ниво на контрол по отношение на ангажиментите е друга причина за установения процент грешки.

63

Сред 17-те установени случаи на грешки Сметната палата откри 8 примера, при които проверката на ангажиментите е можела да бъде променена от проверки на място на административни проверки (вж. примера в **каре 8**). Една такава процедурна промяна е щяла да даде възможност на органите на държавата членка да открият и коригират грешките по време на административните проверки, тъй като такива проверки се извършват за 100 % от всички бенефициенти. Това би било особено подходящо за проверки на базата на документни доказателства, като дневници за дейностите, водени от земеделския производител (торене, паша на животни, косене на трева) и сертификати, издадени от трети страни.

Каре 8

Пример за агроекологични ангажименти, които е можело да бъдат проверени с административни проверки

В Естония един от ангажиментите по мярката е земеделският производител да взема минимум една почвена проба на всеки пет хектара земя и да я изпраща на акредитирана лаборатория за анализ на киселинността на почвата и съдържанието на фосфор и калий. Според определените правила лабораторните резултати е следвало да се пазят в земеделското стопанство и да се предоставят на инспекторите при посещения на място.

При посещението на място от одиторите на Сметната палата земеделският производител е представил лабораторните резултати от взетите девет почвени проби. След преизчисление беше установено, че въз основа на площта на парцелите земеделският производител е следвало да вземе 13 проби, а не само девет. Това неспазване на ангажиментите е можело да бъде открито чрез административни проверки.

Системата за намаления и санкции няма голям възпиращ ефект

64

Държавите членки прилагат пропорционална система за намаления и санкции, която въз основа на сериозността, степента и честотата на нарушението обикновено води до частично намаление на извършеното плащане. Например в случая, описан в **каре 8**, е приложено намаление от 5 % за неспазване на поетия ангажимент. Земеделските производители не рискуват да изгубят своите собствени финансови средства поради неспазване на правилата, а рискуват само връщане на вече изплатените им суми. В изключително тежки случаи, при които земеделските производители не са изпълнили нито един от поетите ангажименти, а разплащателната агенция е решила да си възстанови цялото извършено плащане, земеделските производители могат да се окажат в ситуация, равностойна с тази, при която не са поемали никакъв ангажимент.

65

В този контекст честотата на грешките (17 от 121 одитирани плащания) също подчертава факта, че системата на намаляване на плащанията в случай на неспазване на ангажиментите има само ограничен възпиращ ефект върху земеделските производители (вж. примера в **каре 9**).

Плащанията за необлагодетелствани райони са по-слабо засегнати от грешки

66

Плащанията към земеделски производители в планински райони и други райони с неблагоприятни природни условия (заедно известни като „необлагодетелствани райони“ или „НР“) компенсират земеделските производители за това, че продължават да обработват тези земи. Тези мерки за развитие на селските райони имат за цел устойчиво използване на земеделските земи и по този начин допринасят за подобряване на околната среда и ландшафта.

Каре 9

Ограничени финансови последствия от допускането на нарушение

В Обединеното кралство земеделски производител е поел ангажимент, свързан със засаждане на растителност от ниски храсти на киселинно пасище. По тази мярка има само два ангажимента — намаляване на гъстотата на животните (броя на пасищните животни на хектар) и забраната за паша от октомври до март.

Сметната палата посети земеделския производител през октомври и установи, че на парцела все още пасат животни. Финансовото последствие за земеделския производител е било намаляване на плащането с 3 %.

67

Отражението на 78-те одитирани плащания към земеделски производители в необлагодетелствани райони върху общия процент грешки щеше да бъде незначително, ако не бяха два случая, при които са открити грешки на неспазване на допълнителни условия за допустимост, наложени от съответните държави членки (вж. **каре 10**). Това илюстрира дилемата, че условията за допустимост са необходими, за да се гарантира, че средствата се изразходват добре, което обаче може същевременно да увеличи риска от грешки.

68

Този сравнително нисък процент грешки се дължи на основните характеристики на съответните мерки:

- малък брой подробни условия за допустимост: земята следва да се намира в определен от държавата членка район, одобрен от Комисията, и следва да се поддържа в добро земеделско и екологично състояние,

- плащания на еднократна сума на хектар, които са прогресивно намаляващи. Това означава, че по-големите земеделски стопанства ще получават по-малки плащания за райони, които надвишават определен праг, както и че за такива стопанства потенциалните различия в площта оказват само слабо влияние.

69

Сметната палата отбелязва, че ниският процент грешки относно инвестиционната мярка „Стартова помощ за млади земеделски производители“ също така се обяснява с тези характеристики, т.е. ограничен брой подробни изисквания, фокусиран обхват и използване на еднократни плащания.

Допълнителни условия за допустимост, наложени от държавите членки за плащанията на помощи на земеделски производители в необлагодетелствани райони

В Италия и Португалия допустимостта за подпомагане на пасищата в планински райони зависи от условията бенефициентът да притежава определен минимален брой животни. По време на посещенията на място Сметната палата установи, че съответните земеделски производители не притежават изисквания брой животни и поради това пасищата не са допустими за подпомагане.

Тези два случая са причината за по-голямата част от процента грешки, засягащ плащанията към земеделски производители в необлагодетелствани райони.

ЧАСТ III - Притежават ли потенциал плановите за действие на държавите членки и новата правна рамка на ЕС за ефективно справяне с тези причини?

70

Комисията и държавите членки са предприели стъпки за елиминиране на причините за грешки в областта на развитието на селските райони. Този раздел разглежда въпроса дали може да се очаква двете основни стъпки – плановите за действие и правната рамка на ЕС – да бъдат ефективни.

Стартираният от Комисията план за действие е стъпка в правилната посока за справяне с причините за грешки

71

Разходите за развитие на селските райони се изпълняват при споделено управление между държавите членки и Комисията²⁰. В съответствие с принципа на субсидиарност държавите членки отговарят за изпълнението на програмите за развитие на селските райони на подходящото териториално ниво, съгласно техните собствени институционални механизми. Комисията отговаря за надзора на държавите членки, за да гарантира, че те изпълняват своите задължения.

72

В случай че по време на изпълнението процентът грешки се задържа на постоянно високи нива, Комисията²¹ следва да установи какви са слабостите в системите за контрол, да анализира разходите и ползите от евентуални корективни мерки и да предприеме или да предложи подходящи действия. Когато слабостите

са такива, че водят до изразяване на резерва в декларацията за достоверност на генералния директор, от Комисията се изисква да анализира информацията в годишния отчет за дейността и да представи план за действие. Такъв е случаят с разходите за развитие на селските райони от 2011 г. насам.

73

В този контекст, с цел да се намали процентът грешки при разходите за развитие на селските райони, Комисията прикани всички държави членки да разработят троен план за действие, с цел да се установят причините за грешки, да се приложат насочени корективни действия за намаляване на наблюдаваните грешки и да се засилят превантивните мерки за намаляване на риска от възникване на грешки.

Плановите за действие все още не са напълно разработен инструмент за елиминиране на причините за грешки

74

Обхватът и качеството на плановите за действие варира съществено в различните държави членки. Сметната палата установи, че два плана за действие (на Германия - Берлин-Бранденбург и на Унгария) са относително слаби, с малко на брой дейности и малък потенциал за успешно елиминиране на причините за грешки, а два плана за действие (на Италия-Ломбардия и на Румъния) са относително добри, с многобройни дейности и голям потенциал за успешно елиминиране на причините за грешки. Съществуват три основни слабости в основата на тази разнородност на потенциалната ефективност на плановите за действие, както е обяснено в следващите точки.

20 Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета.

21 Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.

75

На първо място, държавите членки не са поели своята отговорност да установят грешките и да предложат корективни действия. Плановите за действие подлежат на официален мониторинг и процедура на проследяване. Когато държавите членки не изпълняват предложените действия, възможно е да им бъде наложено прекъсване, временно преустановяване или намаление на плащанията, както и финансови корекции. Плановите за действие са разработени при повтарящ се процес, като по време

на приключване на одита е била в ход четвъртата актуализация. Комисията първоначално е представила непълен списък с причини за грешки. Не за всяка една от тези причини обаче е било намерено решение от държавите членки, а за тези, за които има, някои от решенията са с ограничен потенциал за елиминиране на причините за грешки (вж. **каре 11**). Впоследствие плановите за действие постепенно са подобрени в отговор на исканията на Комисията.

Капе 11

Пример за предложено действие за намаляване на процента грешки

Системата за намаления и санкции е една от потенциалните причини за грешки при помощите, обвързани с площ, която е установена от Комисията и за която държавите членки предприемат мерки. Тази система не се счита за пропорционална (в някои случаи държавите членки прилагат 100 % намаление за плащанията, дори и в случай че само един от няколко ангажимента е бил нарушен).

Сметната палата е съгласна, че корекциите, прилагани за системата за намаления и санкции, следва да са насочени към това всяка една подобна система да отразява по подходящ начин нивото на неизпълнение на поставената екологична цел.

Въпреки че едно намаление на прилаганите санкции би намалило процента грешки, това не би елиминирало свързаните с тях нарушения и тяхното потенциално вредно за околната среда въздействие. Санкциите като такива следва да бъдат ефективна възпираща сила за земеделските производители, които не изпълняват своите задължения. Това не е било постигнато в представения в **капе 9** случай.

76

На второ място, при четири от десетте проверени планове за действие систематично не се е обръщало внимание на одитните констатации и оценки на Комисията и на Сметната палата. Държавите членки не са взели предвид всички слабости, докладвани от одиторите на Комисията в края на процедурите по одита на съответствието, което означава, че причините за грешки вероятно ще останат без решение още известно време²².

22 Комисията извършва одити на съответствието в държавите членки, за да провери дали разходите са били извършени в съответствие с приложимите правила. Одитът се приключва със или без финансови корекции, в зависимост от установените грешки. Средната продължителност на процедурата за проверка на съответствието на приключените през 2013 г. одити е 36 месеца.

77

На трето място, голяма част от предложените дейности са планирани в най-общи рамки. Повечето държави членки предлагат общи решения, като актуализиране на процедурните наръчници или организиране на обучения. Във връзка с обществените поръчки например, често срещано решение е да се обучават инспектори и бенефициенти във връзка с приложимите правила за обществени поръчки. Плановите за действие обаче не анализират кои аспекти от правилата най-често се нарушават, нито причините за това. В този контекст съществува риск от отрицателно въздействие върху ефективността на предложените мерки.

78

Сметната палата също така констатира примери за добри практики при разработването на подходящи решения за откритите проблеми (вж. **каре 12**). Два пъти годишно Комисията организира семинари с представители от всички държави членки като възможност за дискутиране на

статуса на изпълнение на плановите за действие, за споделяне на опит и за разпространение на добри практики.

Недостатъчен фокус върху предотвратяването на широко разпространени слабости на ниво ЕС

79

Плановите за действие са насочени по-специално към елиминиране на установените във всяка една държава членка слабости, без да включват превантивни действия за слабости, открити в други държави. Комисията не е изисквала от държавите членки систематично да премахват най-сериозните и широко разпространени недостатъци, открити на ниво ЕС, като неспазване на правилата за обществените поръчки, умишлени нередности и недостатъчно административни проверки на агроокологичните ангажменти.

Каре 12

Добри практики при разработването на конкретни целеви дейности

В България земеделските производители получават от разплащателната агенция текстови съобщения на мобилните си телефони с информация относно ангажменти, обвързани с времеви рамки (периоди, през които определени практики са забранени).

В Италия-Ломбардия земеделските производители са уведомявани писмено относно разликите между заявената през предишната кампания площ и площта, получена след обновяване на системата за идентификация на земеделските парцели (ИТ системата, която идентифицира местоположението и площта на земеделските парцели).

В Румъния разплащателната агенция е получила пълен и безплатен достъп до търговския регистър, който осигурява информацията за проверка на статуса на МСП.

80

Сметната прегледа десет плана за действие, за да провери дали те включват действия за предотвратяване на широко разпространени недостатъци. Такива не бяха установени. Три държави членки не са включили никакви действия в областта на обществените поръчки, пет държави членки са включили само много общи такива, а само две държави членки (Латвия и Румъния) са разработили подробни контролни списъци. Сметната палата установи, че нарушенията на агроокологичните ангажменти могат да бъдат открити чрез административни проверки (вж. точка 63), но само една държава членка (Испания) е обърнала внимание на този въпрос в своя план за действие, и само за 7 от 17-те региона. Откриването на умишлени нередности е включено само в един план за действие (Румъния).

81

В този контекст плановете за действие са стъпка в правилната посока, но чрез тях се осъществява предимно последваща реакция. Фактът, че държавите членки не са третирали проблеми, разпространени в целия ЕС, които не са счели като приложения за тях самите, намалява бъдещата ефективност на тези планове.

Новата правна рамка на ЕС може да има положително отражение върху премахването на причините за грешки

82

Програмният период за развитие на селските райони 2014–2020 г. ще бъде приложен като част от реформираната обща селскостопанска политика, която е приета посредством набор от четири основни разпоредби²³ и свързаните с тях делегирани актове и актове за изпълнение²⁴.

83

Като част от своята роля на законодател, през 2012 г. Сметната палата издаде Становище № 1/2012 относно някои предложения за регламенти в областта на Общата селскостопанска политика за периода 2014–2020 г.²⁵. Докато Становище № 1/2012 изразява мнения относно всички аспекти на общата селскостопанска политика предимно от гледна точка на доброто финансово управление, настоящият специален доклад разглежда само вероятното отражение на новото законодателство върху причините за грешки във връзка със законосъобразността и редовността при развитието на селските райони.

Новият законодателен пакет съдържа фактори, които биха могли да елиминират причините за грешки

84

Новата законодателна рамка въвежда концепцията за предварителни условия, което означава конкретен и предварително точно определен критичен фактор, което е предпоставка за ефективното и ефикасното постигане на специфична цел и има пряка реална връзка и директно отражение върху този процес²⁶. Обществените поръчки са едно от общите предварителни условия в законодателството, което постановява, че следва да бъдат въведени подходящи механизми за ефективното прилагане на правилата за обществените поръчки на ЕС, за да се гарантира прозрачността на процедурите на възлагане на обществени поръчки, както и че натоварените с тях служители са обучени и че са получили съответната информация. Сметната палата приветства този фокус върху съответствието с приложимите правила за обществените поръчки, които са установени като един от критичните източници на грешки през програмния период 2007–2013 г.

23 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legislation/index_en.htm.

24 http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/implementation/index_en.htm.

25 http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP12_01/OP12_01_EN.PDF.

26 Член 2, параграф 33 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).

85

Въпреки че вече са били обхванати от общите принципи за контрол за програмния период 2007–2013 г., на възможностите за извършване на проверка и контрол на мерките²⁷ е отделено специално внимание през новия законодателен период. Съгласно новите правила държавите членки следва да следят за това всички мерки за развитие на селските райони могат да бъдат проверявани и контролирани, преди да бъдат действително приложени и впоследствие — по време на изпълнението им. Сметната палата счита, че този подход може да спомогне за намаляването на процента грешки по два начина: от една страна, като дава възможност да бъдат определени по-прецизно критерии за допустимост и други ангажименти, така че те да могат да бъдат разбрани по-ясно и да бъдат спазвани от бенефициентите, а от друга страна — той ще позволи да бъдат по-добре разработвани процедурите за контрол, което да гарантира, че тези критерии могат да бъдат ефективно проверявани.

86

Методите за определяне и възстановяване на разходите, извършени от бенефициентите, също са подобрени в новото законодателство. Така освен обикновеният метод за възстановяване на разходи на основата на допустими за подпомагане разходи, които са действително извършени и изплатени от бенефициентите, новата правна рамка поставя на едно ниво с възстановяването на разходи алтернативни методи като стандартни цени, изплащане на еднократни суми и финансиране с фиксирана ставка. Сметната палата счита, че използването на опростения метод за разходите може да бъде от полза за всички страни, защото може да намали административните формалности и да ограничи обхвата на грешките, свързани с подготвянето и проверката на заявките за плащания на базата на фактури и разплащателни документи.

87

Акредитираните разплащателни агенции ще трябва да спазват допълнителни критерии по отношение на измамите. Въпреки че е наложено изискването проверките да включват тези елементи, за да предотвратяват и откриват случаи на измами, две нови разпоредби подчертават ролята на разплащателните агенции в това отношение: обучението на служителите следва да включва бдителност по отношение на измамите, а мониторинговите дейности следва да включват също така процедури за предотвратяване и откриване на измами. Тези нововъведения вероятно ще помогнат на разплащателните агенции да увеличат своята ефективност при предотвратяването и откриването на действия, свързани с измами.

88

Правилото „n+2“, такова, каквото е било през програмния период 2007–2013 г. (вж. точка 18), е облекчено и трансформирано в правило „n+3“²⁸, и дава на държавите членки една допълнителна година, през която да изразходват отделения за тях бюджет. Това би могло да намали неравновесието между натиска върху държавите членки да изразходват бюджета и нуждата да се гарантира, че бюджетът е изразходван коректно и в съответствие с принципите на добро финансово управление.

89

Като общо правило бенефициентите по инвестициите за дейности за преработка на храни следва да бъдат малките и средни предприятия (вж. точка 43). Новата правна рамка премахва този критерий за допустимост, който е една от основните причини за грешки за този вид инвестиции. Въздействието на това предложение може да има положителен ефект върху намаляването на процента грешки, но отрицателен ефект върху ефективността на политиката (вж. точка 35).

27 Член 62 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане на 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).

28 Член 38, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 549).

90

През програмния период 2007–2013 г.²⁹ в случай на различие над 3 % между заявеното от бенефициента плащане и сумата, декларирана от разплащателната агенция като допустима за подпомагане, се прилага наказание, равно на размера на тази разлика. Тази система е въведена с цел да възпира бенефициентите да декларира разходи, които не са допустими. При новата правна рамка³⁰ прагът за прилагане на санкцията е увеличен на 10 %. Тази промяна вероятно ще намали възпиращия ефект от разпоредбата, което може да доведе до нарастване на недопустимите разходи, включени в заявленията за плащания.

Преките разпоредби от регламентите на ЕС не са основният източник на грешки

91

Както е показано по-горе, очаква се новата правна рамка на ЕС да спомогне за намаляване на процента грешки. Необходимо е да се засили вниманието по време на последващите стъпки на регулаторния процес на нивото на държавите членки, тъй като повечето грешки възникват при изпълнението на специфични разпоредби от националното законодателство (вж. точка 14).

92

Тъй като законодателството на държавите членки все още не е прието (вж. точка 10), не могат да бъдат направени повече изводи относно потенциалния ефект от регулаторните промени върху процента грешки.

29 Член 30, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията.

30 Член 63, параграф 1 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 809/2014 на Комисията от 17 юли 2014 г. за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно интегрираната система за администриране и контрол, мерките за развитие на селските райони и кръстосаното спазване (ОВ L 227, 31.7.2014 г., стр. 69).

93

Сметната палата заключи, че Комисията и държавите членки са частично ефективни при елиминирането на основните причини за високия процент грешки в областта на развитието на селските райони. Това общо заключение се основава предимно на оценката, че въпреки инициативите на Комисията, планове за действие на държавите членки не решават систематично установените слабости.

94

С цел да идентифицира причините за грешки в областта на разходите за развитие на селските райони Сметната палата анализира извадка от операции, избрани на случаен принцип по време на одитите на законосъобразността и редовността за 2011 г., 2012 г. и 2013 г. Резултатите показаха, че въпреки равния дял разходи, инвестиционните мерки водят до две трети от процента грешки, а на помощите, обвързани с площ, се дължи останалата една трета от разходите (точки 12—21).

95

За инвестиционните мерки причините за грешки могат да бъдат идентифицирани по два начина (точки 22—54):

- от страна на бенефициента — основните източници на неспазване на правилата са свързани с обществените поръчки, критериите за допустимост за частните и публичните бенефициенти и предполагаемите действия, целящи измама от частни бенефициенти,

- от страна на разплащателната агенция — Сметната палата достигна до заключението, че повечето грешки са могли и е следвало да бъдат предотвратени по време на административните проверки и проверките на място.

96

По отношение на помощите, обвързани с площ, три фактора обясняват процента грешки: ограниченият брой стимули за бенефициентите да спазват земеделските ангажименти, слабото ниво на контрол по отношение на земеделските ангажименти и слабият възпиращ ефект на системата за санкции (точки 55—69).

97

В отговор на високия процент грешки в областта на развитието на земеделските райони Комисията изиска от държавите членки да разработят планове за действие, които да предотвратяват и коригират причините за грешки. При все че това е едно положително развитие, планове за действие имат предимно функция на последваща реакция, а не са насочени към систематично решаване на проблемите, причинили грешки във всички държави членки. По-специално, липсват превантивни действия срещу широко разпространени слабости на ниво ЕС (точки 70—81).

Препоръка 1

Комисията следва да изпълни своите корективни действия в срок, като продължава да се фокусира върху основните причини за грешки в областта на разходите за развитие на селските райони. Предвид това, където е необходимо, държавите членки трябва да предприемат превантивни и корективни действия по отношение на:

Обществени поръчки

- При прилагането на концепцията за предварителни условия (вж. точка 84) държавите членки следва да разработят и предоставят на бенефициентите подробни насоки как да бъдат прилагани правилата за обществените поръчки. Националните органи, специализирани в мониторинг на съответствието с правилата за обществените поръчки, следва да участват в този процес. Следва да се постави акцент върху трите основни нарушения на правилата: неоправдано пряко възлагане на обществени поръчки без подходяща състезателна процедура; неправилно прилагане на критериите за подбор и избор на изпълнител; липса на равно третиране на оферентите.

Умишлено заобикаляне на правилата

- На базата на специфичните критерии за допустимост и за подбор от техните програми за развитие на земеделските райони, държавите членки следва да определят насоки в помощ на своите инспектори при идентифицирането на показатели за предполагаеми действия, целящи измама.

Плащания за агроекология

- Държавите членки следва да разширят обхвата на своите административни контроли, така че те да включват ангажиментите, които могат да бъдат проверени на базата на документни доказателства, и които понастоящем се проверяват само при 5-те % проверки на място. В допълнение, системата за намаления и санкции следва да бъде разработена по такъв начин, че да има възпиращ ефект върху потенциални нарушители на правилата.

98

Правната рамка на ЕС за програмния период 2014—2020 г. е приета и това е потенциално средство за справяне с причините за грешки. Два текущи етапа обаче осигуряват основния потенциал за намаляване на грешките — прегледа и одобрението от страна на Комисията на програмите за развитие на селските райони и прилагането от страна на държавите членки на национални регулаторни рамки (точки 82—92).

Препоръка 2

Комисията следва да наблюдава отблизо изпълнението на ПРСР, а при своите одити на съответствието – да взема под внимание, където е уместно, приложимите правила, вкл. тези, приети на национално ниво, за да намали риска от повторна поява на слабости и грешки, открити по време на програмния период 2007—2013 г.

Заклучения и препоръки

99

Сметната палата установи една инвестиционна мярка (Стартова помощ за млади земеделски производители, вж. точки 36—38) и две мерки, обвързани с площ (Плащания за необлагодетелствани райони, вж. точки 66—69), които имат нисък процент грешки. Тези мерки притежават три основни характеристики: фокусиран обхват, ограничен брой изисквания и използване на изплащане на еднократни суми. Сметната палата установи, че друга инвестиционна мярка, която подкрепя инвестициите за преработка на земеделски продукти, е най-силно изложена на грешки. Повече от половината от одитираните проекти имат грешки, една трета от които се дължат на предполагаемите действия, целящи измама. Сметната палата критикува ефективността на тази мярка в предишен специален доклад.

Препоръка 3

Комисията и държавите членки следва да анализират:

- до каква степен могат да бъдат включени в концепцията и прилагането на все по-голям брой мерки за подпомагане такива характеристики, които правят обхвата по-фокусиран, ограничават критериите за допустимост и използват опростени варианти за разходите, без това да застрашава постигането на общите цели на тези мерки;
- как да се усъвършенства схемата за финансиране на инвестиции в преработката на земеделски продукти, като се вземат предвид следните елементи:
 - реалните нужди от публична помощ за този сектор и риска от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите,
 - целевите категории бенефициенти: земеделски производители, които се стремят да постигнат вертикално интегриране на своите стопанства, или компании, които не упражняват земеделска дейност,
 - високият таван за публичната помощ, който представлява мотивация за големите корпорации, тъй като само те имат достъп до исканото съфинансиране,
 - целия набор условия за допустимост и възможността те да бъдат заобиколени,
 - по-големи усилия за подобряване на концепцията и изпълнението на административните проверки и проверките на място;
- мярката за агроекологични плащания, за да може, доколкото е възможно, поетите ангажименти да бъдат контролирани чрез административните проверки на държавите членки.

100

В контекста на намаляването на причините за грешки, повтаряща се констатация в доклада (вж. точки 33—35, 38, 67, 88—90, **каре 3** и **каре 11**) е необходимостта да се поддържа подходящ баланс между броя и сложността на правилата, като транспониране на необходимостта от постигане на

предварително определените цели и необходимостта от гарантиране на законосъобразността и редовността на разходите. По мнение на Сметната палата, намирането на точния баланс между тези две противоположни потребности е ключът към успешното изпълнение на политиката за развитие на селските райони.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Rasa BUDBERGYTĖ — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 17 декември 2014 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Списък на мерките за развитие на селските райони

Инвестиционни мерки		
Мярка	Разходи ¹ (в евро)	Одитирани операции
Модернизация на земеделските стопанства	8 204 333 653	53
Основи услуги за икономиката и селското население	1 965 164 204	24
Стартова помощ за млади земеделски производители	2 096 198 537	20
Обновяване и развитие на селата	2 300 229 913	20
Добавяне на стойност към земеделските и горски продукти	2 990 722 693	19
Изпълнение на стратегии за местно развитие. Качество на живота/разнообразяване	1 707 595 920	17
Инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на земеделието и горското стопанство	2 355 539 793	15
Ранно пенсиониране	2 051 938 167	13
Създаване и развитие на бизнес	881 435 718	9
Опазване и възстановяване на селското наследство	682 545 431	8
Възстановяване потенциала на горското стопанство и въвеждане на превантивни мерки	963 189 776	5
Техническа помощ	763 706 346	4
Разнообразяване чрез неземеделски дейности	714 070 708	4
Професионално обучение и информационни дейности	518 543 051	4
Насърчаване на туристическите дейности	482 748 900	4
Възстановяване на селскостопанския производствен потенциал, разрушен от природни бедствия, и въвеждане на подходящи превантивни мерки	348 644 877	4
Сътрудничество за разработка на нови продукти, процеси и технологии в земеделието, храните и горското стопанство	113 588 163	4
Дейност на местните групи за действие, придобиване на умения и съживяване на територията	545 795 172	3
Стопанства в процес на реструктуриране в резултат на реформа в общата организация на пазара	146 941 744	3
Изпълнение на стратегии за местно развитие. Конкурентоспособност	145 665 094	3
Първоначално залесяване на земеделски земи (разходи за създаване)	1 226 065 545 ²	2
Непроизводствени инвестиции, свързани с горското стопанство	379 677 940	2
Полупазарни селскостопански предприятия	609 703 070	1
Непроизводствени инвестиции, свързани с агроекологичните ангажименти или с програмата Натура 2000	315 192 539	1
Групи производители	152 989 100	1
Използване на консултантски услуги	89 316 108	1
Участие на земеделски производители в схеми за качество на храните	65 390 549	1
Управление на стопанства, възстановяване на стопанства и консултантски услуги	24 853 320	1

1 Кумулативни суми, преведени на държавите членки от началото на програмния период (2007 г.) до края на финансовата 2013 г. (15 октомври 2013 г.), съгласно базата данни SFC на Комисията.

2 Първоначалното залесяване на земеделски земи подпомага разходите за създаване (инвестиции, направени за подготовка на земята и за засаждане) и помощите, обвързани с площ (поддръжка и компенсация). Не е направена разлика в декларацията за разходи до Комисията.

Инвестиционни мерки		
Мярка	Разходи ¹ (в евро)	Одитирани операции
Предоставяне на земеделски консултантски услуги и други услуги в България и Румъния	7 136 945	1
Подобряване на икономическата стойност на горите	211 138 607	0
Първоначално залесяване на неземеделски земи (разходи за създаване)	111 889 830	0
Придобиване на умения и съживяване за целите на изготвянето и изпълнението на стратегия за местно развитие	73 558 357	0
Дейности по информация и насърчаване	66 792 678	0
Адаптиране към стандартите, основани на законодателство на Общността	59 547 670	0
Професионално обучение и информация	58 573 586	0
Изпълнение на проекти за сътрудничество	46 980 838	0
Изпълнение на стратегии за местно развитие. Околна среда/стопанисване на земята	21 311 569	0
Първоначално установяване на агро-лесовъдни системи върху земеделски земи	536 880	0
Общо	33 499 252 991	247
Помощи, обвързани с площ		
Мярка	Разходи ¹ (евро)	Одитирани операции
Плащания за агроекология	18 616 040 063	121
Плащания за неблагоприятни природни условия на земеделски производители в планински райони	6 267 068 345	43
Плащания за неблагоприятни природни условия на земеделски производители в райони, различни от планинските	6 357 074 251	35
Плащания за хуманно отношение към животните	409 206 501	8
Първо залесяване на земеделска земя (годишно плащане в рамките на 5 години за разходи за поддръжка или компенсация за загуба на приходи в рамките на 15 години)	1 226 065 545 ²	6
Плащания по програма Натура 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/60/ЕО	165 985 883	1
Плащания за опазване на околната среда в горите	40 496 635	0
Плащания по програма Натура 2000	33 193 755	0
Допълнителни плащания към преките плащания за България и Румъния	436 997 683	0
Общо	33 552 128 661	214

1 Кумулативни суми, преведени на държавите членки от началото на програмния период (2007 г.) до края на финансовата 2013 г. (15 октомври 2013 г.), съгласно базата данни SFC на Комисията.

2 Първоначалното залесяване на земеделски земи подпомага разходите за създаване (инвестиции, направени за подготовка на земята и за засаждане) и помощите, обвързани с площ (поддръжка и компенсация). Не е направена разлика в декларацията за разходи до Комисията.

Кратко изложение

II

Комисията приветства доклада на Сметната палата относно анализа на основните причини за грешки, в който са обобщени резултатите от последните три години от прилагането на декларация за достоверност, и в който до голяма степен се потвърждават основните заключения, вече направени от Комисията в работния документ на службите на Комисията относно оценка на първопричините за грешките при прилагането на политиката за развитие на селските райони и относно корективни действия, представен на Европейския парламент и на Съвета през юни 2013 г.¹.

За периода 2011—2013 г. Сметната палата отчита среден процент грешки в областта на развитието на селските райони от 8,2 %. Независимо от това Комисията отбелязва лекия спад в процента грешки за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (от 8,4 % през 2011 г. на 7,9 % през 2013 г.).

Този процент грешки е по-висок от отделните проценти, публикувани всяка година от Европейската сметна палата в глава 4 от годишния доклад. Причината е, че настоящият анализ обхваща 461 операции от общо 532 за трите години (които включват политиките в областта на здравеопазването, околната среда и рибарството). 71 операции, които не са обхванати от настоящия доклад, са с по-нисък среден процент грешки. Комисията отбелязва също така, че Сметната палата определя извадката и изчислява на годишна база процента грешки на ниво политики (развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване).

Политиката за развитие на селските райони формира 90 % от разходите на ниво политики и като цяло позволява в по-голяма степен допускане на грешки в сравнение с други области в тази група политики. Сложността на някои изисквания за допустимост на мерките за развитие на селските райони играе важна роля за високото ниво на процента грешки.

¹ SWD(2013) 244 от 27.6.2013 г.

III

От 2012 г. насам Комисията търси решение на проблема с високия процент грешки, като изисква национални планове за действие от страна на държавите членки и контролира тяхното прилагане. Въз основа на натрупания опит и на препоръките на Сметната палата тези планове за действие са подобрени с течение на времето.

Очакваните резултати от всички действия не винаги се проявяват в краткосрочен план, особено при мерките, които се изпълняват чрез многогодишни ангажменти. Въпреки това първите резултати от съвместните усилия за намаляване на процента грешки чрез изпълнението на плановите за действие вече могат да се забележат в намаления процент грешки в областта на развитието на селските райони през 2013 г.

Комисията ще продължи да следи за изпълнението на плановите за действие, както от гледна точка на одита, така и от оперативна гледна точка, чрез двустранни срещи, комитети за мониторинг и годишни срещи за преглед.

V

При своите одити Комисията също установи слабости по отношение на възлагането на обществените поръчки. Във връзка с това вече са направени съществени финансови корекции.

Обществените поръчки са един от основните елементи в плановите за действие за развитие на селските райони.

Независимо от това следва да се отбележи, че несъответствието с правилата за обществените поръчки не означава непременно, че 100 % от разходите, свързани с тях, са недопустими. Проектът сам по себе си може успешно да постигне целта си и да осигури реална добавена стойност.

За периода 2014—2020 г. Комисията вече представи насоки за професионалистите относно избягване на често срещани грешки в проектите по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове. Тези насоки бяха представени на управляващите органи и разплащателните агенции на семинара относно процента грешки, който се проведе през октомври 2014 г.

VI

Съществени недостатъци във връзка с мярката за подпомагане на преработката на селскостопански продукти се проследяват в рамките на процедурите за одит на съответствието.

По отношение на умишлените нарушения Комисията изпълнява стратегия за борба с измамите, като организира специализирани семинари в няколко държави членки.

Комисията споделя това заключение.

Комисията ще продължи да предоставя на държавите членки препоръки и насоки, както и да разпространява добри практики за подобряване на системата за контрол, с цел избягване на грешки.

Освен това, преди да се извършват плащания, разплащателните агенции трябва да покриват критериите за акредитиране, определени в приложение I към Регламент (ЕС) № 907/2014 (програма за периода 2014—2020 г.). Службите на Комисията правят преглед на акредитирането чрез последващи одити.

VIII

По отношение на ограничените стимули за бенефициентите за спазване на поетите ангажименти за земеделска дейност, доброволните ангажименти на земеделските производители да предоставят ползи за околната среда и обществени блага, които надхвърлят задължителните изисквания, са отразени в агроекологични схеми. Компенсаторният характер на плащанията за агроекология (които покриват направените разходи и пропуснатите доходи) не води до непосредствени икономически ползи за земеделските производители, въпреки че те не са изключени в по-дългосрочен план.

Във връзка със „слабото“ ниво на контрол на поетите ангажименти, в съответствие с действащото законодателство, когато при проверки на място бъде разкрито значително нарушение, съответната държава членка е длъжна да увеличи процента на бенефициентите, които подлежат на проверка на място. Правилното прилагане на това се проверява по време на одитите по съответствието на Комисията.

За поетите ангажименти за земеделска дейност е определено нивото на контрол да бъде 100 % за административните проверки и 5 % за проверките на място. Разходите за управление и контрол, публикувани в годишните отчети за дейността за 2013 г., възлизат на 4 млрд. евро за цялата обща селскостопанска политика („ОСП“). Поради това следва да се наблегне на подобряването на ефективността на контролните мерки, а не на тяхното увеличаване.

Що се отнася до санкциите, Комисията счита, че санкциите за неспазването на задълженията трябва да бъдат пропорционални, но същевременно да остават възпиращ инструмент.

IX

Въз основа на работния документ на службите (244 от 2013 г.) създаването на плановете за действие бе замислено като превантивен процес, изграден върху самооценките на държавите членки за основните причини, които са оказали влияние върху процента грешки. Този процес постепенно обхваща аспекта на мерките за реагиране чрез систематично отчитане на одитните констатации и предлагане на конкретни корективни действия. Двустранната перспектива (превантивни мерки и мерки за реагиране) все още е част от дейността. Последното актуализиране на плановете за действие показва, че почти 50 % от действията са породени от конкретни одитни констатации на Сметната палата или на Комисията, докато другата половина се основават на самооценките на държавите членки.

Освен това предварителната оценка на възможностите за извършване на проверка и контрол на всички мерки, включени в ПРСР за периода 2014—2020 г., също разглежда риска от процент грешки от превантивна гледна точка.

X

Комисията споделя мнението, че е важно да се постигне подходящ баланс между броя и сложността на правилата, от една страна, и гарантирането на законосъобразността и редовността на разходите, от друга.

XI а)

Комисията приема препоръката. Конкретните въпроси, повдигнати от Сметната палата, следва да бъдат разрешени само в рамките на плановете за действие, ако са констатирани недостатъци. Комисията признава важността на насоките, свързани с трите основни причини за грешки, както и на разпространяването на добри практики. Това ще се осъществи чрез Европейската мрежа за развитие на селските райони и семинарите.

Освен това Комисията вече е представила на държавите членки конкретни насоки относно възлагането на обществени поръчки и мярката в областта на агроекологията и климата, включително относно двойното финансиране.

Умишленото заобикаляне на правилата е обхванато от стратегията за борба с измамите и семинарите, организирани в няколко държави членки в рамките на тази стратегия.

XI б)

Комисията приема тази препоръка. Понастоящем Комисията оценява доказуемостта и възможността за контролиране на новите програми и ще посочи на управляващите органи всички пропуски в рамките на заседанията на комитетите за мониторинг и годишните срещи за преглед.

Освен това одитните констатации ще бъдат внимателно проследени с цел откриване и коригиране на всеки източник на грешки, който може да произтича от националните правила за прилагане, като при необходимост се поискат незабавни промени.

Извлечените поуки от изпълнението на програмите и съответните национални правила ще бъдат споделени чрез ЕМРСР и специални семинари относно процента грешки.

XI в)

Комисията приема препоръката отчасти, тъй като не може предварително да прецени обхвата и резултатите от този анализ или бъдещите политически решения от страна на законодателите за следващия програмен период.

През 2017 г. Комисията ще изготви стратегически доклад за фонда, в който ще обобщи годишните доклади за напредъка, представени от държавите членки (член 53 от Регламент (ЕС) № 1303/2013). Освен това Комисията и държавите членки ще оценят изпълнението на ПРСР по време на процеса на преглед, предвиден в член 21 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В контекста на тези и други доказателства (например одитни констатации) Комисията ще направи оценка на замисъла на политиката и евентуално на необходимостта да се направят предложения за следващия програмен период.

В края на програмния период Комисията ще направи задълбочен анализ на необходимостта от всяка мярка за подпомагане и дали такава все още е налице, преди да направи предложение за следващия програмен период, както това бе направено за настоящия период.

Комисията е съгласна, че когато е възможно, административните проверки трябва да се използват, въпреки че отбелязва, че в повечето случаи това не е практически осъществимо за агроекологичните операции.

Въведение

01

Европейският съюз е отпуснал 96 млрд. евро, а участието на държавите членки се очаква да бъде в размер на 55 млрд. евро.

04

За периода 2011—2013 г. Сметната палата отчита среден процент грешки в областта на развитието на селските райони от 8,2 %. Независимо от това Комисията отбелязва лекия спад в процента грешки за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (от 8,4 % през 2011 г. на 7,9 % през 2013 г.).

Този процент грешки е по-висок от отделните проценти, публикувани всяка година от Европейската сметна палата в глава 4 от годишния доклад. Това се дължи на факта, че настоящият анализ обхваща 461 от общо 532 операции за трите години (които включват политиките в областта на здравеопазването, околната среда и рибарството). 71 операции, които не са обхванати от настоящия доклад, са с по-нисък среден процент грешки. Комисията отбелязва също така, че Сметната палата определя извадката и изчислява на годишна база процента грешки на ниво политики (развитие на селските райони, околна среда, рибарство и здравеопазване).

Политиката за развитие на селските райони формира 90 % от разходите на ниво политики и като цяло позволява в по-голяма степен допускане на грешки в сравнение с други области в групата политики. Сложността на някои изисквания за допустимост на мерките за развитие на селските райони играе важна роля за високото ниво на процента грешки.

05

Процентът грешки не означава непременно, че целите на политиката не са постигнати; това може да се установи само чрез оценка на ефективността на подпомаганите операции. За постигане на политическите цели на политиката за развитие на селските райони е неизбежна определена степен на сложност при изпълнението на политиката, като се вземат предвид амбициозните цели на развитието на селските райони. С оглед на това трябва да се признае, че постигане на процент грешки от 2 % или по-малко ще бъде много трудно, без да се насочат неоправдани ресурси за контрол при твърде високи разходи.

Видове установени грешки и тяхното разпространение

12

По отношение на посочените от Сметната палата видове грешки следва да се отбележи, че по време на своите одити на инвестиционните мерки и схеми, обвързани с площ, Комисията откри недостатъци, подобни на констатираните от Сметната палата. На съответните държави членки са наложени финансови корекции (или са в ход процедури за уравниване по съответствие с оглед прилагане на такива корекции), за да се предпази бюджетът на ЕС. Освен това съответните държави членки, където са констатирани недостатъците, са задължени да предприемат корективни действия.

14

Политиката за развитие на селските райони се осъществява чрез национални или регионални програми за развитие на селските райони. По-голямата част от грешките се отнася до специфичните условия, определени в програмите и други национални правила. Те са необходими за изпълнението на политиката, но предизвикателството пред държавите членки е да ограничат тези национални правила до строго необходимия минимум за постигане на целите на политиката.

За програмния период 2014—2020 г. съществува изискване всички програми за развитие на селските райони да включват предварителна оценка на възможностите за извършване на проверка и контрол на мерките, която да е осъществена съвместно от управляващия орган и разплащателната агенция.

Констатации и оценки

26

По време на своите одити Комисията също констатира недостатъци по отношение на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Във връзка с това вече са направени финансови корекции.

Възлагането на обществени поръчки е един от основните елементи в плановете за действие за развитие на селските райони.

Независимо от това следва да се отбележи, че несъответствието на обществените поръчки не означава непременно, че 100 % от разходите, свързани с тях, са недопустими. Проектът сам по себе си може успешно да постигне целта си и да осигури реална добавена стойност.

Освен това на 19 декември 2013 г. Комисията прие нови насоки за определяне на финансовите корекции, които следва да се направят на разходите, финансирани в рамките на споделеното управление, поради неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки². Съгласно тези насоки нарушенията на правилата за обществените поръчки следва да се преценяват въз основа на принципа на пропорционалност.

На държавите членки вече е бил представен документ с насоки относно най-често срещаните нередности в управлението на европейските структурни и инвестиционни фондове (четвърти семинар относно процента грешки, октомври 2014 г.).

27

По отношение на таблица 1:

Румъния: отчетената грешка бе открита от Сметната палата в декларацията за достоверност за 2012 г. Планът за действие относно процента грешки на Румъния включва мерки за преодоляване на слабостите в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Нидерландия: правилата за възлагане на обществени поръчки са отменени със задна дата от провинцията през 2012 г., считано от 1 януари 2010 г. Това обаче не е следвало да се прилага в този случай. Комисията проследява въпроса с държавата членка.

Германия (Бранденбург-Берлин): тъй като последната възможност за поемане на ангажменти за ширококолови мрежи бе през 2012 г., възможностите за прилагане на по-нататъшни превантивни и корективни действия са изчерпани. За периода 2014—2020 г. не се предвижда подпомагане за ширококолови мрежи.

2 Решение на Комисията C(2013)9527.

Капе 2

Швеция е включила „възлагането на обществени поръчки“ като основна причина за грешки и корективни и превантивни действия в своя план за действие относно процента грешки.

32

Слабостите, описани в таблица 2, са включени в съответните планове за действие, насочени към подобряване на системата за административен контрол.

35

Комисията споделя мнението, че опростяването не трябва да пречи на принципите на добро финансово управление.

Новата правна рамка за ОСП за периода 2014—2020 г. съдържа фактори за опростяване, които не влияят неблагоприятно върху доброто финансово управление (например изплащане на еднократни суми, стандартни разходи). В член 60 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 е установено, че за допустими се считат само разходи за инвестиции, които са извършени след като заявлението за помощ е одобрено.

Капе 3

Слабостите са обхванати в съответните планове за действие, насочени към подобряване на системата за административен контрол.

Това вече не е възможно съгласно новата правна рамка. Вж. отговора по точка 35.

38

Изплащането на еднократни суми, какъвто е случаят с помощта за млади земеделски производители, може да не отговаря на целите на политиката на други мерки. Ето защо трябва да се осигури подходящ баланс между опростяването на изпълнението и постигането на целите на политиката и доброто финансово равновесие. Ползата от гледна точка на намаляване на процента грешки не трябва да е единственият фактор, който следва да се вземе предвид.

40

Комисията иска да подчертае, че измамите при разходите за развитие на селските райони, установени и докладвани от държавите членки, възлизат на 0,11 %³.

43

По време на своите одити Комисията също установи слабости при проверката на критерия за малки и средни предприятия (МСП), както и неспазване на съответните процедури за частните поръчки. При констатиране на недостатъци на съответните държави членки са наложени нетни финансови корекции (или са в ход процедури за уравниване по съответствие с оглед прилагане на такива корекции), за да се предпази бюджетът на ЕС. Освен това съответните държави членки са задължени да предприемат корективни действия.

В настоящата правна рамка за периода 2014—2020 г. не са предвидени ограничения за размера на предприятието, за да стане бенефициент на помощ по инвестиции в материални активи. Държавите членки могат да насочат подпомагането към конкретни бенефициенти в следствие на заключенията на SWOT анализа и оценката на потребностите. Тези допълнителни изисквания ще трябва да подлежат на контрол и проверка.

46

Подобни разпоредби ще се прилагат през периода 2014—2020 г.

48

Комисията споделя становището, че националните органи вероятно са могли да открият много от грешките, констатирани от Сметната палата. Правилата на ОСП предоставят на държавите членки всички необходими инструменти за намаляване на повечето рискове от грешки.

Комисията ще продължи да предоставя на държавите членки препоръки и насоки, както и да разпространява добри практики за подобряване на системата за контрол, с цел избягване на грешки.

³ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета: Защита на финансовите интереси на Европейския съюз – борба срещу измамите – Годишен доклад за 2013 г. COM(2014) 474 final.

Капе 5

Слабостите са обхванати в съответните планове за действие, насочени към подобряване на системата за административен контрол.

51

По време на своите одити Комисията също установи слабости по отношение на провеждането на административни проверки. Съответните държави членки са задължени да предприемат корективни действия и са им наложени финансови корекции, когато това е уместно.

57

По време на своите одити Комисията също установи слабости при проверката на агроекологичните ангажменти и съответните държави членки бяха задължени да предприемат корективни действия. Освен това в подходящите случаи на съответните държави членки бяха наложени финансови корекции.

Капе 7

Недостатъците в Малта до голяма степен се дължат на факта, че бенефициентите на помощта по агро-екологичната мярка не спазват ангажиментите. Малтийската администрация е предприела много целенасочени действия за осведомяване и е предоставила индивидуално обучение за определени бенефициенти.

59

Агроекологичните схеми отразяват доброволните ангажменти на земеделските производители да предоставят ползи за околната среда и обществени блага, свързани с околната среда, които надхвърлят задължителните изисквания. Компенсаторният характер на плащанията за агроекология (които покриват направените разходи и пропуснатите доходи) не води до непосредствени икономически ползи за земеделските производители, въпреки че те не са изключени в по-дългосрочен план.

62

Във връзка с „ниското“ ниво на контрол на поетите агроекологични ангажменти, в съответствие с приложимите нормативни актове, когато при проверки на място бъде разкрито значително нарушение в рамките на дадена схема за помощ или мярка за подпомагане или в даден регион или част от регион, съответната държава членка е длъжна да увеличи процента на бенефициентите, които подлежат на проверка на място.

В зависимост от държавата членка и отделната мярка реалният процент проверки на място може да надвиши 5 %. Правилното прилагане на горното се проверява в хода на одитите на съответствието, извършвани от Комисията.

Всички критерии за допустимост, ангажменти и други задължения трябва да бъдат проверени по време на проверката на място. Ако някое от изброените не може да бъде проверено в момента на проверката на място, се организира второ посещение.

63

В съответствие с приложимите нормативни актове административните проверки обхващат всички елементи, които е възможно и целесъобразно да бъдат контролирани с административни средства (включително спазването на агроекологичните ангажменти).

По време на своя одит на съответствието Комисията проверява също така дали проверките могат да се извършат по административен път в допълнение към проверките на място. Когато е целесъобразно, на държавите членки се издават препоръки и се прилагат финансови корекции.

Освен това новата правна рамка за ОСП за периода 2014—2020 г. съдържа разпоредби, задължаващи държавите членки да гарантират, че всички мерки за развитие на селските райони, които те възнамеряват да прилагат, подлежат на проверка и контрол. В програмата за развитие на селските райони трябва да бъде включена предварителна оценка на възможностите за извършване на проверка и контрол на мерките.

64

Комисията счита, че санкциите за неспазването на задълженията трябва да бъдат пропорционални, но същевременно да остават възпиращ инструмент.

Съгласно новата правна рамка повторното нарушение също трябва да се взема под внимание при изчисляване на намаленията. Държавите членки определят по своя преценка действителното прилагане на критериите, включени в правните текстове, както и техните конкретни проценти и суми.

65

В случай на сериозно неспазване на поетите ангажменти бенефициентът се изключва от подпомагане през годината на констатацията и следващата година.

Капе 10

Слабостите са обхванати в съответните планове за действие, насочени към подобряване на системата за административен контрол.

74

От 2012 г. насам Комисията търси решение на проблема с високия процент грешки, като изисква национални планове за действие от държавите членки и контролира тяхното прилагане. Въз основа на натрупания опит и на препоръките на Сметната палата тези планове за действие са подобрени с течение на времето.

Очакваните резултати от всички действия не винаги се проявяват в краткосрочен план, особено при мерките, които се изпълняват чрез многогодишни ангажменти. Въпреки това първите резултати от съвместните усилия на Комисията и държавите членки за намаляване на процента грешки чрез изпълнението на планове за действие вече могат да се забележат в намаления процент грешки в областта на развитието на селските райони през 2013 г.

Комисията ще продължи да следи за изпълнението на планове за действие, както от гледна точка на одита, така и от оперативна гледна точка, чрез двустранни срещи, комитети за мониторинг и годишни срещи за преглед.

75

Правомощията на Комисията бяха засилени с новия Регламент (ЕС) № 1306/2013 относно общата селскостопанска политика. Съгласно член 41, параграф 2 междинните плащания за държава членка могат да бъдат спрени или намалени, ако се установи, че ключови компоненти на националната система за контрол са неефективни, или когато не са приложени необходимите корективни мерки. Член 36, параграф 7 предвижда прекъсване на междинните плащания като първо средство за незабавно реагиране в случай на опасения по отношение на законосъобразността и редовността на плащанията.

Освен това, с оглед избягване на финансови корекции, всяка разплащателна агенция, за която в годишния отчет за дейността на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ са изразени резерви, ще трябва да предприеме незабавни действия.

Комисията счита, че санкциите за неспазването на задълженията трябва да бъдат пропорционални, но същевременно да остават възпиращ инструмент.

76

Одитните констатации бяха проследени по-систематично при последните актуализации на планове за действие (септември 2014 г.). Държавите членки трябваше да се съобразят с одитните констатации на Сметната палата и на Комисията в по-голяма степен. На практика 46 % от действията, представени от държавите членки, бяха насочени към конкретни одитни констатации, 50 % от които се съдържат в докладите на Сметната палата.

Следва да се отбележи също така, че всички съществени случаи, съобщени от Сметната палата, са проследени от Комисията, при необходимост

включително чрез процедура на съответствие.

77

В рамките на третата актуализация на плановете за действие през септември 2014 г. държавите членки бяха поканени да предоставят показатели за наблюдение и последните известни резултати, за да се подобри ефективността на действията.

78

Четири съвместни заседания на комитетите за Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, посветени изключително на процента грешки (семинари), организирани досега, са систематичен процес, чрез който се осъществява споделянето на добри и иновативни практики. В допълнение следва да се отбележи, че извън рамките на семинарите и дейностите на Европейската мрежа за развитие на селските райони (EMPCР) обмен на добри практики се осъществява и на официалните заседания на Комитета за развитие на селските райони, както и по време на трите годишни заседания на директорите на разплащателните агенции на всички държави членки.

От 2015 г. нататък Европейската мрежа за развитие на селските райони ще бъде още едно средство, с което в периода 2014—2020 г. ще бъдат разпространявани добри практики. В рамките на EMPCР ще се организират специални събития, ще се споделя съответна информация и ще се привлича участието на заинтересованите страни в инициативи за повишаване на осведомеността.

79

Комисията осигурява редовен обмен с държавите членки по въпросите, свързани с процента грешки, и е представила подробен набор от документи с насоки за мерките за развитие на селските райони и други свързани хоризонтални въпроси (например опростени варианти за разходите, правила за възлагане на обществени поръчки).

По-конкретно, в работния документ на службите на Комисията SWD (2013) 244 относно процента грешки в областта на развитието на селските райони е включен общ набор от основни причини, приложими в даден момент към всички държави

членки, които в крайна сметка трябва да определят кои от тези причини ги засягат, за да установят подходящи смекчаващи мерки.

80

Недостатъците, доказани чрез одитни констатации, се проследяват от Комисията, която системно приканва държавите членки да търсят начини за преодоляването им в плановете за действие.

81

Фактът, че държавите членки са извършили предварителна (превантивна) оценка на възможностите за извършване на проверка и контрол на мерките, заедно с по-внимателното проследяване на одитните констатации, ще позволи подобряване на ефективността на плановете за действие, както проличава в актуализацията от октомври 2014 г.

90

Посочената от Сметната палата промяна бе въведена, защото разходите за налагане на административни санкции за малки суми могат да бъдат несъразмерни в сравнение с ползите, следователно може да се застраши доброто финансово управление.

91

Комисията отбелязва значението на последователните стъпки на регулаторния процес. В това отношение отговорностите на държавите членки са засилени с въведеното изискване за предварителна оценка на възможностите за извършване на проверка и контрол на мерките по програмата както от управляващите органи, така и от разплащателните агенции. Освен това сега Комисията разполага със засилени превантивни инструменти, като възможността за преустановяване или прекъсване, които трябва да имат възпиращ ефект върху грешките.

Както бе потвърдено от Сметната палата в този специален доклад, свърхрегулирането (допълнителни и необосновани национални/регионални правила) оказва твърде незначително влияние върху процента грешки.

Заклучения и препоръки

93

От 2012 г. насам Комисията търси решение на проблема с високия процент грешки, като изисква национални планове за действие от държавите членки и контролира тяхното прилагане. Въз основа на натрупания опит и на препоръките на Сметната палата тези планове за действие са подобрени с течение на времето.

Очакваните резултати от всички действия не винаги се проявяват в краткосрочен план, особено при мерките, които се изпълняват чрез многогодишни ангажменти. Въпреки това първите резултати от съвместните усилия на Комисията и държавите членки за намаляване на процента грешки чрез изпълнението на планове за действие вече могат да се забележат в намаления процент грешки в областта на развитието на селските райони през 2013 г.

Комисията ще продължи да следи за изпълнението на планове за действие, както от гледна точка на одита, така и от оперативна гледна точка, чрез двустранни срещи, комитети за мониторинг и годишни срещи за преглед.

95 - Първо тире

Комисията също установи слабости във връзка с тези въпроси в своите одити. Във връзка с това вече са направени съществени финансови корекции.

Възлагането на обществени поръчки и неспазването на ангажиментите са основните елементи в планове за действие в областта на развитието на селските райони.

Независимо от това следва да се отбележи, че несъответствието с правилата за обществените поръчки не означава непременно, че 100 % от разходите, свързани с тях, са недопустими. Проектът сам по себе си може успешно да постигне целта си и да осигури реална добавена стойност.

95 - Второ тире

Комисията споделя това заключение.

Комисията ще продължи да предоставя на държавите членки препоръки и насоки, както и да разпространява добри практики за подобряване на системата за контрол, с цел избягване на грешки.

Освен това, преди да се извършват плащания, разплащателните агенции трябва да покриват критериите за акредитиране, определени в приложение I към Регламент (ЕС) № 907/2014 (програма за периода 2014—2020 г.). Службите на Комисията правят преглед на акредитирането чрез последващи одити.

96

По отношение на ограничените стимули за бенефициентите за спазване на поетите ангажменти за земеделска дейност, доброволните ангажменти на земеделските производители да предоставят ползи за околната среда и обществени блага, които надхвърлят задължителните изисквания, са отразени в агроекологични схеми. Компенсаторният характер на плащанията за агроекология (които покриват направените разходи и пропуснатите доходи) не води до непосредствени икономически ползи за земеделските производители, въпреки че те не са изключени в по-дългосрочен план.

Във връзка с „ниското“ ниво на контрол на поетите ангажменти, в съответствие с действащото законодателство, когато при проверки на място бъде разкрито значително нарушение, съответната държава членка е длъжна да увеличи процента на бенефициентите, които подлежат на проверка на място. Правилното прилагане на това се проверява по време на одитите по съответствието на Комисията.

За поетите ангажменти за земеделска дейност е определено нивото на контрол да бъде 100 % за административните проверки и 5 % за проверките на място. Разходите за управление и контрол, публикувани в годишните отчети за дейността за 2013 г., възлизат на 4 млрд. евро за цялата обща селскостопанска политика. Поради това следва да се наблегне на подобряването на ефективността на контролните мерки, а не на тяхното увеличаване.

Що се отнася до санкциите, Комисията счита, че санкциите за неспазването на задълженията трябва да бъдат пропорционални, но същевременно да остават възпиращ инструмент.

97

Въз основа на работния документ на службите (SWD (2013) 244) създаването на планове за действие бе замислено като превантивен процес, изграден върху самооценките на държавите членки за основните причини, които са оказали влияние върху процента грешки. Този процес постепенно обхваща аспекта на мерките за реагиране чрез систематично отчитане на одитните констатации и предлагане на конкретни корективни действия. Двустранната перспектива (превантивни мерки и мерки за реагиране) все още е част от дейността. Последното актуализиране на плановете за действие показва, че почти 50 % от действията са породени от конкретни одитни констатации на Сметната палата или на Комисията, докато другата половина се основават на самооценките на държавите членки.

Освен това предварителната оценка на възможностите за извършване на проверка и контрол на всички мерки, включени в ПРСР за периода 2014—2020 г., също разглежда риска от процент грешки от превантивна гледна точка.

Препоръка 1

Комисията приема препоръката. Конкретните въпроси, повдигнати от Сметната палата, следва да бъдат разрешени само в рамките на плановете за действие, ако са констатирани недостатъци.

Комисията признава важността на насоките, свързани с трите основни причини за грешки, както и на разпространяването на добри практики. Това ще се осъществи чрез Европейската мрежа за развитие на селските райони и семинарите.

Освен това Комисията вече е представила на държавите членки конкретни насоки относно възлагането на обществени поръчки и мярката в областта на агроокологията и климата, включително относно двойното финансиране. Умишленото заобикаляне на правилата е обхванато от стратегията за борба с измамите и семинарите, организирани в няколко държави членки в рамките на тази стратегия.

Препоръка 1 - Възлагане на обществени поръчки

Адресати на препоръката са държавите членки.

Въпреки това Комисията иска да подчертае, че за периода 2014—2020 г. вече е представила насоки за професионалистите относно избягване на често срещани грешки в проектите по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове. Тези указания бяха представени на управляващите органи и разплащателните агенции на семинара относно процента грешки, който се проведе през октомври 2014 г.

Препоръка 1 - Умишлено заобикаляне на правилата

Комисията е съгласна с препоръката, която е адресирана до държавите членки.

Препоръка 1 - Плащания за агроокология

Комисията е съгласна с препоръката, която е адресирана до държавите членки, и иска да подчертае, че по време на одитите на съответствието тя системно проверява дали могат да се извършат административни проверки в допълнение към проверките на място. Ако случаят е такъв, на държавите членки се издават препоръки за разширяване на обхвата на административните проверки и се прилагат финансови корекции.

Освен това правната рамка за ОСП за периода 2014—2020 г. съдържа разпоредби, задължаващи държавите членки да гарантират, че всички мерки за развитие на селските райони, които ще бъдат прилагани, подлежат на проверка и контрол.

Всички ПРСР трябва да включват предварителна оценка на възможностите за извършване на проверка и контрол на мерките, в това число на мерките, операциите и конкретните ангажименти в областта на агроокологията и климата. Ако тези мерки за контрол не са задоволителни, ПРСР се коригират по съответния начин (член 62 от Регламент (ЕС) № 1305/2013). Освен това се предвижда пълно намаление на помощта в случай на сериозно неспазване на поетите ангажименти или нарушение на критериите за допустимост, както и изключване на бенефициента от подпомагане през годината, когато е направена констатацията, и през следващата година.

Що се отнася до санкциите, Комисията споделя становището, че санкциите за неспазването на задължения трябва да бъдат пропорционални, но същевременно да остават възпиращ инструмент.

Препоръка 2

Комисията приема тази препоръка. Понастоящем Комисията оценява доказуемостта и възможността за контролиране на новите програми и ще посочи на управляващите органи всички пропуски в рамките на заседанията на комитетите за мониторинг и годишните срещи за преглед.

Освен това одитните констатации ще бъдат внимателно проследени с цел откриване и коригиране на всеки източник на грешки, който може да се припише на националните правила за прилагане, като при необходимост се поискат незабавни промени.

Извлечените поуки от изпълнението на програмите и съответните национални правила ще бъдат споделени чрез ЕМРСР и специални семинари относно процента грешки.

Препоръка 3

Комисията приема препоръката отчасти, тъй като не може предварително да прецени обхвата и резултатите от този анализ или бъдещите политически решения от страна на законодателите за следващия програмен период.

През 2017 г. Комисията ще изготви стратегически доклад за фонда, в който ще обобщи годишните доклади за напредъка, представени от държавите членки (член 53 от Регламент (ЕС) № 1303/2013). Освен това Комисията и държавите членки ще оценят изпълнението на ПРСР по време на процеса на преглед, предвиден в член 21 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В контекста на тези и други доказателства (например одитни констатации) Комисията ще направи оценка на замисъла на политиката и евентуално на необходимостта да се направят предложения за следващия програмен период.

В края на програмния период Комисията ще направи задълбочен анализ на необходимостта от всяка мярка за подпомагане и дали такава все още е налице, преди да направи предложение за следващия програмен период, както това бе направено за настоящия период.

Препоръка 3 - Последна подточка

Комисията е съгласна, че когато е възможно, трябва да се използват административни проверки, въпреки че отбелязва, че в повечето случаи това не е практически осъществимо за агроекологичните операции.

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),
като се свържете с услугата Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/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>).

По оценка на Сметната палата средният процент грешки в областта на разходите за развитие на селските райони, извършени през последните три години, е 8,2 %. Органите за контрол в държавите членки не са открили грешките, защото проверките не са изчерпателни и се базират на недостатъчно информация. Някои от основните причини за грешки са неспазване на правилата за обществени поръчки, предполагаеми умишлени нарушения от страна на частни бенефициенти и неизпълнение на поетите ангажменти за земеделска дейност за помощите, обвързани с площ. Комисията и държавите членки са частично ефективни при елиминирането на основните причини за високия процент грешки в областта на развитието на селските райони. Сметната палата отправя редица конкретни препоръки за предприемане на корективни и превантивни действия срещу широко разпространени слабости на ниво ЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации