

Специален доклад

**Добре ли се управлява
помощта от ЕС за
предотвратяване
и възстановяване
на щети от пожари
и природни бедствия
в горите?**



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 978-92-872-1587-1
doi:10.2865/820266

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

Printed in Luxembourg

Специален доклад

**Добре ли се управлява
помощта от ЕС за
предотвратяване
и възстановяване
на щети от пожари
и природни бедствия
в горите?**

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея отДФЕС)

Точки

Съкращения и речник на термините

I – IX Кратко изложение

1 – 16 Въведение

1 – 2 Защитна функция на горите

3 – 7 Пожари и природни бедствия

4 – 5 Пожари

6 – 7 Други видове бедствия

8 – 10 Политиката за развитие на селските райони: ключов инструмент за опазване на горите на ЕС

11 – 16 Политиката за развитие на селските райони подкрепя възстановяването на потенциала на горското стопанство и въвеждането на превантивни мерки (мярка 226)

17 – 20 Обхват и подход на одита

21 – 74 Констатации и оценки

21 – 42 Част I — Превантивните действия не са били достатъчно добре насочени

22 – 29 При одобряване на ПРСР Комисията няма цялостна представа за нуждите

30 – 35 Недостатъци в процеса на подбор на ниво държави членки

36 – 42 Финансирането не съответства на установените рискове и нужди

43 – 54 Част II — Констатирани са неподходящи дейности за постигане на целите на мярката

43 По своето естество одитираните дейности като цяло са допринесли за постигане на целите на мярката 226, въпреки това...

44 – 47 ... предоставена е подкрепа за някои дейности в горския сектор, които не са свързани с природни бедствия

48 – 49 За някои видове операции не е било възможно да се проверят основни изисквания за допустимост

50 – 52 Предоставяно е подпомагане за горски пътища, без да има доказана конкретна полза за предотвратяване на пожари...

53 – 54 ... като е възможно дори настъпването на отрицателни странични ефекти за околната среда, ако липсва адекватно съобразяване с местните условия

- 55 – 64 **Част III — Липса на съответно осигуряване на икономическа ефективност на финансираните дейности**
- 55 – 60 Основателността на разходите невинаги е доказана
- 61 – 64 Конкретни ситуации с риск от прекомерно публично подпомагане
- 65 – 74 **Част IV — Инструментите за мониторинг не позволяват на Комисията и на държавите членки да оценят по подходящ начин ефикасността и ефективността на мярката**
- 66 – 67 Налични инструменти за мониторинг
- 68 – 70 Недостатъчни показатели за измерване на постигането на целите
- 71 – 72 Ограничена полза от междинните оценки
- 73 – 74 Не е извършена адекватна оценка на ефективността на превантивните действия

75 – 81 **Заклучения и препоръки**

Приложение I — Предоставяне на финансови средства за мярка 226

Приложение II — Списък на проверените операции

Отговори на Комисията

Съкращения и речник на термините

Ос: Съгласувана група от мерки със специфични цели за постигане на една или повече от целите за подпомагане на развитието на селските райони. В периода 2007—2013 г. мярка 226 е част от ос 2, която има за цел подобряване на околната среда и ландшафта.

ОСП: Обща селскостопанска политика

ОРМО: Обща рамка за мониторинг и оценка.

ЕЗФРСР: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони. ЕЗФРСР е основният финансов инструмент на политиката за развитие на селските райони. Наред с ЕФГЗ (Европейски фонд за гарантиране на земеделието) ЕЗФРСР е един от двата финансови инструмента на ОСП.

EFFIS: Европейска информационна система за горски пожари. База данни на Комисията, която съдържа информация във връзка с мониторинга на възникването и последиците от горските пожари на ниво ЕС. Данните служат за изготвяне на годишен доклад относно горските пожари в Европа и съседните страни.

ЕС: Европейски съюз

Гора: Земна площ, която се простира върху повече от 0,5 ха с дървета с височина над 5 метра и с покритие на короните над 10 процента от територията, или дървета, които могат да достигнат тези прагови стойности *in situ*. Тук не се включва земна площ, която е с преобладаващо земеделско или градско ползване¹.

Мярка: Основна единица на програмното управление, която се състои от съвкупност от сходни операции, финансирани с точно определен бюджет.

Мярка 226: Подпомагане от ЕЗФРСР за възстановяване потенциала на горското стопанство и въвеждане на превантивни мерки².

Природно бедствие: Естествено настъпващо събитие, свързано с живата или неживата природа, което води до съществени нарушения на горските структури и като краен резултат причинява сериозни икономически щети и щети за околната среда.

Нужда: Възможност или затруднение, имащи значение за съответните групи или региони, за които се търси решение чрез публична интервенция.

1 Член 30 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагането на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 15).

2 Член 48 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1).

Операция: Проект, който е избран в съответствие с определени критерии и е изпълнен от бенефициент, в т.ч. и някои действия, свързани с целите на подпомагането.

Други залесени земни площи: Земна площ, простираща се на повече от 0,5 ха, която не е класифицирана като гора. Покритието на короните е между 5 и 10 процента, или храсти и храстовидна растителност с над 10 процента покритие. Тук не се включва земна площ, която е с преобладаващо земеделско или градско ползване.

РСП: Развитие на селските райони

ПРСР: Програма за развитие на селските райони. Документ за планиране и изпълнение на политиката за развитие на селските райони, който се изготвя от държава членка или регион и се одобрява от Комисията.

I Европейските гори са заплашени от пожари, които обикновено са причинени от умишлени или неумишлени човешки действия или от природни бедствия, в т.ч. събития, свързани с неживата природа (бури, суши, наводнения, лавини, и т.н.) или с живата природа (вредители, болести).

II Сметната палата провери дали подпомагането от ЕЗФРСР за възстановяване потенциала на горското стопанство в горите, поразени от природни бедствия и пожари, и за въвеждане на превантивни мерки (мярка 226) е било добре управлявано и дали предвидените резултати са постигнати по икономически ефективен начин. Тази мярка се прилага за програмния период 2007—2013 г. по ос 2, която е насочена към устойчивото използване на горски площи като начин за подобряване на околната среда и ландшафта в ЕС. Към края на 2012 г. общият размер на подпомагането по ЕЗФРСР за мярка 226 е в размер на 1,55 млрд. евро за периода 2007—2013 г.

III Одитът на Сметната палата обхваща Комисията и избрани държави членки (Австрия, Франция (Аквиания), Италия (Базиликата), Испания (Андалусия) и Словакия). Тези държави членки, взети заедно, представляват повече от 85 % от всички разходи, декларирани към 31.12.2012 г. По-голямата част от подпомагането (80 %) е насочено за превантивни действия, основно срещу пожари.

IV Сметната палата заключава, че подпомагането не е управлявано достатъчно добре, както и че Комисията и държавите членки не могат да покажат, че планираните резултати са постигнати по икономически ефективен начин.

V Превантивните действия не са били достатъчно добре насочени. Сметната палата отбелязва, че въпреки че мярка 226 е насочена към гори, класифицирани като заплашени от среден до висок риск от пожар, на ниво ЕС липсва общо определение или критерии за тяхното идентифициране. В различни аспекти процедурите за подбор в държавите членки са незадоволителни, като липсват ясни критерии за подбор и ефективна оценка на предлаганите действия или се пренебрегват някои области на риск. Целите за околната среда не са достатъчно приоритизирани на етапа на подбора, а понякога са пренебрегвани по време на изпълнението.

VI По време на одита бяха установени дейности, неподходящи за постигане на целите на мярката. Въпреки че по своето естество (противопожарни просеки, разреждане, разчистване и т.н.) много от проверените съфинансирани дейности като цяло са допринесли за постигане на целите на подпомагането, Сметната палата установи, че са изпълнявани и дейности, които не са свързани с природни бедствия или пожари, а са извършени поради други икономически или екологични съображения. По отношение на някои от извършваните операции не беше възможно да се проверят основни изисквания за допустимост поради липсата на документация. Сметната палата също така установи случаи, при които горски пътища са използвани за икономическа експлоатация на горите, без да е доказана конкретна полза във връзка с предотвратяването на пожари. Високата гъстота на изградените пътища също може да доведе до отрицателни ефекти за околната среда.

VII Икономическата ефективност на финансираните дейности не е била добре гарантирана. Сметната палата установи случаи, при които прагът за публично подпомагане често е променян, без това да бъде обосновано, или пък стандартните разходи в даден регион са били значително по-високи от тези за сходни дейности в друг регион, или е бил използван по-скоро ръчен труд, а не механизирани, като това е довело до по-високи разходи. Сметната палата откри също така ситуации, при които е имало риск публичното подпомагане да бъде прекомерно, тъй като са били избрани вече приключени проекти, бенефициентите са били в състояние да финансират самостоятелно операциите или подпомагането е било използвано за земеделски парцели.

VIII

На последно място, въведените инструменти за мониторинг не позволяват на Комисията и на държавите членки да оценят по подходящ начин ефикасността и ефективността на мярката. По-специално, показателите за изпълнение, установени в ОРМО, са били незадоволителни и наличните оценки са били от ограничена полза. Не беше възможно да се формулират заключения относно ефективността на превантивните действия, тъй като тя не е била измерена. Има вероятност установените слабости да продължат да съществуват през периода 2014—2020 г., тъй като предлаганите нови инструменти за мониторинг не са подобрили рамката за мониторинг за това конкретно подпомагане.

IX

С оглед на гореизложените заключения и като се има предвид, че подпомагането — предмет на одита, ще бъде продължено за следващия програмен период 2014—2020 г., Сметната палата препоръчва:

— Държавите членки следва да:

- а) избират превантивните действия въз основа на ясни критерии, съгласувани с нуждите, и след извършването на задълбочена и документирана оценка;
 - б) подобрят въздействието на подпомагането върху околната среда, като отдават приоритет на действията в горите с най-голямо значение за околната среда, като например горските площи по Натура 2000;
 - в) следят подпомагането да бъде предоставяно само за действия, свързани с природно бедствие или пожар;
 - г) въведат система за контрол, която позволява ефективна проверка на спазването на условията за отпускане на помощта, както и да поддържат съответните документи или информация;
 - д) обърнат по-голямо внимание на свързаните с подпомаганите действия екологични съображения, по-специално като установят подходящи защитни механизми за предотвратяване на обратен ефект върху околната среда;
- е) гарантират разумен размер на стандартните разходи, установени за подпомаганите действия;
 - ж) обосновават прага на подпомагането, както и всяко негово изменение, въз основа на обичайно извършваните от бенефициентите разходи;
 - з) изискват от бенефициентите ясно да доказват нуждата от подпомагане по мярка 226;
 - и) изготвят доклади относно ефекта от извършваните действия по отношение на намаляването на броя пожари/природни бедствия и засегнатите площи.
- Комисията следва:
- а) когато одобрява ПРС на държавите членки за периода 2014—2020 г. да проверява дали нуждата от превантивни действия в горските площи, където е предвидено подпомагане, е добре описана и обоснована;
 - б) да определя общи основни критерии за разграничаване на горските площи, които са подложени на нисък, среден или висок риск от пожари;
 - в) да проверява дали държавите членки са въвели подходяща система за контрол;
 - г) да изясни изискванията за действията, които ще бъдат подпомагани по мярка 226, за да гарантира, че те имат значителен принос за предотвратяване на пожари и природни бедствия, особено когато са част от икономически рентабилна дейност и като такива могат да бъдат също така финансирани по ос 1;
 - д) да подобри извършвания от нея мониторинг на мярката, за да гарантира, че държавите членки я прилагат в съответствие с поставените конкретни цели.

Защитна функция на горите

01

В ЕС общата площ на горите и другите залесени земи възлиза на приблизително 180 млн. хектара, което е около 42,4 % от общата земна площ на ЕС и е повече, отколкото площта, използвана за селскостопански цели (около 174 млн. ха)³. Горите са многофункционални и допринасят за изпълнението на икономически, социални и екологични цели. Социално-икономическото значение на горите е високо: производството и преработването на дървесина допринася за развитието на селските райони и осигурява милиони работни места, често в средни и малки по размер предприятия⁴.

02

От няколко десетилетия насам функциите на горите във връзка с околната среда предизвикват все по-голямо внимание, най-вече по отношение на опазването на биологичното разнообразие и, в последните години, в контекста на климатичните промени. Горите имат важна защитна функция⁵:

а) *Горите защитават населените места и инфраструктурата.* Много планински региони в Европа биха били необитаеми без наличието на гори, които предпазват пътищата, железопътните линии, обработваемите земи и дори цели населени места от щети или разрушения от свлачища, кални реки, падащи камъни и лавини.

- б) *Горите предпазват почвите.* Горските райони играят важна роля за съхраняване на пейзажа и плодородието на почвите. Горите предотвратяват ерозията на почвите и опустиняването, особено в планините или в полусухите райони, най-вече като намаляват оттока и понижават скоростта на ветровете.
- в) *Горите регулират запасите от прясна вода.* Горите имат основен принос за съхранението, пречистването и освобождаването на вода към повърхностните водни обекти и подпочвените водоносни слоеве. Тяхната пречистваща роля включва разграждане и поглъщане на по-голямата част от пренасяните с дъжда замърсители във въздуха.
- г) *Горите съхраняват биологичното разнообразие.* Горите са ключов елемент от европейската природа и са дом на най-големия брой гръбначни животни на континента. Хиляди видове насекоми и безгръбначни животни, както и много растения, живеят в горски местообитания.
- д) *Горите поглъщат въглерод.* Горите са важно звено от глобалния цикъл на въглерода поради способността им да извличат CO₂ от атмосферата и да го задържат в своята биомаса и почва.

- 3 Статистически данни от областта на земеделието, горското стопанство и рибарството, Наръчници на Евростат, 2013 г. Освен ако не е посочено друго, в настоящия специален доклад терминът „гори“ обхваща също и другите залесени площи.
- 4 COM(2013) 659 окончателен от 20 септември 2013 г. „Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“.
- 5 COM(2010) 66 окончателен от 1 март 2010 г. „Зелена книга на Комисията относно опазването на горите и информацията за горите в ЕС: подготвяне на горите за изменението на климата“.

Пожари и природни бедствия

03

Европейските гори са заплашени от пожари, които обикновено са причинени от умишлени или неумишлени човешки действия или от природни бедствия, в т.ч. събития, свързани с неживата природа (бури, суши, наводнения, лавини, и т.н.) или с неживата природа (вредители, болести).

Пожари

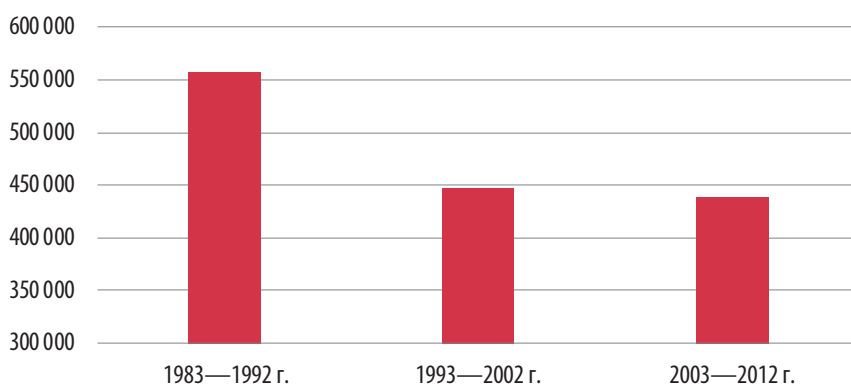
04

В периода 1983—2012 г. пожарите са причинили изгарянето на средно 480 000 ха⁶ горски площи всяка година в ЕС. Средната изгоряла площ е значително по-голяма в периода 1983—1992 г., отколкото през следващите две десетилетия, в рамките на които средствата за борба срещу горските пожари в държавите членки значително са се подобрили (вж. **графика 1**)⁷.

- 6 Статистически данни на EFFIS относно изгорелите площи за периода 1980—2012 г. Средната стойност се основава на информация от 20 държави членки на ЕС. Липсва информация за следните страни: BE, DK, IE, LU, MT, NL, UK.
- 7 Съвместен доклад на JRC и ГД „Околна среда“, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa, 2012*, (Горски пожари в Европа, Близкия Изток и Северна Африка през 2012 г.). Докладваните статистически данни се отнасят до 19 държави членки. Данните са за периода 1980—2012 г. за южните държави членки (Гърция, Испания, Франция, Италия и Португалия). За всички останали държави членки (България, Чешка република, Германия, Естония, Кипър, Латвия, Унгария, Австрия, Полша, Румъния, Словакия, Финландия и Швеция) информацията е за периода 1990—2012 г.

Графика 1

Среден годишен размер на изгорелите площи (в ха) за периода 1983—2012 г.



Източник: Съвместен доклад на JRC (Съвместен изследователски център) и ГД „Околна среда“, Горски пожари в Европа, Близкия Изток и Северна Африка (*Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa*), 2012 г.

Въведение

05

Над 95 % от тези пожари са причинени от човека, било то умишлено или поради небрежност (напр. пожари в резултат от земеделски практики като изгаряне на слама или храсти, изгаряне на горски отпадъци или подновяване на пасища, цигари). Около 85 % от общата изгоряла площ от горски пожари се намира в Средиземноморския регион и Португалия. Скорошни горски пожари водят до изгаряне на големи площи в Португалия (2003 г. и 2005 г.), Гърция (2007 г.) и Испания (2006 г.). За сериозно засегнатите гори възстановяването до състоянието им преди пожара представлява голямо предизвикателство, особено във връзка с биологичното разнообразие. Въздействието върху околната среда на горските пожари не се ограничава до загуба на биологичното разнообразие и до щети за екосистемите. Пожарите водят и до изхвърляне на емисии от частици и газове (в т.ч. CO₂) в атмосферата, загуба на минерални хранителни вещества, унищожаване на органичния слой на почвата и изменения в нивата на филтрационните води в почвата. Това е причина изгорелите площи да са податливи на ерозия, загуба на почви и свлачища. Честите горски пожари в комбинация със суши могат също така да доведат до опустиняване⁸.

Други видове бедствия

06

В периода 1950 г.—2009 г. силните бури са основната причина за нанесени щети в Европа. Загубите в резултат от бури представляват над 50 % от всички видове щети за горите по причини, несвързани с живи организми⁹. Най-разрушителните бури от скорошния период са през годините 1999 г., 2005 г., 2007 г. и 2009 г. Бури от 1999 г. (*Lothar* и *Martin*) нанасят катастрофални щети на Франция и Централна Европа, като са повредени близо 200 млн. м³ дървесина. През

януари 2005 г. бурята *Gudrun* преминава през Южна Швеция и нанася щети на 66 млн. м³ дървесина (приблизително равностойността на годишната реколта от дървесен материал в Швеция). През януари 2007 г. бурята *Kyrill* причинява значителни щети в Централна Европа, в т.ч. загуби на дървен материал в горите в размер на 45 млн. м³ (от които 16 млн. м³ в Германия). През януари 2009 г. бурята *Klaus* повля огромни площи горски масиви във Франция (37 млн. м³, основно морски бор), Испания и Италия¹⁰. Освен отрицателното въздействие върху околната среда има също така последици от социален характер (смъртни случаи) и от икономически характер (спад на цените на дървесината) поради пускането на пазара на голямо количество повреден дървен материал¹¹.

07

Все по-чести и тежки суши засягат големи площи в Европа и водят до недостиг на вода и засилен натиск върху водните ресурси. От друга страна, Европа е засегната през последните няколко години от различни големи наводнения. Подобни бедствия нанасят вреди и на горите, въпреки че в по-малка степен в сравнение с пожарите, бурите и биотичните агенти като насекомите (напр. бръмбарите корояди), болестите, дивата флора и фауна и неконтролираните пасища¹².

- 8 Доклад на ЕАОС № 3/2008, *European forests – ecosystem conditions and sustainable use* (Европейските гори – условия на екосистемата и устойчива употреба), стр. 51.
- 9 COM(2010) 66 окончателен, стр. 12; Технически доклад на ЕАОС № 13/2010, Отчитане на въздействията от природни бедствия и технически аварии в Европа, стр. 25.
- 10 Технически доклад на ЕАОС № 13/2010, Отчитане на въздействията от природни бедствия и технически аварии в Европа, стр. 33—40. Доклад на Европейския институт за гората във връзка със семинара STORMS относно политиките за минимизиране и възстановяване на щетите от бури, причинени на горите (*Policies for Forest Storm Damages Mitigation and Restoration*), 1 юли 2010 г., Брюксел, стр. 20.
- 11 COM(2010) 66, окончателен, стр. 12.
- 12 Технически доклад на ЕАОС № 3/2008 „Европейските гори – условия на екосистемата и устойчива употреба“, стр. 53 и 54: през 2005 г. в Швеция около 2 900 000 ха гори, основно млади борове (*Pinus sylvestris*), са повредени от лосове (*Alces alces*), а в Южна Италия почти 500 000 ха са повредени поради екстензивна паша на добитъка.
- 13 Регламент (ЕИО) № 3529/1986 на Съвета от 17 ноември 1986 г. относно опазването на горите на Общността от пожари (ОВ L 326, 21.11.1986 г., стр. 5) и Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета от 23 юли 1992 г. относно опазването на горите на Общността от пожари (ОВ L 217, 31.7.1992 г., стр. 3).
- 14 Член 30 от Регламент (ЕО) № 1257/99 на Съвета от 17 май 1999 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) и за изменение и отмяна на някои регламенти (ОВ L 160, 26.6.1999 г., стр. 80).

Политиката за развитие на селските райони: ключов инструмент за опазване на горите на ЕС

08

ЕС допринася от дълго време за опазването на горите, по-специално във връзка с предотвратяването на пожари. В периода 1986—2002 г. горите в ЕС са предмет на различни специфични регламенти, насочени към предотвратяване на горски пожари¹³, а от 2000 г. опазването на горите е включено в политиката за развитие на селските райони¹⁴.

09

Политиката за развитие на селските райони за програмния период 2007—2013 г. е насочена към три основни цели¹⁵, които следва да се постигнат чрез серия от мерки, групирани за всяка цел по тематични оси, които се подпомагат финансово чрез ЕЗФРСР¹⁶:

- подобряване конкурентоспособността на секторите на земеделието и горското стопанство (Ос 1);
- подобряване на околната среда и ландшафта (Ос 2);
- подобряване на качеството на живот в селските райони и насърчаване на разнообразяването на селската икономика (Ос 3).

10

В периода 2007—2013 г. една от специфичните мерки за горите (мярка 122: „подобряване икономическата стойност на горите“) е обхваната от ос 1¹⁷, а различни други мерки са от приложното поле на ос 2¹⁸.

Политиката за развитие на селските райони подкрепя възстановяването на потенциала на горското стопанство и въвеждането на превантивни мерки (мярка 226)

11

В периода 2007—2013 г. подпомагането по ЕЗФРСР за възстановяване на горите, поразени от природни бедствия и пожари, и за въвеждане на превантивни мерки, се предоставя чрез мярка 226 („Възстановяване на потенциала на горското стопанство и въвеждане на превантивни мерки“) от ос 2. Тази мярка е включена в 58 програми за развитие на селските райони (ПРСР), изготвени от 16 държави членки¹⁹.

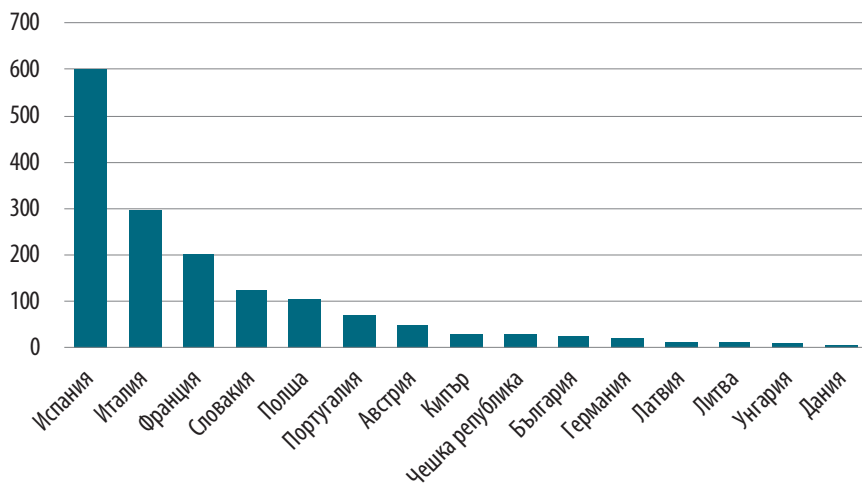
12

Към края на 2012 г. общият размер на помощта по ЕЗФРСР, предвидена за дейностите по мярка 226, е в размер на приблизително 1,55 млн. евро. Подпомагането от ЕЗФРСР представлява една част от общия размер на публичните средства, изплатени на бенефициентите от компетентните национални администрации. Нивото на съфинансиране на ЕЗФРСР се определя във всяка ПРСР. Възможно е общият размер на публично подпомагане да обхване до 100 % от допустимите разходи на бенефициентите на мярката.

- Член 4 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.
- За периода 2014—2020 г. групирането на мерките по оси вече не се използва. През този период всяка мярка, финансирана по ЕЗФРСР, ще бъде програмирана така, че да допринесе за постигане на една или повече от шестте „приоритета на Съюза“ (член 5 от Регламент (ЕО) № 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):
 - стимулиране на трансфера на знания и иновациите
 - повишаване на конкурентоспособността на всички видове селскостопанска дейност и укрепване на жизнеспособността на стопанствата,
 - насърчаване на организацията на хранителната верига и управление на риска в селското стопанство
 - възстановяване, опазване и укрепване на екосистемите
 - насърчаване на ефективното използване на ресурсите и преход към нисковъглеродна и устойчива на изменението на климата икономика
 - насърчаване на социалното приобщаване, намаляването на бедността и икономическо развитие в селските райони.
- Тази мярка е предмет на изготвения от Европейската сметна палата Специален доклад № 8/2013 „Подпомагане от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони за подобряване на икономическата стойност на горите“ (<http://eca.europa.eu>).
- Мерки за горското стопанство по ос 2: 221 — Първоначално залесяване на земеделска земя; 222 — Първоначално установяване на агросоветни системи върху земеделски земи; 223 — Първоначално

Графика 2

Предвидено подпомагане от ЕЗФРСР по мярка 226 за периода 2007—2013 г. (в млн. евро)



Източник: Европейска комисия.

залесяване на неземеделски земи; 224 — Плащания по програма Натура 2000; 225 — Плащания за опазване на околната среда в горите; 226 — Възстановяването на потенциала на горското стопанство и въвеждането на превантивни мерки; 227 — Инвестиции в непроизводствена дейност.

- 19 BG, CZ, DK, DE(5), EL, ES(17), FR(3), IT(20), CY, LV, LT, HU, AT, PL, PT(3), SK.
- 20 Член 48 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 и член 33 от Регламент (ЕО) № 1974/2006.

13

Плащанията от ЕЗФРСР за тази мярка са в размер на около 860 млн. евро към 31.12.2012 г. По-голямата част от подпомагането (80 %) е насочена към превантивни действия, основно дейности за предотвратяване на пожари (вж. **приложение I** за повече подробности относно разпределянето на финансовите ресурси за мярка 226).

14

Публичното финансово подпомагане се предоставя както за частните, така и за държавните гори, тъй като регламентите на ЕС за мярка 226 не изключват нито един вид собственост. Подпомагането в областта на развитието на селските райони за мерките

за предотвратяване на пожари може да се предоставя единствено за гори, които са класифицирани от държавите членки като гори със среден или висок риск от пожари според плана за опазване на горите, и да обхване създаване на защитна инфраструктура (напр. горски пътища, пътеки, водоснабдителни пунктове, сечища и противопожарни просеки), превантивни горскостопански практики (напр. контрол над растителността, разреждане и разнообразяване структурата на растителността) и монтиране или подобряване на стационарни технически средства за мониторинг на горски пожари²⁰. В случая на противопожарните просеки допустимите разходи могат да включват, освен разходите по създаването, и последващите разходи по поддържането на съответните зони.

15

Регламентите на ЕС изискват другите превантивни действия, както и действията, имащи за цел възстановяване на потенциала на горското стопанство в горите, поразени от природни бедствия и пожари, да бъдат свързани с бедствие, т.е. с възникването или риска от възникване на природно бедствие или пожар. Регламентите обаче не определят специфични условия за допустимост, като например минимално ниво на риск.

16

Подпомагането за „възстановяване на потенциала на горското стопанство и въвеждане на превантивни мерки“ в рамките на политиката за развитие на селските райони се извършва според принципа на споделено управление между Комисията и държавите членки. Държавите членки разработват програми за развитие на селските райони (ПРСР) на национално или регионално равнище. След одобряването им от Комисията държавите членки пристъпват към тяхното изпълнение. Създадена е обща рамка за мониторинг и оценка (ОРМО), която се основава на общи показатели, на годишни доклади за изпълнението, изготвени от държавите членки, както и на различни видове оценки.

Обхват и подход на одита

17

Основната цел на одита беше да се оцени дали подпомагането от ЕЗФРСР за възстановяване на потенциала на горското стопанство и за въвеждане на превантивни мерки е добре управлявано и дали Комисията и държавите членки могат да покажат, че помощта е довела до постигане на планираните цели по икономически ефективен начин.

18

Одитът бе съсредоточен върху следните въпроси:

- а) Добре ли е насочено подпомагането към нуждите от предотвратяване на природни бедствия и рискове от пожари?
- б) Подходящи ли са финансираните операции за постигане на целите на мярката?
- в) Икономически ефективни ли са финансираните операции?
- г) Подходящи ли са инструментите за мониторинг за оценка на ефективността и ефикасността на мярката?

19

Одитът обхвана както Комисията, така и избрани държави членки. На равнището на Комисията одитната дейност беше насочена към разработването на мярката и дейностите по нейното управление, включително одобрението на ПРСР, представени от държавите членки, и мониторинга на финансовото подпомагане по мярката. На равнището на държавите членки одитът включи посещения в Австрия, Франция (Аквитания), Италия (Базиликата), Словакия и Испания (Андалусия). В тези държави членки се извършват над 85 % от общите разходи, декларирани по мярката 226 към 31.12.2012 г.

20

Одитната дейност включи проверка на ПРСР, на националното или регионалното законодателство и административни процедури, както и събеседвания с компетентните управляващи органи в посетените държави членки. В допълнение беше извършен одит на 68 операции, финансирани по мярката 226, от които 45 на място с цел проверка на ефекта от различните видове допустими действия, извършени в съответните горски площи (вж. **приложение II** за повече подробности).

Част I — Превантивните действия не са били достатъчно добре насочени

21

Подходящото насочване на превантивните действия²¹ изисква:

- при оценката на ПРСР, които са й представени от държавите членки, Комисията следва да разполага с цялостна представа за природните бедствия и рисковете от пожари;
- процесът на подбор на ниво държави членки следва да бъде съгласуван с нуждите, определени в ПРСР;
- финансирането следва да съответства на рисковите зони.

При одобряване на ПРСР Комисията няма цялостна представа за нуждите

Липса на обща дефиниция на горите, изложени на риск от пожари

22

Регламент (ЕИО) № 2158/92 на Съвета относно опазването на горите на Общността от пожари, който действа до 2001 г., определя критериите за класифициране на горските площи, изложени на нисък, среден или висок риск от пожари. Регламентът изисква от държавите членки да изготвят списъци на областите в зависимост от степента на излагане на риск от пожари и да ги изпратят на Комисията за одобрение²². Решението на Комисията за приемане на списъците на горските площи, изложени на среден и висок риск от пожари в Гърция, Испания, Франция, Италия и Португалия²³, не е актуализирано от 2001 г. и поради

това държавите членки, които се присъединяват към ЕС през 2004 г. и след това, не са взети предвид.

23

След изтичане на действието на горепосочения регламент, в член 48 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 се постановява, че превантивните мерки срещу пожари се отнасят до горите, класифицирани от държавите членки като изложени на висок или среден риск от пожари съгласно техните планове за защита на горите²⁴.

24

При липсата на общи критерии за оценка на риска от пожари държавите членки извършват анализ на този риск въз основа на собствената си методология. В резултат на това използваните критерии за класифициране на горските райони като зони със среден или висок риск от пожари се различават между държавите членки в ЕС.

25

Европейската информационна система за горски пожари (EFFIS) е база данни на Комисията, която съдържа информация във връзка с мониторинга на възникването и последиците от горските пожари на ниво ЕС²⁵. Данните служат за изготвяне на годишен доклад относно горските пожари в Европа и съседните страни²⁶. Тази база данни обаче не се използва в процеса на одобряване на ПРСР за оценка на извършения от държавите членки анализ на риска. Комисията не публикува специфични указания²⁷ относно класификацията на риска от пожари с оглед да насърчи прилагането на добри практики и да осигури съпоставимостта и надеждността на извършвания от държавите членки анализ на риска от пожари.

21 В тази част се разглеждат превантивните действия, при които подходящото насочване е от ключово значение за ефективността. Те представляват около 80 % от финансираните действия.

22 Съгласно член 2, параграфи 2 и 3 от Регламент (ЕИО) № 2158/92 могат да бъдат класирани като зони, изложени на висок риск, единствено райони в Португалия, Испания, Гърция и някои райони във Франция и Италия, където наличието на постоянен или цикличен риск от пожари сериозно застрашава екологичното равновесие, безопасността на хората и предметите или допринася за ускоряване на процеса на опустиняване на селските райони. Райони, различни от тези, могат също да бъдат признати за зони с висок риск, ако държавата членка подаде обосновано искане за това. Районите, където рискът от горски пожари не е постоянен или цикличен, но представлява значителна заплаха за горските екосистеми, могат да бъдат класифицирани като зони със среден риск.

23 Решение № 1619/1993 на Комисията от 24 юни 1993 г. По това време (ЕС12) 60 млн. ха гори, които се равняват на 42 % от тогавашната обща площ на горите, са били класифицирани като зони, изложени на висок риск от пожари, най-вече в Средиземноморския регион.

24 Това изискване не е променено и за периода 2014—2020 г. (вж. чл. 24, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1305/2013).

25 Информацията за горите в ЕС, изложени на риск от пожари, се изготвя въз основа на набор от данни от EFFIS (като метеорологичният риск от пожари, честотата на възникване на пожари, периметърът на опожарени райони и данните за пожари, предоставени от държавите членки), към които се прибавя допълнителна информация относно обхвата на противопожарните ресурси, като напр. картите на гори на Съвместния изследователски център или европейската база данни *Corine Land Cover*. До 22 държави членки подават

Констатации и оценки

26

Примерът на Словакия показва потенциалните несъответствия, които могат да се разкрият с помощта на данните от EFFIS. Според националната система за класифициране на горските райони в зависимост от риска от пожари 1,8 млн. ха гори от 2 млн. ха горски площи са класифицирани като райони, изложени на среден или висок риск от пожар в страната. Въпреки това нито данните от предишни години за горски пожари, нито базата данни EFFIS (вж. **графика 3**) обосновават толкова висок процент на горски райони, изложени на среден и висок риск от пожари в страната. Словашките органи не са предоставили информация на Сметната палата относно използвания от тях метод за класифициране или критериите за класифициране на горските райони в зависимост от различните нива на риск от пожари.

Комисията не разполага с подробна информация относно природните бедствия, засягащи горите

27

По време на одита беше констатирано, че Комисията няма подробна информация относно историческото развитие на случаите на природни бедствия и катастрофи (с изключение на пожарите). Тя не разполага с анализ относно размера на щетите върху горите, нанесени по причини, свързани с неживата (напр. суши, бури или лавини) или с живата природа (вредители и болести).

28

В своето съобщение „Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“²⁸ Комисията признава като стратегически насоки а) създаването на „Европейската информационна система за горите чрез събиране на хармонизирана общоевропейска информация“ и интегрирането на „различни информационни системи (напр. EFFIS) и платформи за данни (...)“, б) необходимостта от привеждане „в съответствие информацията за горите в ЕС“, в) необходимостта от подобряване, съпоставяне и споделяне на „информацията за горите и техния мониторинг“ и г) необходимостта от разработване на „няколко модула, например относно горите и природните смущения като пожари и вредители“.

29

Комисията не разполага с подробна информация относно другите видове природни бедствия, които нанасят щети на горите, и вследствие на това няма цялостен поглед върху нуждите в областта на предотвратяване на бедствията, когато оценява плановете за мярка 22б, предложени от държавите членки в представените от тях ПРСР.

Недостатъци в процеса на подбор на ниво държави членки

30

Управляващите органи следва да определят приоритети за действия в горските райони с най-голямо значение (като се имат предвид многофункционално естество на горите, така както е посочено в точки 1 и 2), за които потенциалните значими рискове са били предварително идентифицирани. Това следва да бъде отразено в процедурата за подбор.

годишно данни на доброволен принцип, тъй като след изтичане на действието на Регламент (ЕО) № 2152/2003 (регламент *Forest Focus*) това предоставяне на данни не е наложено от нито един регламент на ЕС.

- 26 Съвместен доклад на JRC и ГД „Околна среда“, *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2012*, (Горски пожари в Европа, Близкия Изток и Северна Африка през 2012 г.).
- 27 В своето заключение относно предотвратяването на горските пожари в Европейския съюз (заседание № 3010 на Съвета по общи въпроси от 26 април 2010 г.) Съветът приканва Комисията „да включи горските пожари в списъка на приоритетите, които трябва да бъдат обхванати в текущия процес на обмен на добри практики и на разработване на насоки за оценка и картографиране на риска, както и на насоки за минималните стандарти за превенция на бедствия, насочени към конкретни рискове“. Работният документ на службите на Комисията относно насоките за оценка и картографиране на риска за целите на управлението на бедствия (21.12.2010 г.) не е специфично насочен към пожарите и не препоръчва използването на конкретни критерии, сравнителни показатели или стандарти в областта на рисковете. В този документ се посочват недостатъците, засягащи съществуващите методологии, и се анонсира предстоящото изготвяне на каталог с препоръчителни методи и норми за оценка на риска.
- 28 COM(2013) 659 окончателен.

Липса на ефективни процедури за подбор...

31

В Италия (Базиликата) наличните средства за изпълнение на мярката най-напред са били разделени между сдруженията на общини в зависимост от броя на персонала в горските служби, които общините трябва да наемат в рамките на всяко сдружение. След разпределяне на средствата сдруженията са представили проекти и заявления за подпомагане, които съответстват на средствата, които вече са заделени за всяко от тях. Проектите и заявленията за подпомагане са преминали през официална процедура за подбор и класиране, но това на практика не е имало значение, тъй като всички заявления са били приети с потвърждаване на вече заделените суми за подпомагане.

32

Освен това по отношение на подбора на финансираните горски райони липсва документация, която да аргументира направения избор или да посочва конкретни нива на риск или други технически приоритетни цели (напр. дейност, планирана с конкретни крайни срокове в общински план за управление на горите, необходимост от реализиране или приключване на операции, които вече са започнати в други общински гори).

33

В Испания (Андалусия) са дефинирани различни критерии за подбор за мярка 226. Приложена е и документирана процедура за подбор в случай на конкурентна покана за кандидатстване на инвестиционни предложения. За разлика от това обаче, за действия, които пряко са насърчавани от

регионалните органи и представляват повече от ¼ от разходите, критериите не са определили приоритети за действията въз основа на специфичен анализ на риска, а процедурата за подбор не е била документирана.

34

Австрия е въвела система за подпомагане на горското стопанство. Район, който попада под отговорността на местна горска служба, е разделен между професионални консултанти от областта на горското стопанство, които отговарят за директната връзка със собствениците на горите и управителите на горските стопанства. Консултантите вземат решение дали да бъдат подкрепяни предложенията за действия на управителите в горското стопанство. Това решение не се основава на ясни критерии за подбор и на документирана оценка на предложените действия в горското стопанство (оценка на техническите спецификации, значимостта, неотложността, въздействието върху околната среда и т.н.).

... или критериите за подбор не определят приоритети за нуждите в областта на околната среда

35

Не винаги е даван приоритет на действията в горските райони с най-голямо значение за околната среда, като например зоните по Натура 2000²⁹ (вж. **каре 1**). Изчислено е, че мрежата от горски зони по Натура 2000 обхваща около 20 % от общата горска площ на ЕС³⁰. Целта на мрежата от зони по Натура 2000 е да се осигури дългосрочното оцеляване на най-ценните и застрашени биологични видове и местообитания в Европа³¹.

29 С изключение на Андалусия в случаите на подпомагане, което е предоставено въз основа на конкурентна покана за кандидатстване за инвестиционни предложения.

30 Доклад на ЕАОС № 5/2012, *Protected areas in European overview* (Преглед на защитените зони в Европа), стр. 70—79. Наземният компонент на мрежата от зони по Натура 2000 (768 000 км²), от който 46 % са горски зони по Натура 2000, обхваща приблизително 17,9 % от сухоземната територия на ЕС27. Общият размер на горските райони в ЕС27 е около 1,8 млн. км².

31 Те се състоят от специални консервационни зони, определени от държавите членки по силата на Директивата за местообитанията, и включват също така и специални защитени територии, които се определят съгласно разпоредбите на Директивата за птиците. Натура 2000 не е система от природни резервати в строгия смисъл на термина, където е изключена всякаква човешка дейност. Мрежата ще обхваща несъмнено и природни резервати, но най-вероятно по-голямата част от съответните земи ще продължат да бъдат частна собственост и основната грижа ще бъде да се гарантира устойчиво управление в бъдеще.

Приоритизиране на нуждите в областта на околната среда на ниво държава членка

Въпреки че значителна част от горите в Словакия са класифицирани като защитени гори (включително гори по Натура 2000), които имат висока екологична стойност, те не са класирани приоритетно в рамките на процеса на подбор, като така се ограничава потенциалното въздействие върху околната среда на мярка 226.

Във Франция (Аквитания) действията за възстановяване са били замислени с цел оптимизиране на горската площ, за която се предоставя подпомагане след бури, без да се дава приоритет на горите с висока стойност за околната среда. Освен това нормативната уредба на регионално ниво не отчита екологичните аспекти на действия като прибирането на дървесина, разчистване и възстановяване на засегнатите зони³². Например на ниво проект не са били изисквани екологични проучвания в чувствителни зони и не са били забранени някои операции, които засягат опазването на почвите, като например оголване на широки ивици земя от булдозер.

32 За разлика от региона на Аквитания, регионът на Лотарингия, който също е финансирал инвестиции за възстановяване на горски насаждения след бурята от 1999 г., е изготвил норми, които отчитат екологичните аспекти.

Финансирането не съответства на установените рискове и нужди

36

Финансирането следва да отговаря на установените рискове и да бъде насочено към районите с най-голяма нужда от него.

В Словакия и Австрия финансирането не е отговаряло на установените рискове...

37

В Словакия разпределянето на финансовата помощ по мярка 226 не е отговаряло на основните потенциални фактори, нанасящи щети върху горите. Така например, въпреки че причините от вятър бедствия са представлявали най-значимият фактор за горски щети в страната (80 %), последвани от щетите от сняг (12 %) и суша, придружена от високи температури (7 %)³³, най-големият дял от публичното

подпомагане по мярка 226 е бил използван за действия за предотвратяване на горски пожари (61 %), основно за финансиране на изграждането и поддръжката на горски пътища, които се използват предимно за експлоатация на горите, без да се доказва специфичната връзка с предотвратяването на пожари.

38

В Австрия, въпреки че съществуват подробни планове за управление на горите и карти на рисковите зони, текущата оценка на рисковете във връзка с опазването на горите, която се извършва от австрийските органи, е имала много малка роля при насочване на помощта. Липсвала е ясна взаимовръзка между основното ниво на риск за дадена гора и бюджетните разходи. Така например регионът на Залцбург, чиито 376 000 ха гори са класифицирани като изложени на много нисък до среден риск, е получил малко повече средства от региона на Kärnten, чиито 584 000 ха гори са изложени на среден до висок риск.

33 Според годишния доклад за 2012 г. относно излагането на горите на вредни агенти и прогнозните данни за следващата година, изготвени от националната горска служба на Словакия.

... докато в Италия (Базиликата) и Испания (Андалусия) финансирането е било предоставено основно за публично притежавани гори с цел подпомагане на трудоемки дейности

39

По време на одита беше констатирано непропорционално голямо разпределение на подпомагането за някои публични органи (регионални или общински органи) за операции в гори, които са публична собственост, както и концентриране на средства за съпоструващи трудоемки дейности.

40

В Италия (Базиликата) мярка 226 е била прилагана изключително за общински гори, които представляват едва 30 % от общия размер на горски площи в региона. Фактът, че горските площи са общинска собственост, не означава, че съответната зона е изложена на по-голям риск от пожари. На практика през 2012 г. горските площи, поразени от пожари в Базиликата, са се увеличили с 93 % в сравнение с 2011 г. и с 231 % в сравнение с периода 2009—2011 г. Тези пожари са възникнали най-вече в зони с гори, които са частна собственост. Ограничаването на подпомагането до общински гори се е дължало на намерението да се осигури заетост на служителите в горските служби, наемани всяка година за сезонна работа в публично притежаваните гори (вж. точка 31).

41

В Испания (Андалусия), въпреки че повече от 70 % от горите са частна собственост, разходите по мярка 226 за горите, които са публична собственост, са били около три пъти по-големи, отколкото за горите, които са частна собственост. Нито ПРСР, нито предварителната оценка са съдържали информация, която би обосновала неравностойното разпределение на финансовите средства, а посочената от испанските органи липса на рентабилност в частните гори показва необходимостта от предоставяне на публично финансиране.

42

В допълнение, в същия регион при конкурентна покана за представяне на инвестиционни предложения през 2008 г. публичното подпомагане, предоставено по мярка 226 за почистване на зони с храсти и ниски дървета, е било шест пъти по-голямо, отколкото общия размер на средствата, използвани в региона за други специфични действия, имащи за цел предотвратяването на пожари, като например създаването и поддръжката на противопожарни просеки или създаването и поддръжката на водоснабдителни пунктове. Въпреки че почистването на зони с храсти и храстовидна растителност оказва положително въздействие за ограничаване на разпространяването на пожари, тези дейности са скъпи и трудоемки. Испанските органи признават, че почистването и разреждането е било използвано в много зони, където би било икономически и екологично препоръчително да се прибегне до контролирано изгаряне. Те обосновават своя избор с липсата на квалифициран персонал и наличието на правни (необходима е подробна административна заповед във връзка с контролираното изгаряне) и социални пречки, но в близко бъдеще възнамеряват да разширят използването на контролирано изгаряне.

Част II — Констатирани са неподходящи дейности за постигане на целите на мярката

По своето естество одитираните дейности като цяло са допринесли за постигане на целите на мярката 226, въпреки това...

43

Подпомагането по мярката 226 следва да се отпуска единствено за възстановяване на потенциала на горското стопанство в горите, засегнати от природни бедствия и пожари, и за въвеждане на превантивни мерки. Поради тяхното естество (противопожарни просеки, разреждане, почистване и т.н.) много от съфинансираните действия, които бяха проверени по време на одита, обикновено допринасят за постигане на целите на предоставената помощ. Някои проекти са били изключително уместни поради високата им защитна стойност (вж. **каре 2**).

... предоставена е подкрепа за някои дейности в горския сектор, които не са свързани с природни бедствия

Борба срещу вредителите и болестите

44

Действията за възстановяване и превантивните действия по мярката 226 следва да бъдат свързани с бедствие, тоест с настъпването или с риска от настъпване на природно бедствие. Вреди, причинени от насекоми/вредители или болести, сами по себе си не представляват природно бедствие³⁴. Поради тази причина действията във връзка с обичайната борба срещу вредителите не са допустими за финансиране, освен ако епидемичното им разпространение не е резултат от природно бедствие. В Испания (Андалусия) и Словакия превантивните действия за борба срещу вредителите са били подпомогнати по мярката 226, въпреки че не са били свързани с природно бедствие. Те са били сметени за допустими, тъй като вече е имало нашествие на вредители в района. Въпреки това ограниченият обхват на нашествието не оправдава наличието на риск от настъпване на природно бедствие.

34 В доклада на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ от март 2009 г. относно прилагането на мерки за горското стопанство съгласно Регламент (ЕО) № 1698/2005 се посочва, че действията за борба срещу вредителите могат въпреки всички да бъдат допустими по тази мярката, ако са свързани с природно бедствие, като например буря, наводнение или горски пожар.

Пример за добри практики (проекти с висока екологична стойност)

В Австрия различни проекти са били финансирани, за да предотвратят падането на лавини в защитените гори. Извършвани са хоризонтални изсичания на дървета, което значително допринася за опазване на водните извори, захранващи намиращите се наблизо водни системи.

Действия, прехвърлени от други мерки

45

В Австрия всички действия, които първоначално са започнати по мярка 224 „Плащания по програма Натура 2000“ и мярка 225 „Плащания за опазване на околната среда в горите“, в крайна сметка са били финансирани по мярка 226. Мерки 224 и 225 обаче се отнасят до действия, целящи поддържане и подобряване на екологичните функции на горските площи и нямат връзка с предотвратяване на бедствия, докато по мярка 226 се предоставя единствено свързано с бедствия подпомагане. По подобен начин някои проекти за засаждане, които първоначално са представени по мярка 122, насочена към подобряване на икономическата стойност на горите, по-късно са били одобрени по мярка 226, без ясно да се посочва връзката им с природни бедствия.

Увеличаване на броя на дървесните видове

46

Подпомагането по мярка 226 в Андалусия включва действия, които имат за цел поддържане и подобряване на екосистемите в залесените райони чрез увеличаване на броя на дървесните видове в конкретен район, където няма влошаване на състоянието или загуба на дървета вследствие на природно бедствие или пожар. Следователно основната цел на тези действия в Андалусия не е свързана с целта на мярка 226.

Инфраструктура, изградена дълго след настъпване на природното бедствие

47

Съхраняването във влажна среда е техника, която позволява запазването на качеството на дървесината след извършена сеч и така оптимизира продажната ѝ цена. В Австрия е предоставено подпомагане за съоръжения за съхраняване на дървен материал с цел предотвратяване на нашествия от корояди в зоните с борови гори, засегнати от природни бедствия (бури). По време на одита беше констатирано, че тези съоръжения, които са изградени дълго след настъпване на природното бедствие, в действителност се използват за съхраняване на букова дървесина, която много рядко се напада от корояди.

За някои видове операции не е било възможно да се проверят основни изисквания за допустимост

48

Член 4, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 65/2011 постановява, че като общ принцип на контрола държавите членки следва да изградят система за контрол, която да гарантира, че се извършват всички необходими проверки за ефективно удостоверяване на спазването на условията, при които се предоставя подпомагането. В член 33, параграф 2 от същия регламент се посочва, че е необходимо поддържането на достатъчна одитна следа.

49

Сметната палата установи системни слабости, които са описани в **каре 3**. Поради тези слабости не е възможно да се провери спазването на условията, при които е било предоставено подпомагането, тъй като липсват документи или информацията относно основните изисквания за допустимост.

Предоставяно е подпомагане за горски пътища, без да има доказана конкретна полза за предотвратяване на пожари...

50

По мярка 226 е подпомогнато създаването и поддържането на горски пътища и пътеки във Франция (Аквитания), Австрия, Словакия и Испания (Андалусия), които са били използвани за добиване на дървен материал и други горски продукти (коркова кора) от притежаваните от частни собственици дърводобивни гори (вж. **каре 4**).

51

Създаването и поддържането на горски пътища, които се използват основно за добив на дървен материал и други горски продукти, е извън обхвата на мярка 226. По отношение на тези дейности ЕЗФРСР предоставя съответното подпомагане по ос 1 (мерки 122 и 125), която има за цел подобряване на конкурентоспособността на горския сектор. Въпреки че горските пътища са необходими при потушаването на пожари, мярка 226 не трябва да бъде използвана за подпомагане на проекти, които преследват стопански цели без особена полза за предотвратяването на пожари. Различни одитирани проекти (5 от одитираните общо 8 проекта с пътища в гори, които са частна собственост) не са съдържали обосновка на ползите за предотвратяването на пожари, така че е било невъзможно да се гарантира, че помощта ефективно допринася за постигане на целите в областта на околната среда.

Каре 3

Примери за недостатъчна информация или документацията относно предоставянето на подпомагане по мярка 226

В Аквитания (Франция) основен критерий за допустимост, който следва да бъде проверяван за всички заявления за подпомагане, е спазването на минимален праг за нанесени щети, фиксиран от регионалните органи (минимум 40 %). При одита беше установено, че липсва административна информационна система, която да идентифицира горските насаждения, засегнати от бурите през 1999 г., както и размера на нанесени щети. В резултат на това не беше възможно да се провери точността на декларациите на кандидатите.

В Словакия документацията във връзка с процедурите за възлагане на обществени поръчки е непълна, тъй като единствено спечелилата оферта се запазва в папката на бенефициента, но не и останалите оферти. В резултат на това липсват доказателствени данни относно ефективната оценка на офертите.

Пример за използване със стопанска цел на горски пътища, за които е предоставено подпомагане по мярка 226 (Аквитания, Франция)



52

В Австрия например един проект предвижда изграждането на горски път, даващ достъп до 25 ха гори. Основната цел на проекта е била да се осигури достъп до гората за добиване на дървесина от нейните собственици. Аргументите от проектната документация се отнасят до мобилизиране на неизползвани горски запаси, увеличаване на рентабилния характер на добитата дървесина и осигуряване на дървен материал за местните дъскорезници.

... като е възможно дори настъпването на отрицателни странични ефекти за околната среда, ако липсва адекватно съобразяване с местните условия

53

Условията за подпомагане на създаването и поддържането на горски пътища по мярка 226 следва да бъдат ясни, така че да се осигури ефективен

принос за постигане на целите в областта на околната среда. Регламентите на ЕС не дефинират никакви минимални изисквания (като например ограничаване на достъпа, гъстотата на насажденията, която да не нарушава опазването на екосистемите, или задължително сертифициране на проектите от местните противопожарни служби) с цел да осигурят подходяща защита на околната среда. Съгласно проучването за осъществимост относно средствата за борба с изсърхането на горите в Европейския съюз (технически доклад, изготвен през декември 2007 г. от ГД „Околна среда“) изграждането на пътища може да допринесе за опазване на горите или да има обратния ефект. Мрежите от горски пътища позволяват да се достигне до горските пожари и следователно подпомагат ефективната борба срещу пожарите. И обратно, горските пътища могат да доведат до по-голяма разпокъсаност на горите, нарушаване на тяхната екосистема и увеличаване на тяхната уязвимост.

54

В Словакия за горските пътища, които са финансирани по мярка 226, одобрената от Комисията ПРСР е предвиждала оптимална гъстота от 20-25 м/ха. По време на одита беше установено, че в действителност подпомагането е било предоставено за непропорционално висока гъстота на горските пътища, като това може да окаже отрицателно въздействие върху екологичното състояние на съответните гори. Например един бенефициент от частния сектор е кандидатствал през 2008 г. за 4 проекта във връзка със създаването на нови горски пътища в собственото му горско стопанство³⁵. Преди инвестициите в новата инфраструктура, дължината на пътищата в горското му стопанство е била незначителна. В резултат от инвестицията са изградени приблизително 40 км нови горски пътища с гъстота от 36 м/ха, която е по-висока от оптималния размер на гъстота от 20—25 м/ха, посочен в ПРСР. Друг бенефициент е изградил 3 619 м горски пътища в горското си стопанство от 24,96 ха, като е достигнал гъстота на горските пътища от 145 м/ха, която е много висока в сравнение със средната стойност за Словакия (приблизително 10,6 м/ха) или с оптималната гъстота от 20—25 м/ха, посочена в ПРСР.

Част III — Липса на съответно осигуряване на икономическа ефективност на финансираните дейности

Основателността на разходите невинаги е доказана

55

Член 24, параграф 2, буква г) от Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията за изпълнение на Регламент (ЕО) № 1698/2005 относно процедурите за контрол постановява, че административните проверки на заявленията за подпомагане следва да включват проверка на основателността на заявените разходи, която следва да се анализира чрез подходяща система за оценка, например чрез използване на референтни разходи, съпоставяне на различни оферти или от комисия за оценка.

56

Недостатъците в процедурите, въведени в Австрия, Словакия и Италия (Базиликата), са засегнали основателността на разходите за подпомогнатите действия (вж. **каре 5**).

35 Цялата гора е била класифицирана като изложена на висок риск от пожари.

Примери за недостатъчно обосноваване на стандартни разходи

Пример 1

В Австрия вида на интервенциите и техните максимални стойности (фиксиран максимални суми или еднократни суми на хектар или на дърво) се определят всяка година. Въпреки това липсва обосновка или ясна логика за фиксирането на някои максимални стойности, които са били значително променени спрямо преходната година:

Залесяване след природни бедствия

В Kärnten максималната стойност за залесяване на широколистни дървета (гори с повече от 75 % широколистни дървета) първоначално е фиксирана през 2008 г. на 1800 евро/ха, докато през 2009 г. е бил увеличена на 2500 евро/ха. През 2010 г. подпомагането за залесяване се е увеличило до максимална стойност от 6000 евро/ха.

Разреждане

Отново в Kärnten е имало увеличаване на максималната стойност за разреждане от 300 евро/ха през 2008 г. на 400 евро/ха през 2009 г., и в случая на еднократни плащания относно опазването на горите — от 420 евро/ха на 560 евро/ха.

В Niederösterreich публичното подпомагане за разреждане е било в размер 350 евро/ха в периода 2007—2009 г. През 2010 г. подпомагането е увеличено до максимум 750 евро/ха (при представяне на фактури) или до 500 евро/ха в случай на еднократно плащане. През 2011 г. и двете суми отново са намалени на 350 евро/ха.

Пример 2

Стандартните разходи, фиксирани в региона на Базиликата, са значително по-високи от тези в други съседни италиански региони за едни и същи или сходни действия, както е посочено по-долу.

Ръчна дейност по разчистване

Стандартната цена за извършваната ръчна дейност по разчистване с цел създаване на пътеки с широчина 1,2 м в Базиликата е 7,81 евро на метър, докато стандартната цена за сходна дейност — създаване на пътека с широчина един метър на всякакъв вид терен — в Пулия е определена на само 3,58 евро на метър.

Възстановяване на сервизни пътища

По отношение на възстановяването на сервизни пътища стандартното работно време в Базиликата е 35 минути за 1 метър път, а стандартната цена е 6,89 евро на метър. За сходна дейност в региона на Пулия стандартното работно време е 9 минути (включително 3 минути с машина за рязане на храсти), а стандартната цена е 2,15 евро на метър. Сходна дейност е била извършена в региона на Кампания за 2,77 евро на метър.

57

В региона на Базиликата е било възможно дейностите да се извършат много по-икономично и ефикасно посредством по-честата употреба на машини (както в другите региони), вместо на ръчен труд. Поради разширеното използване на ръчен труд в различни случаи стандартните цени, фиксирани в региона на Базиликата, са много по-високи, отколкото в други региони за същата или за сходна дейност (вж. **каре 6**).

58

В Словакия всички проекти се регулират от правилата за възлагане на обществени поръчки, които следва да гарантират ефикасното използване на публичните средства. Одиторите отбелязват, че липсва оценка на основателността на инвестиционните разходи, заявени от бенефициентите, въпреки че проектите са били изцяло финансирани с публични средства. Единствената формална проверка е било да се прецени дали прагът, установен в процеса за възлагане на обществени поръчки, не е надвишен от размера на разходите, заявени от кандидатите за подпомагане.

Каре 6

Пример за скъпоструваща дейност в резултат от използването на ръчен труд

Поддържане на горски пътища

Общият размер на разходите за поддържането на 7 253,82 метра горски пътища в Базиликата са в размер на 337 662,32 евро³⁶ при стандартна цена от 46,55 евро на метър.

За сходни горски пътища със същата в дължина в Тоскана извършената работа по поддържането, при която са използвани ръчни и механични ресурси, би струвала едва 37 828,67 евро, тъй като стандартната цена в този регион е 5,21 евро на метър.

³⁶ 46,55 евро на метър.

59

В Андалусия не са били извършени някои дейности, представляващи около 13,5 % от общата договорена цена за изпълнението на дейности в горското стопанство в рамките на проект във връзка с гори, които са публична собственост. От друга страна, някои други дейности са били извършени от изпълнителя на много по-висока цена от предвиденото в техническия проект. Тъй като общият размер на одобрените разходи по проекта не е бил надвишен, от бенефициента не е било изискано да обоснове нито изпълнението на някои дейности, нито увеличените разходи за други.

60

Във Франция за някои интервенции за възстановяване и поддържане бенефициентите са длъжни да представят само една оферта с тяхното заявление за подпомагане. Представянето на различни оферти би помогнало да се осигури изборът на икономически най-изгодната оферта.

Конкретни ситуации с риск от прекомерно публично подпомагане

61

Предоставянето на подпомагане в случаите, когато нуждата на бенефициента не е ясно доказана (икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите), намалява ефикасността на помощта.

62

В Австрия по мярката са били финансирани вече приключени проекти. Националният регламент за изпълнение е влязъл в сила в началото на 2008 г. и вследствие на това първите решения за възлагане на договори са взети едва през април 2008 г. Въпреки това потенциалните бенефициенти са могли и са били насърчавани да представят заявления за подпомагане от януари 2007 г. и да изпълняват проектите на собствен риск. Общо 3 671 заявления за подпомагане са представени през 2007 г., като от тях поне 444 проекта са били приключени преди решението за възлагане на договор. По отношение на заявленията, представени от 2008 г. нататък, поне 147 проекта са били изпълнени преди одобряването на безвъзмездната финансова помощ, въпреки че регламентът за изпълнение, който е в сила от 2008 г., постановява, че разходите за проектите по мярка 226 ще бъдат допустими единствено считано от датата на одобряване на подпомагането. В тези ситуации първоначалните решения на бенефициентите да изпълнят проектите, без да са получили финансиране, поставят под съмнение нуждата им да получат публично подпомагане.

63

В Словакия двамата одитирани бенефициенти, получили подпомагане за изграждането на горски пътища, са потвърдили по време на направените посещения на място, че биха извършили дейностите дори без публичното финансиране.

64

В Испания земи, които са преобладаващо земеделски (залесени пасища, пасища с храсти и пасища), са декларирани като „допустими хектари“ с цел активиране на права за получаване на плащания³⁷ и са означени като такива в испанската система за идентификация на земеделските парцели. Те са били също така допустими за подпомагане на горското стопанство по мярка 226. Някои бенефициенти са получили подпомагане за разчистване на храсти и храстовидна растителност по мярка 226 като превантивна мярка срещу пожари, въпреки че са били вече задължени да поддържат земеделската си земя в добро земеделско и екологично състояние (тоест без храсти и храстовидна растителност).

37 Член 34 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16), постановява, че помощта се отпуска при активиране на правото на плащане на хектар, отговарящ на условията за подпомагане. В същия член „хектар, отговарящ на условията за подпомагане“ се дефинира като „всяка земеделска площ на стопанството... или — в случай че площите се използват също и за неселскостопански дейности — които се използват предимно за селскостопански дейности“.

Част IV — Инструментите за мониторинг не позволяват на Комисията и на държавите членки да оценят по подходящ начин ефикасността и ефективността на мярката

65

С оглед да се прецени дали мярка 226 е била ефективна е необходимо използването на подходящи инструменти за мониторинг и оценка, които позволяват установяването на нужните подобрения за оптимизиране на въздействието на подпомагането от ЕС.

Налични инструменти за мониторинг

66

За периода 2007—2013 г. в сътрудничество между Комисията и държавите членки е създадена обща рамка за мониторинг и оценка. Напредъкът, ефикасността и ефективността на изпълнението на програмите за развитие на селските райони по отношение на поставените цели се оценяват на базата на показатели, отнесени към първоначалната ситуация, финансовото изпълнение, крайните продукти, резултатите и въздействието от програмите³⁸.

67

Комисията е публикувала насоки, в които се определят общите показатели за измерване на резултатите във връзка с прилагането на мярка 226: а) брой на превантивните действия/действията за възстановяване; б) подпомогнати горски площи, поразени от бедствия; и в) общ обем на инвестициите. В допълнение към тези показатели за измерване на резултатите в ОРМО са дефинирани следните показатели за резултатите за мярка 226: район с успешно стопанисване на земята, допринасящ за подобряване на биологичното разнообразие, качеството на водите и почвите и за смекчаване на изменението на климата.

Недостатъчни показатели за измерване на постигането на целите

68

Въпреки че повечето от финансираните действия са превантивни, определеният за тях показател за измерване на резултатите (брой на превантивните действия) е бил недостатъчен. Показателят „Подпомогнати горски площи, поразени от бедствия“ се отнася единствено до горите, които в действителност са поразени от бедствие, така че е подходящ само за оценка на действията за възстановяване.

69

По отношение на показателя за резултатите, който се отнася до подобряване на биологичното разнообразие, качеството на водите и почвите и смекчаването на изменението на климата, по време на одита беше установено, че нито един от посетените управляващи органи не е бил в състояние да отнесе резултата от някоя дейност към един или друг аспект от показателя. Така на практика някои органи са посочили една и съща обща площ като постигнат резултат за всеки от аспектите на показателя.

38 Членове 80 и 81 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

70

Показателят за резултатите, който е определен за новия програмен период 2014—2020 г.³⁹ (брой на земеделските стопанства, които участват в схеми за управление на риска), не представлява подобрене в оценяването на ефективния характер на подпомагането, така че има вероятност установените слабости да продължат да съществуват.

Ограничена полза от междинните оценки

71

Програмите за развитие на селските райони се оценяват по отношение на тяхната подготовка, изпълнение и приключване (предварителна, междинна и последваща оценка). Предварителната оценка има за цел оптимизиране на разпределението на бюджетните ресурси и подобряване на качеството на програмирането, докато при междинната и последващата оценка се проверява степента на усвояване на средствата, ефективността и ефикасността на програмирането на ЕЗФРСР, социално-икономическо въздействие и въздействието върху приоритетите на ЕС. По отношение на мярка 226 в ОРМО са дефинирани четири въпроса за оценка за периода 2007—2013 г., които се отнасят до степента, в която подпомаганите действия са допринесли за: а) възстановяване на горски потенциал (поразени от бедствия гори); б) поддържане на гори (превантивни действия); в) увеличаване на устойчивото управление на горските площи; и г) подобряване на околната среда.

72

По време на одита беше констатирано, че по отношение на мярка 226 получената информация от междинните оценки е била разнородна и непълна. Например за Базиликата и Аквитания оценителите не са предоставили отговор на нито един от въпросите, за разлика на оценителите от Андалусия. Въпреки това, макар че на всички въпроси за Андалусия е даден отговор, отговорите невинаги са били от полза за оценка на напредъка на изпълнението, тъй като едни и същи данни (брой на операциите и хектарите) са били предоставени както за въпросите във връзка с поддържането на горите, така и за въпросите относно устойчивото управление на горските площи.

Не е извършена адекватна оценка на ефективността на превантивните действия

73

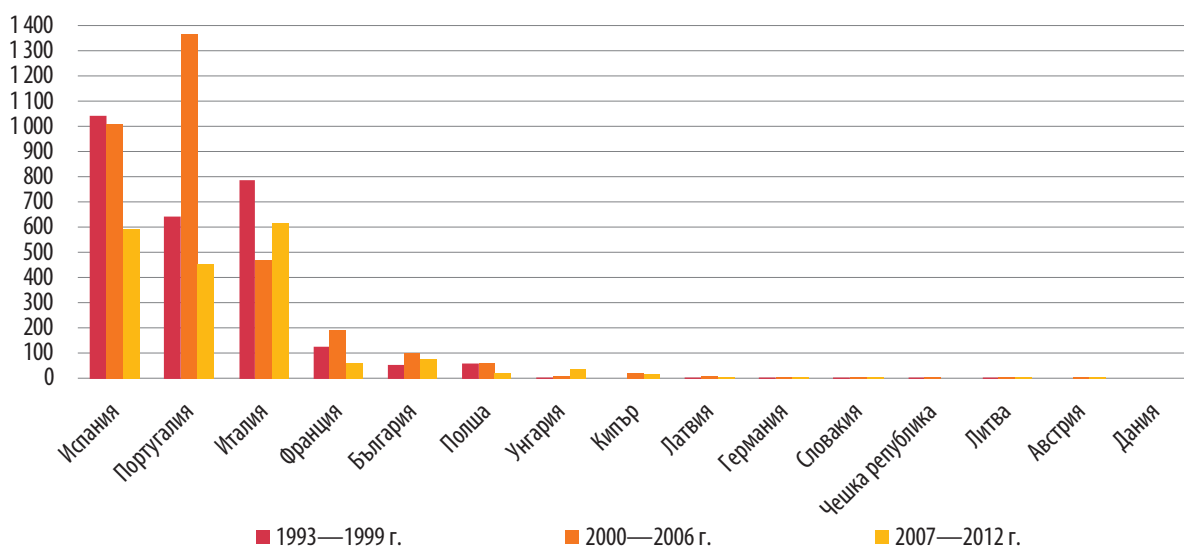
Щетите от пожари са концентрирани в няколко държави членки от Средиземноморския регион. Статистиките на ниво ЕС показват лек спад на общия размер изгорели площи през последните години (вж. точка 4). Тенденцията обаче на ниво държави членки не е същата (вж. **графика 3**).

³⁹ Регламент за изпълнение (ЕО) № 808/2014 на Комисията от 17 юли 2014 г. за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 227, 31.7.2014 г., стр. 18).

Графика 3

Хектари изгорели гори в страните, които получават подпомагане по мярка 226

в хиляди хектари



Източник: EFFIS.

74

По-голямата част от подпомагането от ЕЗФРСР по мярка 226 е насочено към въвеждане на превантивни действия, по-специално за предотвратяване на пожари (вж. **приложение I**). Въпреки че 80 % от фондовете на ЕС се използват за финансиране на превантивни действия, ефективността на тези операции не се измерва. Поради това Комисията не разполага и със статистически данни, които да потвърдят ефективния характер на действията за предотвратяване на пожари, извършени от държавите членки по мярка 226. Тя не е изисквала никакви географски сведения относно областите, където са подпомаганите действия са били извършени.

75

В периода 2007—2013 г. подпомагането от ЕС чрез мярка 226 в рамките на политиката за развитие на селските райони има за цел възстановяване на потенциала на горското стопанство в гори, претърпели природни бедствия и пожари, както и въвеждане на подходящи превантивни мерки. По-голямата част от подпомагането (80 %) е насочено за превантивни действия, основно срещу пожари. Сметната палата провери дали подпомагането е управлявано добре и дали Комисията и държавите членки са показали, че то е довело до постигане на предвидените цели по икономически ефективен начин. Беше извършен одит на извадка от 68 действия, от които за 45 беше извършено посещение на място на крайния бенефициент.

76

Сметната палата заключава, че подпомагането не е управлявано достатъчно добре, както и че Комисията и държавите членки не могат да покажат, че предвидените резултати са постигнати по икономически ефективен начин.

77

Като обръща по-специално внимание на факта, че подобно подпомагане е предвидено за текущия програмен период 2014—2020 г.⁴⁰, Сметната палата отправя изложените по-долу препоръки:

Превантивните действия не са достатъчно добре насочени

78

Сметната палата отбелязва, че въпреки че мярка 226 е насочена към гори, класифицирани като заплашени от среден до висок риск от пожар, на ниво ЕС липсва общо определение или критерии за тяхното идентифициране.

В различни аспекти процедурите за подбор в държавите членки са незадоволителни, като липсват ясни критерии за подбор и ефективна оценка на предлаганите действия или се пренебрегват някои области на риск. Целите за околната среда не са достатъчно приоритизирани на етапа на подбора, а понякога са пренебрегвани по време на изпълнението (вж. точки 21—42).

Препоръка 1

Държавите членки следва да:

- избират превантивните действия въз основа на ясни критерии, съгласувани с нуждите, и след извършването на задълбочена и документирана оценка;
- подобрят защитното въздействие от подпомагането върху околната среда, като отдават приоритет на действията в горите с най-голямо значение за околната среда, като например горските площи по „Натура 2000“.

Комисията следва да:

- когато одобрява ПРС на държавите членки за периода 2014—2020 г., да проверява дали нуждите от превантивни действия в горските площи, където е предвидено подпомагане, са добре описани и обосновани;
- определя общи основни критерии за разграничаване на горските площи, които са подложени на нисък, среден или висок риск от пожари.

40 Член 24 от Регламент (ЕО) № 1305/2013.

Заклучения и препоръки

Констатирани са действия, които не са подходящи за постигане на целите на мярката

79

Въпреки че по своето естество (противопожарни просеки, разреждане, рязане и т.н.) много от проверените съфинансирани дейности като цяло са допринесли за постигане на целите на подпомагането, Сметната палата установи, че са изпълнявани и дейности, които не са свързани с природни бедствия или пожари, а са извършени поради други икономически или екологични съображения. По отношение на някои от извършваните операции не беше възможно да се проверят основни изисквания за допустимост поради липсата на документация. Сметната палата също така установи случаи, при които горски пътища са използвани за икономическа експлоатация на горите, без да е доказана конкретна полза във връзка с предотвратяването на пожари. Високата гъстота на изградените пътища също може да доведе до отрицателни ефекти за околната среда (вж. точки 43—54).

Препоръка 2

Държавите членки следва да:

- осигурят предоставянето на подпомагане само за действия, свързани с природно бедствие или пожар;
- въведат система за контрол, която позволява ефективна проверка на спазването на условията за отпускане на помощта, както и да поддържат съответните документи или информация;
- обърнат по-голямо внимание на съображенията във връзка с околната среда в контекста на подпомаганите действия, по-специално

като установят подходящи защитни механизми за предотвратяване на обратен ефект върху околната среда.

Комисията следва да:

- проверява дали държавите членки са въвели подходяща система за контрол;
- изясни изискванията за действията, които ще бъдат подпомагани по мярката 226, за да гарантира, че те имат значителен принос за предотвратяване на пожари и природни бедствия, особено когато са част от икономически рентабилна дейност и като такива могат да бъдат също така финансирани по ос 1.

Не е била добре гарантирана икономическата ефективност на финансираните дейности

80

По отношение на разходите за подпомаганите действия Сметната палата установи случаи, при които максималният размер на публичното подпомагане често е променян, без това да бъде обосновано, или пък стандартните разходи в даден регион са били значително по-високи от разходите за сходни дейности в друг регион, или е бил използван по-скоро ръчен труд, а не механизмиран, като това е довело до по-високи разходи. Сметната палата установи също така ситуации, при които е имало риск публичното подпомагане да бъде прекомерно, тъй като са били избрани вече приключени проекти, бенефициентите са били в състояние да финансират самостоятелно операциите или подпомагането е било използвано за земеделски парцели (вж. точки 55—64).

Заклучения и препоръки

Препоръка 3

Държавите членки следва да:

- гарантират разумен размер на стандартните разходи, установени за подпомаганите действия;
- обосноват максималния размер на подпомагането, както и всяко негово изменение, въз основа на разходите, които бенефициентите обичайно извършват;
- изискват от бенефициентите ясно да доказват нуждата от подпомагане по мярка 226.

Инструментите за мониторинг не позволяват на Комисията и на държавите членки да оценят по подходящ начин ефикасността и ефективността на мярката

81

По-специално, показателите за изпълнение, установени в ОРМО, са

незадоволителни и наличните оценки са от ограничена полза. Не беше възможно да се формулират заключения относно ефективността на превантивните действия, тъй като тя не е била измерена (вж. точки 65—74). Има вероятност установените слабости да продължат да съществуват през периода 2014—2020 г., тъй като предлаганите нови инструменти за мониторинг не са подобрили рамката за мониторинг за тази конкретна форма на подпомагане.

Препоръка 4

Държавите членки следва да:

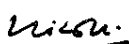
- изготвят доклади относно ефекта от извършваните действия по отношение на намаляването на броя пожари/природни бедствия и засегнатите площи.

Комисията следва да:

- подобри извършвания от нея мониторинг на мярката, за да гарантира, че държавите членки я прилагат в съответствие с поставените конкретни цели.

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

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Предоставяне на финансови средства за мярка 226

(в хиляди евро)

Държави членки	Планирани публични разходи в периода 2007—2013 г. (първи ПРСР)		Финансово изпълнение на публичните разходи към 31.12.2012 г.		Брой на подпомогнатите действия		Финансово изпълнение на ЕЗФРСР (за НОВИ заявления в програмния период 2007—2013 г.)		
	Участие от ЕЗФРСР чрез мярка 226	Общ размер на публичните разходи по мярка 226	Плащания от ЕЗФРСР	Общо публични плащания	Предотвратяване	Възстановяване	Предотвратяване — плащания	Възстановяване — плащания	Общо плащания от ЕЗФРСР
България	24 224	29 541	544	664	37	29	244	300	544
Чешка република	22 379	28 017	11 068	13 835	47	264	3 189	7 879	11 068
Дания	3 692	6 712	3 792	6 895	0	0	0	0	0
Германия	11 005	14 239	11 082	13 852	717	308	9 112	1 970	11 082
Гърция	136 082	179 996	0	0	0	0	0	0	0
Испания	468 573	789 950	342 441	543 633	18 666	1 223	275 944	25 486	301 430
Франция	257 364	467 498	154 768	283 910	455	5 656	7 153	40 010	47 163
Италия	233 655	431 691	143 722	252 069	1 716	261	131 141	9 725	140 866
Кипър	2 250	4 500	1 336	2 671	86	30	962	373	1 336
Латвия	12 974	16 218	1 676	2 104	13	248	1 091	584	1 675
Литва	12 000	15 000	8 510	10 637	28	167	6 215	2 295	8 510
Унгария	8 251	10 736	1 084	1 392	0	4 105	0	1 084	1 084
Австрия	40 934	81 932	40 959	83 018	12 683	3 842	28 866	8 180	37 046
Полша	112 000	140 000	31 121	38 901	74	169	19 424	5 158	24 582
Португалия	119 313	146 077	19 012	21 502	237	70	14 684	4 328	19 012
Словакия	88 281	111 354	89 844	113 396	179	186	57 104	32 740	89 844
ОБЩО	1 552 977	2 473 463	860 958	1 388 480	34 938	16 558	555 129	140 113	695 242

Списък на проверените операции

Държава членка	Номер на операцията	Естество на операцията	Вид интервенция	Общ размер на публичните разходи (евро)	Общ размер на приноса от ЕЗФРСР (евро)	Извършени проверки на място (OTS)
ES	1	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари/противопожарен план	4 464,30	3 348,23	Да
ES	2	Предотвратяване	Разреждане, поддържане на просеки	641 768,30	482 437,85	Да
ES	3	Възстановяване	Разчистване, повторно залесяване	13 013,61	9 782,18	Да
ES	4	Възстановяване	Разчистване, разреждане	499 443,40	374 582,55	Да
ES	5	Възстановяване	Разреждане, поддържане на просеки	951 688,65	713 766,49	Да
ES	6	Предотвратяване	Превантивни действия	51 488,59	38 871,67	Не
ES	7	Превантивни действия и възстановяване	Разреждане, разчистване, поддържане на горски пътища, сгъстяване	2 262 163,20	1 741 226,39	Не
ES	8	Превантивни действия и действия за възстановяване	Разреждане, разчистване, повторно залесяване, създаване на алеи и поддържане	1 038 834,14	784 763,11	Не
ES	9	Предотвратяване	Разреждане, разчистване	1 750 955,95	1 313 216,96	Не
ES	10	Възстановяване	Разреждане, разчистване	60 236,19	45 177,14	Не
ES	11	Възстановяване	Разчистване	209 115,15	165 631,35	Не
ES	12	Предотвратяване	Изграждане и поддръжка на съоръжения за спиране на пожари	278,78	225,00	Не
ES	13	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари/противопожарен план	34 323,01	33 750,00	Не
ES	14	Възстановяване	Горски пътища и поддръжка на просеки	297 550,92	276 095,98	Не
ES	15	Превантивни действия и действия за възстановяване	Разреждане, разчистване и повторно залесяване	1 712 450,99	1 314 688,73	Не
FR	1	Предотвратяване на риска	Разчистване, възстановяване	5 368,00	9 760,00	Не
FR	2	Предотвратяване на риска	Достъп	44 791,12	81 438,40	Не
FR	3	Предотвратяване на риска	Инфраструктурен обект	140 768,62	255 942,96	Да
FR	4	Възстановяване на щети	Разчистване, възстановяване	113 979,04	207 234,62	Да
FR	5	Възстановяване на щети	Разчистване, възстановяване	178 750,88	325 001,60	Да
FR	6	Възстановяване на щети	Възстановяване	4 121,85	7 494,28	Да
FR	7	Възстановяване на щети	Разчистване, възстановяване	11 035,20	20 064,00	Да
FR	8	Възстановяване на щети	Разчистване, възстановяване	14 331,68	26 057,60	Да
FR	9	Възстановяване на щети	Разчистване	63 490,90	115 438,00	Не
FR	10	Възстановяване на щети	Разчистване, възстановяване	34 342,00	62 440,00	Не
FR	11	Възстановяване на щети	Разчистване, възстановяване	18 182,15	33 058,46	Не

Държава членка	Номер на операцията	Естество на операцията	Вид интервенция	Общ размер на публичните разходи (евро)	Общ размер на приноса от ЕЗФРСР (евро)	Извършени проверки на място (ОТ)
IT	1	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки, разчистване	1 192 999,59	685 974,76	Да
IT	2	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	1 034 691,15	594 947,41	Да
IT	3	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	1 042 459,99	599 414,50	Да
IT	4	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки, разчистване	816 808,12	469 664,67	Да
IT	5	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	407 399,34	234 254,62	Да
IT	6	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	394 524,99	226 851,87	Да
IT	7	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	405 571,49	233 203,61	Да
IT	8	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки, разчистване	1 244 483,70	715 578,13	Да
IT	9	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	625 927,12	359 908,09	Да
IT	10	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки, разчистване	616 179,62	354 303,28	Да
IT	11	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки, разчистване	1 378 702,24	792 753,79	Да
IT	12	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	706 745,31	406 378,55	Да
IT	13	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	1 002 850,95	576 639,30	Да
IT	14	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	900 440,30	517 753,17	Да
IT	15	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки, разчистване	998 533,36	574 156,68	Да
IT	16	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки, разчистване	499 266,68	287 078,34	Да
IT	17	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки	608 695,65	350 000,00	Да
IT	18	Предотвратяване	Съоръжения за спиране на пожари, просеки, разчистване	583 960,24	335 777,14	Да
AT	1	Възстановяване	Почистване на гори след бедствия	33 800,00	16 413,00	Да
AT	2	Предотвратяване	Разреждане	5 840,00	3 041,00	Да
AT	3	Възстановяване	Засаждане	9 001,00	4 371,00	Да
AT	4	Зони по Natura 2000	Дървета с екологична стойност	5 080,00	2 646,00	Да

Държава членка	Номер на операцията	Естество на операцията	Вид интервенция	Общ размер на публичните разходи (евро)	Общ размер на приноса от ЕЗФРСР (евро)	Извършени проверки на място (OTS)
AT	5	Предотвратяване	Хоризонтално изсичане, разтоварване с кабели	29 029,00	15 118,00	Да
AT	6	Възстановяване	Разтоварване с кабели	17 058,00	8 283,00	Да
AT	7	Възстановяване	Разтоварване с кабели	18 500,00	9 008,00	Да
AT	8	Възстановяване	Разтоварване с кабели	115 883,00	56 273,00	Да
AT	9	Предотвратяване	Разтоварване с кабели, подготовка, засаждане, разреждане	123 698,00	61 994,00	Да
AT	10	Предотвратяване	Разтоварване с кабели, подготовка, засаждане, разреждане	98 538,00	48 250,00	Да
AT	11	Предотвратяване	Борба с корояди	684 810,00	333 434,00	Не
AT	12	Предотвратяване	Горски път	142 415,00	69 342,00	Не
AT	13	Предотвратяване	Възстановяване на защитени гори, предотвратяване на лавини, разтоварване с кабели, засаждане и т.н.	128 062,00	62 250,00	Не
SK	1	Предотвратяване	Инфраструктура, горски път, воден резервоар, мониторинг	503 619,00	402 895,00	Да
SK	2	Предотвратяване	Инфраструктура, горски път	404 885,00	222 687,00	Да
SK	3	Предотвратяване	Инфраструктура, горски път, воден резервоар, мониторинг	903 141,00	722 513,00	Да
SK	4	Възстановяване	Обработка и пръскане с гасена вар от въздуха	633 904,00	507 123,00	Да
SK	5	Възстановяване	Повторно залесяване	204 132,00	163 305,00	Да
SK	6	Предотвратяване	Инфраструктура, горски път	778 136,00	622 509,00	Да
SK	7	Предотвратяване	Инфраструктура, горски път	79 689,00	63 751,00	Не
SK	8	Предотвратяване	Разчистване и поддържане на противопожарна ивица	371 433,00	297 146,00	Не
SK	9	Предотвратяване	Инфраструктура, горски път и други оздравителни мерки	504 977,00	403 982,00	Не
SK	10	Възстановяване	Повторно залесяване, горски път	1 495 292,00	1 196 234,00	Не
SK	11	Възстановяване	Повторно залесяване	153 271,00	122 617,00	Не

Кратко изложение

IV

Комисията счита, че като цяло превантивните мерки срещу бедствия в горите са допринесли за целите на програмите за развитие на селските райони. Получени са конкретни резултати и са възникнали по-малко случаи на пожари. Нещо повече, бяха извлечени поуки, които са приложени по отношение на периода 2014—2020 г., по-специално по отношение на обхвата на мярката и подобрените насоки.

V

Регламентът относно развитието на селските райони¹ предвижда, че превантивните мерки срещу пожари следва да обхващат областите и районите, класифицирани от държавите членки с висок или среден риск от пожари, съгласно техните планове за защита. Тези планове за опазване на горите, както и националните или поднационалните програми за горите на държавите членки, или еквивалентни на тях инструменти, осигуриха подходяща база за определяне на цели и приоритети по време на подбора.

Комисията анализира състоянието на горския сектор, включително аспектите на превенцията и мониторинга на бедствията в горите, в работния документ на службите на Комисията от 2005 г., който бе включен като приложение към съобщението относно изпълнението на стратегията на ЕС за горите². В регламента относно развитието на селските райони е предвидено изискване мерките за горското стопанство да допринасят за прилагането на стратегията на Общността за горите. Горепосочената стратегия за горите обхваща икономическите, екологичните и социалните аспекти на устойчивото управление на горите.

1 Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

2 Работен документ на службите на Комисията – Приложение към: Съобщение за изпълнение на стратегията за горите на Европейския съюз {COM(2005) 84 окончателен} /* SEC/2005/0333 */ http://ec.europa.eu/agriculture/forest/1998-strategy-2006-action-plan/sec-2005-333_en.pdf

По отношение на новия програмен период Комисията анализира състоянието на горския сектор в работния документ на службите на Комисията от 2013 г., който бе включен като приложение към съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“³.

VI

Като част от практиките за устойчиво управление на горите горските пътища (или други инвестиции), изградени главно за целите на превантивните действия срещу пожари, могат да се използват и за превантивни действия срещу други рискове, както и за работи по възстановяване и отстраняване на щети, за отход или стопански цели. Създаването на подходяща мрежа от горски пътища допринася не само за по-доброто опазване на горите от пожари, но и за устойчивата икономическа оценка на горските ресурси в много региони. Често тези действия трябва да се извършват, за да се избегне пълна загуба на социално-икономически интерес към горските площи, което може да доведе до тяхното изоставяне и в крайна сметка до повишен риск от пожари.

Във връзка с новия програмен период са изготвени фишове с насоки с цел да се гарантира, че държавите членки/регионите ще използват мярката правилно. Освен това държавите членки/регионите ще трябва да посочват с по-голяма точност своите нужди и основания, ако желаят да увеличат гъстотата на пътните си системи.

3 COM(2013)659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

VII

Съгласно принципа на споделено управление Комисията приема националните или регионалните програми за развитие на селските райони (ПРСР), а за прилагането и осигуряването на ефективност на разходите и ефикасност на помощта отговорност носят държавите членки и техните органи на управление.

Що се отнася до използването по-скоро на ръчен, а не на механизирен труд, този избор може да е свързан с характеристиките на терена (орографията, екологичните аспекти и т.н.) и следва да се разглежда в по-широк контекст на развитие на селските райони.

VIII

Необходимо е внимателно да се потърси баланс между разходите за мониторинг и оценка и потенциалните ползи от тях. Особено в случай на измерване на превантивни действия установяването на причинно-следствената връзка е трудно и съответно скъпоструващо. Нещо повече, ефективността на определени интервенции по отношение на горите може да се оцени едва след няколко години или дори десетилетия.

По отношение на периода 2014—2020 г. са въведени подобрения. В общата система за мониторинг и оценка (ОСМО) ще се събират например данни за нов показател, „подпомогнати горски площи“. Освен това, с оглед получаване на полезни резултати от оценката се предвижда разширен годишен доклад за изпълнението през 2019 г. В рамките на този доклад ще бъде извършена оценка на програмите за развитие на селските райони и ще бъдат предоставени първите резултати относно ефикасността им.

IX Първо тире б)

Комисията счита, че горите в обхвата на „Натура 2000“ имат висока екологична стойност и осигуряват значими и различни екосистемни услуги. Освен това няколко разпоредби от „Натура 2000“ се прилагат за всички гори в ЕС, както в рамките на зоните по „Натура 2000“, така и извън тях, и в това отношение ролята на горите извън „Натура 2000“ също е от голямо значение.

IX Първо тире в)

Комисията отбелязва, че новият регламент за развитие на селските райони включва преработена мярка, която се отнася до опазването и възстановяването на горите. С новата мярка може да се осигури подкрепа за действия, свързани с предотвратяване и възстановяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития, и може също така да се осигури подкрепа за превантивни действия във връзка с вредители и болести, при условие че рискът от настъпване на съответното бедствие се подкрепя от научни доказателства и е признат от научни обществени организации.

IX Първо тире б)

Вече са на разположение редица екологични защитни механизми по отношение на подпомаганите дейности. Например в рамките на „Натура 2000“ режимът на опазване, предвиден в член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията⁴, гарантира предотвратяване на всяко значително влошаване на състоянието на тези райони. В други райони оценките на въздействието върху околната среда също ще допринесат за предотвратяване на неблагоприятно отражение върху околната среда. На последно място, за да бъде възможно съфинансиране на всички действия със средства на ЕС, от компетентните национални органи може да се изисква сертификат за добри екологични практики или устойчиво управление на горите като предварително условие за съфинансиране от ЕС.

През новия програмен период екологичните показатели на бенефициерите са на преден план при прилагането на различните мерки.

IX Първо тире е)

Комисията счита, че когато в програмите се залагат стандартни разходи, държавите членки/регионите следва да гарантират, че съответните изчисления са адекватни и точни, както и че са направени предварително въз основа на коректен, справедлив и доказуем метод. Следва да бъде определен независим орган, който да направи изчисленията за всички стандартни разходи или да потвърди адекватността на изчисленията.

⁴ Директива 92/43/ЕИО на Съвета.

IX Първо тире ж)

Документ с насоки относно контрола и санкциите във връзка с развитието на селските райони се подготвя и обсъжда с държавите членки. Приложение I към този документ съдържа контролен списък за държавите членки за оценка на основателността на разходите.

IX Второ тире а)

Понастоящем Комисията осъществява препоръката.

Потребността от подходящо описание на превантивните действия е включена в раздела за анализ на потребностите в стратегията в рамките на ПРСР за периода 2014—2020 г., а в някои случаи и на равнището на споразуменията за партньорство.

Комисията разглежда подадените ПРСР и проверява интервенционната логика и потребностите от превантивни действия по време на срока за одобрение на програмата и изисква превантивните действия да се основават на плана за защита на съответния район.

IX Второ тире б)

Комисията приема препоръката.

Комисията ще разгледа заедно с националните органи възможността за действия на подходящо ниво в областта на общите основни критерии за разграничаване на горските площи, които са подложени на нисък, среден или висок риск от пожари.

IX Второ тире в)

Понастоящем Комисията осъществява препоръката.

Комисията извършва одити на съответствието в държавите членки, за да удостовери, че изплатените разходи са в съответствие с правилата. Ако в хода на одита се установят слабости, се прилагат финансови корекции.

Мерките и разплащателните агенции, които ще бъдат одитирани, се определят въз основа на анализ на риска. Финансовата значимост играе основна роля при количественото изразяване на излагането на риск. Това означава, че одитен район с високи разходи е по-вероятно да бъде класифициран като изложен на висок риск и одитиран. Мярка 226 беше одитирана през 2014 г. и ще бъде одитирана през 2015 г.

IX Второ тире г)

Понастоящем Комисията осъществява препоръката чрез правната рамка за ПРСР и допълнителни насоки.

Новата мярка обхваща рискове и щети с по-широк мащаб. За периода 2014—2020 г. фишът на съответната мярка, в качеството на документ с насоки, включва подробни изисквания и разяснения и съответно може да служи като средство за подпомагане на държавата членка за целесъобразно проектиране на мярката.

На държавите членки/регионите е обърнато внимание, че в случай на несигурност по отношение на целите на действията има и други мерки, специално насочени към увеличаване на икономическата стойност на горите.

IX Второ тире д)

Комисията приема препоръката.

Вече са въведени някои изменения: в периода 2014—2020 г. в общата система за мониторинг и оценка (ОСМО) ще се събират например данни за показателя „подпомогнати горски площи“.

С оглед получаване на полезни резултати от оценката на по-ранен етап през 2019 г. ще бъде въведен разширен годишен доклад за изпълнението. В разширения годишен доклад за изпълнението се предвижда оценка на резултатите от програмата и когато това е възможно, оценка на въздействията.

Въведение

01

Комисията счита, че тъй като горите са многофункционални и изпълняват икономически, социални и екологични цели чрез осигуряване на жизненоважни екосистемни услуги, техните функции не могат да бъдат напълно отделени. Следователно мерките в областта на горското стопанство, насочени предимно към икономически цели, могат да изпълняват и социални или екологични цели. Интервенции с предимно защитна насоченост могат да имат и социални, икономически и други ползи за околната среда. Специфичният характер на процесите в горското стопанство следва да се взема предвид при проектирането, управлението и контрола на мерките в областта на горското стопанство.

04

Намаляването на опожарените площи може да се дължи на доброто прилагане на системите за предотвратяване на горски пожари, улеснени от мярката.

Статистиката може да показва запазване на опожарените площи на сравнително стабилно равнище, което не означава, че няма нарастваща заплахата от горски пожари и други бедствия.

05

Горските пожари също така оказват важно социално-икономическо въздействие, като засягат поминъка, който зависи от горите, и водят до смущения на пазарите на дървесина и причиняват жертви.

Констатации и оценки

21 Първа подточка

Комисията счита, че текущата работа на Експертната група на Европейската комисия по горските пожари и Постоянния комитет по горите, който изпълнява ролята на платформа за консултации и обмен на информация с държавите членки, предоставя необходимата информация на Комисията относно горските пожари и други бедствия, включително вредители и болести. Подадените ПРСР включват глава относно описание на горите и състоянието на околната среда и с тази информация се подпомага оценката на предложенията по програмите.

В допълнение, създаването на модула за нарушения на горите към европейската информационна система за горите (FISE) след неотдавнашното съобщение относно стратегията на ЕС за горите ще обогати цялостния поглед върху природните бедствия, свързани с горите.

21 Втора подточка

ПРСР включват анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализ), който дава насоки на държавите членки и регионите при вземане на стратегически решения относно приоритетите, целите и мерките, които да бъдат включени в програмата, и следва също така да установява базовите изисквания за мониторинг и оценка на програмата.

Общ отговор по точки 22—24

В държавите членки от Северния полярен кръг до Индийския океан (остров Реюнион, Франция) съществуват съществени биогеографски различия и различия, свързани с климата, затова класификацията на горските пожари следва да отразява особеностите на региона, изложен на риск от пожари.

В Регламент (ЕО) № 2158/92 е предвидено изискване тази класификация да се предлага от държавите членки и да се одобрява от Комисията.

В рамките на настоящия Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони („ЕЗФРСР“) не се изисква държавите членки да предлагат на Комисията определянето на райони с различни нива на риск от пожар. Определянето на такива райони е от компетентността на държавите членки. Всички нови държави членки участват в експертната група по горските пожари и си сътрудничат в дейностите на Европейската информационна система за горски пожари (EFFIS). По този начин е осигурена налична информация за горските пожари. Тези разпоредби показват общото намерение на Комисията и държавите членки да поддържат възможно най-голяма степен на целенасоченост и съгласуваност на мерките за предотвратяване на горски пожари, като същевременно се отчитат значителните разлики между биогеографските условия в държавите членки.

Една от целите на създаването на Европейската информационна система за горски пожари е да се осигури хармонизирана информация относно горските пожари в Европа. Тази информация е от съществено значение в дейностите по съвместно сътрудничество за превенция и борба с горските пожари.

25

При анализа на ПРСР службите на Комисията отчитат общия риск от горски пожари на дадена държава членка или регион.

Комисията предложи методика за оценка на риска от горски пожари в контекста на дейностите на EFFIS. Необходима е обаче допълнителна работа в сътрудничество с държавите членки, за да бъде изготвена хармонизирана карта на риска от горски пожари за Европа.

26

Комисията прикани словашките органи да направят преглед по същество на методиката за класифициране на горските райони с риск от пожари в писмото с коментари, обсъдено по време на преговорите по ПРСР за периода 2014—2020 г. Комисията ще разгледа внимателно заедно със словашките органи определянето на потребностите за периода 2014—2020 г., като вземе предвид данните за възникване на пожари в дългосрочен план и пропорционалността на финансирането спрямо превантивните мерки.

27

Комисията счита, че разполага с подробна информация относно историческото развитие и прогнозите за развитие на случаите на природни бедствия и други катастрофични събития, потенциала за нашествия на вредители и развитие на болести в контекста на FISE и чрез проучвания (например относно приспособяването на горите към изменението на климата⁵ или други проучвания на бедствия⁶). Тази информация обаче все още не е хармонизирана в различните държави членки. Комисията също така проследява исканията на държавите членки за активизиране на европейските фондове за солидарност след големи бедствия, както и техните искания за изменение на програмите за развитие на селските райони. Освен това държавите членки информират редовно Постоянния комитет по горите за най-важните екстремни метеорологични явления.

28

Комисията в момента работи по създаването на Европейската информационна система за горите (FISE). Прототип на системата ще бъде на разположение през декември 2014 г. и ще бъде представен на Постоянния комитет по горите.

29

Комисията счита, че за целите на анализа на ПРСР разполага с подходящо ниво на знания за типовете природни бедствия, които засягат горите, както и за потребностите от мерки за предотвратяване на бедствия чрез преки контакти с държавите членки и регионите, редовни срещи на директорите в рамките на стратегия на ЕС за горите и непрекъснатата работа на Постоянния комитет по горите и FISE.

30

Предвид липсата на единно определение за „горски райони с най-голяма стойност“ Комисията ще подкрепи създаването на някакъв вид „рамка за приоритетни действия“ за съфинансиране от ЕС подобно на вече изградената във всички държави членки за финансирането на „Натура 2000“ чрез различните фондове на ЕС. След това приоритетите на държавите членки, формулирани в тази рамка, ще бъдат отразени при подбора.

5 Impacts of Climate Change on European Forests and Options for Adaptation (Въздействието на изменението на климата върху европейските гори и възможности за приспособяване към него) http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/euro_forests/index_en.htm

6 <http://ec.europa.eu/environment/forests/studies.htm>

Общ отговор по точки 31—33

Един от определените от органа на управление критерии за подбор на операциите е съгласуваността с регионалния план за горите, както и с други инструменти за планиране за горите. Това гарантира определено качество на избраните операции и приоритет се дава на интервенции в районите с висок риск от горски пожари.

Освен това, що се отнася до програмите за предотвратяване на горски пожари, подпомагани със средства на ЕС от 1992 г. насам, държавите членки имат значителен опит в определянето на приоритети по проектите.

На регионално ниво и на ниво държави членки плановете за опазване на горите съдържат информация как да се третира горски пожари и други бедствия. Налична е също така информация на административно ниво провинции (NUTS ниво 3) относно местоположението, размера и причините за горските пожари. През новия програмен период Комисията отправи искане нуждите от мерки за превенция и защита в програмите за развитие на селските райони да се изпълняват посредством плана за опазване на горите.

34

Австрия създаде система за подбор на проекти, която бе одобрена от комитета за мониторинг на 19 юни 2014 г. Системата представлява подход в 3 стъпки, изграден въз основа на условията за допустимост, описани в мерките, допълнителни национални правни разпоредби и ако е уместно, по-подробни критерии. Тази нова система следва да осигури високо ниво на качество на операциите, избрани за програмния период 2014—2020 г.

35

От 2012 г. насам е в ход изграждането от страна на държавите членки на рамките за приоритетни действия (РПД) за финансиране на техните мрежи по „Натура 2000“. През новия финансов период тези рамки за приоритетни действия ще представляват особено полезен инструмент за определяне на приоритетните действия в зоните по „Натура 2000“. Комисията ще гарантира, че на предложените действия за зоните по „Натура 2000“ по линия на РПД на съответните държави членки, но също така и на действията в други райони от значение за околната среда, като например националните паркове, ще бъде отдаден подходящ приоритет.

Комисията счита, че горите са многофункционални и тяхната екологична стойност следва да се разглежда в правилния контекст. Поради това критериите за подбор, разработени от програмите, следва да включват и други аспекти на устойчивото управление на горите.

Освен това няколко разпоредби от „Натура 2000“ се прилагат за всички гори в ЕС, както в рамките на зоните по „Натура 2000“, така и извън тях.

Капе 1

Словашките органи са предложили сред критериите за подбор на подмерки 8.3 и 8.4 (мерки за предотвратяване и възстановяване на щетите в горите) в рамките на ПРСР за периода 2014—2020 г. да бъдат включени екологични критерии.

По отношение на конкретните интервенции във Франция, те трябва да бъдат подбрани в зависимост от местните условия. В случай на суха пясъчлива почва с много ограничено съдържание на органични вещества в най-горния слой използването на булдозери може да се счита за целесъобразно и може да осигури бързо решение за възстановяване на увредения район. В някои области, с оглед на техните специфични биогеографски условия, е необходима подходяща бърза реакция за предотвратяване на разпространението на вредители и болести (които могат да имат отрицателно въздействие върху незасегнати или защитени гори), като намаляването на риска от горски пожари и избягването на опустияването следва да бъдат основен приоритет.

37

Горски пътища, които обслужват цели по предотвратяване на пожари, могат да се използват и за други цели. Те играят важна роля в процеса на възстановяване и предотвратяване на отрицателните последици от бедствия. Освен това изграждането на два вида пътища, един за предотвратяване на горски пожари и още един за други цели, ще доведе до неефективни и скъпоструващи инвестиции.

В Словакия горските пътища, построени за предотвратяване на горски пожари в рамките на програмите за развитие на селските райони, бяха ефективно използвани за бързи действия по възстановяване след неотдавнашните бури и урагани. Подобреният достъп помогна да се ограничи до минимум рискът от допълнителни бедствия (пожари и огнища на вредители) и с помощта на подходящ достъп нараването на почвата бе сведено до минимум. По този начин бяха съхранени органичните съставки на почвата и това бе благотворно за флората и фауната на почвата.

Все още няма ефективни механизми за опазване на горите от бедствия, причинени от вятър или сняг. Поради това действията са насочени главно към предотвратяване на горски пожари. Превантивните действия никога не са свързани с настъпилите абнотични щети, а с предотвратяването им. Следователно делът на публичното подпомагане за превантивни действия срещу пожари не може да бъде пряко свързан с щетите, причинени от пожари.

Вж. също отговора по точка 50.

38

Оценките на рисковете за горите се финансират със средства на ЕС и национални средства. Австрия разпределя определени суми (квоти) от средствата на ЕС за различните региони. Останалото се финансира с национални средства.

Общ отговор по точки 39—41

Бюджетът на мярка 226 е на разположение за всички видове гори, частни и публични. Въпреки че по време на изпълнението на програмата публичните гори получиха финансово подпомагане в по-големи размери, това се компенсира от гледна точка на подпомогнатите хектари. Според годишния доклад за напредъка за 2013 г. за Андалусия 78 % от подпомогнатите горски площи са частни.

Комисията счита, че държавите членки и органите на управление следва да избират най-добрите проекти, като вземат предвид своите социално-икономически и географски условия и да обосновават целесъобразността на изчисленията на приложените разходи.

Подпомагането за трудоемки дейности може да е свързано с характеристиките на терена (орографията, екологичните аспекти и т.н.) и следва да се разглежда в по-широк контекст на развитие на селските райони.

42

Комисията счита, че изгарянето като метод за почистване на площи е твърде рискова операция. Изгарянето е предмет на много ограничителни административни условия и не се приема от обществеността.

44

Комисията отбелязва, че поради повишената честота и сила на необичайните горещини и продължителните засушавания („първична причина“), които при определени условия също може да бъдат обявени за природни бедствия, в някои програми бяха въведени действия срещу „вторични щети“ (вредители и болести), които да предотвратят разпространение в по-голям мащаб на вреди, причиняващи сериозни екологични и социално-икономически последици. Затова може да се счита, че интервенциите, подпомогани чрез мерки за развитие на селските райони, успешно са допринесли за постигане на целта на мярката и на съответните програми.

45

Комисията забеляза, че в хода на програмния период Австрия е срещнала проблеми с изпълнението на мерки 224 и 225. Въпреки постоянното насърчаване тези мерки не са приложени успешно. Поради тази причина Австрия одобри проекти, насочени към предпазване на горския потенциал, също и по мярка 226.

46

Комисията счита, че въз основа на съществуващите познания за взаимодействието между горите и климата диверсификацията на горите и въвеждането на различни дървесни видове може да подобрят устойчивостта на горите на много бедствия и пожари и може също така да подобрят адаптивността на изменението на климата. Тези диверсификации следва да се въведат преди настъпване на бедствията въз основа на експертни становища, планове за защита на горите и дългосрочни стратегии за адаптиране на горите или климата.

47

Поради факта, че в доклада на Междуправителствения комитет по изменение на климата (МКИК)⁷ се предвижда увеличаване на честотата или силата на екстремните метеорологични явления, Комисията счита, че тази мярка е подходяща за осигуряване на бърза реакция на бъдещи бедствия.

Що се отнася до буковите гори, не само насекоми, но и различни гъби и плесени могат да увредят дървесината и да причинят значителни загуби и разпространение на риска от вредители и болести към незасегнати гори, което е пагубно за здравите преди това екосистеми.

Конкретният случай, установен от Палатата, ще бъде разгледан от Комисията.

⁷ https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/SREX_FD_SPM_final.pdf

Капе 3

Пропуските са отстранени. В Аквитания понастоящем се използват сателитни снимки за проследяване на увредените райони. Всеки увреден участък се проверява от експерт, който проверява мащаба на щетите преди искане на обезщетение. След това държавните служби обработват заявленията и провеждат проверки на място въз основа на извадка, преди да предоставят обезщетението.

Словашките органи признаха административна грешка и уведомиха Комисията, че съответните вътрешни процедури вече са актуализирани.

50

Горските пътища могат да служат за различни цели: улесняване на достъпа в случай на горски пожари, осигуряване на достъп за превантивни действия срещу пожари, както и добиване на дървесина и други горски продукти.

Комисията е на мнение, че горски пътища, построени с цел предотвратяване на пожари, могат да служат и за други цели, при условие че първоначалната им функция не е затруднена от алтернативната употреба.

Вж. също отговора по точка 51.

51

Използването на горски пътища със стопанска цел не застрашава тяхната роля за предотвратяване на горски пожари. Разреждането и отстраняването на биомаса са важна част от мерките за предотвратяване на горски пожари. Пътищата се използват и за превоз на дървесина като част от необходимите превантивни дейности. Като цяло повече приложения на тези пътища увеличават рентабилността на инвестицията.

52

Използването на горските пътища със стопанска цел не може да излага на риск тяхната пригодност да обслужват превантивните мерки по отношение на горите.

53

Комисията счита, че поради факта, че местните гори, биогеографските, геоложките и екологичните условия се различават значително в рамките на ЕС, създаването на критерии на равнище ЕС за минималните изисквания може да се окаже трудно. Тези минимални изисквания следва да бъдат определени на най-подходящото равнище.

Освен това създаването на подходяща мрежа от горски пътища ще допринесе не само за по-доброто опазване на горите от пожари, но и за устойчивата икономическа оценка на горските ресурси в много региони. Това често е необходимо с оглед избягване на пълната загуба на социално-икономически интерес към горските площи, което може да доведе до тяхното изоставяне и в крайна сметка до повишен риск от пожари.

54

Комисията счита, че гъстотата на горските пътища може да бъде по-висока или по-ниска в зависимост от местните биогеографски и геоложки условия. Освен това горските пътища могат да обслужват няколко района и стопанства и е възможно някои отсечки на даден горски път да обхващат райони, където гъстотата на пътищата вече е на достатъчно ниво. В рамките на ПРСР за периода 2014—2020 г. Комисията прикани словашките органи да включат като един от критериите за подбор гъстотата на пътищата в района.

Каре 5

През предходния програмен период не бяха изключени плаващи ставки на помощта. Те обаче не се допускат през новия програмен период.

Каре 5 - Пример 2

Вж. отговора по точка 57.

57

Подпомагането за трудоемки дейности може да е свързано с характеристиките на терена (орографията, екологичните аспекти и т.н.) и следва да се разглежда в по-широк контекст на развитие на селските райони. Използването на ръчен труд може да означава по-екологични методи и важни социално-икономически ползи, което е и една от целите на политиката за развитие на селските райони.

Каре 6

Нивата на разходите може да варират поради различните екогеографски и геоложки условия, както и поради други фактори. Възможно е да съществуват причини, които правят невъзможно използването на техника като цяло или използването на по-скъпи машини например поради съществуването на склонове, труден достъп, екологични правила и т.н.

58

Комисията прикани словашките органи да включат проверка на обосноваването на разходите в рамките на ПРСР за периода 2014—2020 г.

60

В някои райони броят на доставчиците на услуги за някои специфични задачи е ограничен.

61

Комисията счита, че органите на управление са отговорните органи, които следва да гарантират ефикасността на подпомагането на ниво проект.

Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите следва да бъдат предотвратени, като се гарантира, че инвестицията се осъществява едва след подаване на заявление за подпомагане или след предоставяне на помощта. В противен случай оценката на икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите може да бъде твърде субективна и да доведе до неравнопоставено третиране на кандидатите.

62

За периода 2014—2020 г. във връзка с инвестиционни проекти за допустими се считат само разходи, които са направени след подаването на заявление от бенефициера, в съответствие с член 60, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1305/2013. Държавите членки могат да определят дори по-късен момент, като например решението за отпускане на безвъзмездни средства.

63

Комисията е на мнение, че отговорът на бенефициера следва да бъде допълнително проучен, за да се изясни при какви условия и колко ефективно би била направена такава инвестиция и дали изобщо би било възможно да се постигне първоначалната цел без подпомагането чрез мярката.

64

В рамките на известни граници се допуска в „допустим хектар“ за активиране на правата на плащане да присъстват някои дървета, храсти или храстовидна растителност.

Ограничаването на прекомерното развитие на тези дървета, храсти или храстовидна растителност може да намали риска от разпространение на горски пожари в парцела в околните горски райони.

Общ отговор по точки 65—67

Комисията счита, че тъй като естествените процеси в горите са сложни и измеримите ефекти на някои интервенции могат да се проявят едва след няколко години или десетилетия, мерките за опазване на горите от бедствия следва да се разглеждат в по-широк контекст на развитие на селските райони и в дългосрочен времеви хоризонт. Инвентаризациите на горите на държавите членки, които могат да бъдат повторени след 10—20 години, и други програми за мониторинг на горите могат да предоставят информация относно промените. Мерките за горското стопанство се планират и прилагат въз основа на информацията и опита, придобити чрез прилагания за период от 100—150 години дългосрочен модел на управление на горите, управляван от институтите за горско стопанство и университетите на държавите членки.

68

От съображения за пропорционалност в общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) за периода 2007—2013 г. бяха включени набор от общи показатели за крайните резултати, които осигуряват обобщаване и сравняване на всички ПРСР и са разработени така, че да бъдат приложими в преобладаващото мнозинство от случаите. За илюстриране на специфичните особености държавите членки могат да използват допълнителни показатели, когато това е уместно.

Данни за показателя „подпомогнати горски площи“ за превантивни действия ще се събират в общата система за мониторинг и оценка (ОСМО) за периода 2014—2020 г. Така ще се попълнят установените празнини в ОРМО за периода 2007—2013 г.

69

Наблюденията показват, че поради сложността и съществуващата взаимовръзка между различните действия в много случаи няма смисъл да се прави твърде подробна разбивка на показателите за резултатите. Поради тази причина Комисията е избрала в рамката за мониторинг и оценка за програмния период 2014—2020 г. да направи оценка на резултатите на ниво области с поставен акцент.

70

Този показател е един от елементите на системата за оценка. Новата система за оценка следва да се разглежда в общ план.

71

Комисията признава, че в контекста на ПРСР междинната оценка е донесла ограничена добавена стойност. Поради това изискването за правене на междинна оценка е премахнато за програмния период 2014—2020 г.

72

Вж. отговорите по точки 69 и 71.

73

Въпреки че средният размер на изгорелите площи в ЕС не се увеличава, често ежегодно щетите от пожари са концентрирани в много малко държави. Тези държави са различни през годините (например Португалия и Испания през 2003 г., Португалия през 2005 г., Италия и Гърция през 2007 г., Испания през 2012 г. и т.н.). Всяка година в определени региони може да възникне изключителна опасност от пожари поради местно горещо и сухо време, съчетано със силни ветрове. Така определени държави може през дадени години да са изправени пред екстремна пожарна активност, която се поражда от преобладаващите метеорологични условия, създаващи опасност от пожари, в районите на Средиземноморския басейн или на други места в Европа.

На равнище държави членки наблюдаваните различия в тенденциите често се дължат на екстремни условия, създаващи опасност от пожари, настъпили през дадени години в рамките на разглежданите времеви серии, което става видно при анализа на данните на годишна база спрямо метеорологичните показатели за опасност от пожари⁸.

74

Комисията счита, че е налице значителен опит във връзка с естеството на превантивните мерки, включително познания за тяхната ефикасност и ефективност за всеки програмен район. Редица проекти и програми за превенция бедствия в горите са подпомогани със средства на ЕС и през последните 20 години са проведени няколко проучвания и изследователски проекта.

⁸ San-Miguel-Ayanz, J., Moreno, J.M., Camia, A. (2013 г.) Analysis of large fires in European Mediterranean landscapes: Lessons learned and perspectives. *Forest Ecology and Management*, бр. 294, стр. 11—22

Заклучения и препоръки

76

Комисията счита, че като цяло превантивните мерки срещу бедствия в горите успешно са допринесли за целите на програмите за развитие на селските райони. Получени са конкретни резултати и са възникнали по-малко случаи на пожари. Нещо повече, бяха извлечени поуки, които са приложени по отношение на периода 2014—2020 г., по-специално по отношение на обхвата на мярката и подобрените насоки.

78

Регламентът относно развитието на селските райони⁹ предвижда, че превантивните мерки срещу пожари следва да обхващат областите и районите, класифицирани от държавите членки с висок или среден риск от пожари съгласно техните планове за защита на горите. Тези планове за опазване на горите, както и националните или поднационалните програми за горите на държавите членки или еквивалентни на тях инструменти осигуриха подходяща база за определяне на цели и приоритети по време на подбора.

Комисията анализира състоянието на горския сектор, включително аспектите на превенцията и мониторинга по отношение на горите, в работния документ на службите на Комисията от 2005 г., който бе включен като приложение към съобщението относно изпълнението на стратегията на ЕС за горите. В регламента относно развитието на селските райони е предвидено изискване мерките за горското стопанство да допринасят за прилагането на стратегията на Общността за горите. Горепосочената стратегия за горите обхваща икономическите, екологичните и социалните аспекти на устойчивото управление на горите.

⁹ Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

По отношение на новия програмен период Комисията анализира състоянието на горския сектор в работния документ на службите на Комисията от 2013 г., който бе включен като приложение към съобщението на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, озаглавено „Нова стратегия на ЕС за горите: за горите и сектора на горското стопанство“¹⁰.

Препоръка 1, Държавите членки следва да, Второ тире

Комисията счита, че горите в обхвата на „Натура 2000“ имат висока екологична стойност и осигуряват значими и различни екосистемни услуги. Освен това няколко разпоредби от „Натура 2000“ се прилагат за всички гори в ЕС, както в рамките на зоните по „Натура 2000“, така и извън тях, и в това отношение ролята на горите извън „Натура 2000“ също е от голямо значение.

Препоръка 1, Комисията следва да, Първо тире

понастоящем Комисията осъществява препоръката.

Необходимостта от подходящо описание на превантивните действия е включена в раздела за анализ на потребностите в стратегията в рамките на ПРСР за периода 2014—2020 г., а в някои случаи и на равнището на споразуменията за партньорство.

Комисията разглежда подадените ПРСР и проверява интервенционната логика и потребностите от превантивни действия по време на срока за одобрение на програмата и изисква превантивните действия да се основават на плана за защита на съответния район.

¹⁰ COM(2013) 659 final: http://ec.europa.eu/agriculture/forest/strategy/index_en.htm

Препоръка 1, Комисията следва да, Второ тире

Комисията приема препоръката.

Комисията ще разгледа заедно с националните компетентни органи възможността за действия на подходящо ниво в областта на общите основни критерии за разграничаване на горските площи, които са подложени на нисък, среден или висок риск от пожари.

79

Като част от практиките за устойчиво управление на горите горските пътища (или други инвестиции), изградени главно за целите на превантивните действия срещу пожари, могат да се използват и за превантивни действия срещу други рискове, както и за работи по възстановяване и отстраняване на щети, за отдих или стопански цели. Създаването на подходяща мрежа от горски пътища допринася не само за по-добро опазване на горите от пожари, но и за извършването на устойчива икономическа оценка на горските ресурси в много региони. Често тези действия трябва да се извършват, за да се избегне пълна загуба на социално-икономически интерес към горските площи, което може да доведе до тяхното изоставяне и в крайна сметка до повишен риск от пожари.

Във връзка с новия програмен период са изготвени фишове с насоки с цел да се гарантира, че държавите членки/регионите ще използват мярката правилно. Освен това държавите членки/регионите ще трябва да посочват с по-голяма точност своите нужди и основания, ако желаят да увеличат гъстотата на пътните си системи.

Препоръка 2, Държавите членки следва да, Първо тире

Комисията отбелязва, че новият регламент за развитие на селските райони включва преработена мярка, която се отнася до опазването и възстановяването на горите. С новата мярка може да се осигури подкрепа за действия, свързани с предотвратяване и възстановяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития, и може също така да се осигури подкрепа за превантивни действия във връзка с вредители и болести, при условие че рискът от настъпване на съответното бедствие се подкрепя от научни доказателства и е признат от научни обществени организации.

Препоръка 2, Държавите членки следва да, Трето тире

Комисията е на мнение, че вече са на разположение редица екологични защитни механизми по отношение на подпомаганите дейности. Например в рамките на „Натура 2000“ режимът на опазване, предвиден в член 6, параграфи 2 и 3 от Директивата за местообитанията, гарантира предотвратяване на всяко значително влошаване на състоянието на тези райони. В други райони оценките на въздействието върху околната среда също ще допринесат за предотвратяване на неблагоприятно отражение върху околната среда. На последно място, за да бъде възможно съфинансиране на всички действия със средства на ЕС, от компетентните национални органи може да се изисква сертификат за добри екологични практики или устойчиво управление на горите като предварително условие за съфинансиране от ЕС.

През новия програмен период екологичните показатели на бенефициерите са на преден план при прилагането на различните мерки.

Препоръка 2, Комисията следва да, Първо тире

Понастоящем Комисията осъществява препоръката.

Комисията извършва одити на съответствието в държавите членки, за да удостовери, че изплатените разходи са в съответствие с правилата. Ако в хода на одита се установят слабости, се прилагат финансови корекции.

Мерките и разплащателните агенции, които ще бъдат одитирани, се определят въз основа на анализ на риска. Финансовата значимост играе основна роля при количественото изразяване на излагането на риск. Това означава, че одитен район с високи разходи е по-вероятно да бъде класифициран като изложен на висок риск и съответно одитиран. Мярка 226 беше одитирана през 2014 г. и ще бъде одитирана през 2015 г.

Препоръка 2, Комисията следва да, Второ тире

Понастоящем Комисията осъществява препоръката чрез правната рамка за ПРСР и допълнителни насоки.

Новата мярка обхваща рискове и щети с по-широк мащаб. За периода 2014—2020 г. фишът на съответната мярка, в качеството на документ с насоки, включва подробни изисквания и разяснения и съответно може да служи като средство за подпомагане на държавата членка за целесъобразно проектиране на мярката.

На държавите членки/регионите е обърнато внимание, че в случай на несигурност по отношение на целите на действията има и други мерки, специално насочени към увеличаване на икономическата стойност на горите.

80

Съгласно принципа на споделено управление Комисията приема националните или регионалните програми за развитие на селските райони, а за прилагането и осигуряването на ефективност на разходите и ефикасност на помощта отговорност носят държавите членки и техните органи на управление.

Що се отнася до използването по-скоро на ръчен, а не на механизирен труд, този избор може да е свързан с характеристиките на терена (орографията, екологичните аспекти и т.н.) и следва да се разглежда в по-широк контекст на развитие на селските райони.

Препоръка 3, Държавите членки следва да, Първо тире

Комисията счита, че когато в програмите се залагат стандартни разходи, държавите членки/регионите следва да гарантират, че съответните изчисления са адекватни и точни, както и че са направени предварително въз основа на коректен, справедлив и доказуем метод. Следва да бъде определен независим орган, който да направи изчисленията за всички стандартни разходи или да потвърди адекватността на изчисленията.

Препоръка 3, Държавите членки следва да, Второ тире

Документ с насоки относно контрола и санкциите във връзка с развитието на селските райони се подготвя и обсъжда с държавите членки. Приложение I към този документ съдържа контролен списък за държавите членки за оценка на основателността на разходите.

81

Необходимо е внимателно да се потърси баланс между разходите за мониторинг и оценка и потенциалните ползи от тях. Особено в случай на измерване на превантивни действия установяването на причинно-следствената връзка е трудно. Нещо повече, ефективността на определени интервенции по отношение на горите може да се оцени едва след няколко години или дори десетилетия.

По отношение на периода 2014—2020 г. са въведени подобрения. В общата система за мониторинг и оценка (ОСМО) ще се събират например данни за нов показател, „подпомогнати горски площи“. Освен това с оглед получаване на полезни резултати от оценката се предвижда разширен годишен доклад за изпълнението през 2019 г. В рамките на този доклад ще бъде извършена оценка на програмите за развитие на селските райони и ще бъдат предоставени първите резултати относно ефикасността им.

Препоръка 4, Комисията следва да Комисията приема препоръката.

Вече са въведени някои изменения: в периода 2014—2020 г. в общата система за мониторинг и оценка (ОСМО) ще се събират например данни за показателя „подпомогнати горски площи“. Така ще се попълнят установените празнини в ОРМО за периода 2007—2013 г.

С оглед получаване на полезни резултати от оценката на по-ранен етап през 2019 г. ще бъде въведен разширен годишен доклад за изпълнението. В разширения годишен доклад за изпълнението се предвижда оценка на резултатите от програмата и когато това е възможно, оценка на въздействията.

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>).

Платени абонаменти:

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

В периода 2007—2013 г. Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) предоставя подпомагане за възстановяване на потенциала на горите, поразени от природни бедствия и пожари, и за въвеждане на превантивни мерки. В контекста на извършения от нея одит Сметната палата заключи, че подпомагането не е управлявано достатъчно добре, както и че Комисията и държавите членки не могат да покажат, че планираните резултати са постигнати по икономически ефективен начин.

Превантивните действия не са били достатъчно добре насочени. По време на одита бяха установени дейности, които не са подходящи за постигане на целите на мярката. Икономическата ефективност на финансираните дейности не е била добре гарантирана. На последно място, въведените инструменти за мониторинг не позволяват на Комисията и на държавите членки да оценят по подходящ начин ефикасността и ефективността на мярката.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации