

Специален доклад

**Приоритетът на ЕС за
насърчаване на основана
на знания икономика
в селските райони
е засегнат от слабости
в управлението
на мерките за трансфер
на знания и за
консултантски услуги**



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.

Print	ISBN 978-92-872-2969-4	ISSN 1831-0974	doi:10.2865/708148	QJ-AB-15-013-BG-C
PDF	ISBN 978-92-872-3021-8	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/188845	QJ-AB-15-013-BG-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2962-5	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/826677	QJ-AB-15-013-BG-E

© Европейски съюз, 2015 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За използване или възпроизвеждане на снимките „Обучение за жени — селскостопански производители“ и „Работна група на селскостопански производители (посещение на място)“ на стр. 10, трябва да бъде искано разрешение непосредствено от притежателя на авторските права.

Printed in Luxembourg

Специален доклад

Приоритетът на ЕС за насърчаване на основана на знания икономика в селските райони е засегнат от слабости в управлението на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги

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

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

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав I с ръководител Augustyn Kubik, член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с опазването и управлението на природните ресурси. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Jan Kinšt със съдействието на Alejandro Ballester Gallardo, ръководител на неговия кабинет; Michael Bain, ръководител на отдел; Klaus Stern, ръководител на екип и Els Brems, заместник ръководител на екип. Одитният екип се състоеше от Stuart Ballantine, Malgorzata Frydel, Athanasios Koustoulidis, Lorenzo Pirelli, Maria Eulàlia Reverté i Casas, Michael Spang и Diana Voinea. Административната помощ беше осигурена от Terje Teppan-Niesen, а езиковата подкрепа от Milosz Aponowicz, Cathryn Lindsay, Michał Machowski, Paulina Pruszko и Charlotta Törnelling.

Точки

Речник на термините

I-XI Кратко изложение

1-15 Въведение

1-3 Инвестиции в знания и умения в Европейския съюз

4-12 Подпомагане за услуги за трансфер на знания и за консултантски услуги по линия на програмите за развитие на селските райони

13-15 Координация с други мерки на ЕС за подпомагане на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги

16-21 Обхват и подход на одита

22-88 Констатации и оценки

22-51 Част I — Процедури за определяне и избор на най-ефективните услуги за трансфер на знания и консултантски услуги

23-29 Държавите членки са използвали толкова общи термини за определяне на уменията, необходими на селскостопанските оператори, че почти всеки вид дейност може да получи финансиране

30-34 Държавите членки невинаги проверяват квалификацията и опита на доставчиците

35-46 Изборът на дейностите и доставчиците страда от липса на справедлива и прозрачна конкуренция

47-51 Насоките относно мерките за трансфер на знания и консултантските услуги, които Комисията предоставя на държавите членки, са били недостатъчни

52-65 Част II — Процедури за гарантиране на икономическата ефективност и координацията при предоставянето на услуги за трансфер на знания и консултантски услуги

52-53 Държавите членки са одобрявали обучителни дейности, без да извършват ефективни проверки за разумността на свързаните с тях разходи ...

54-55 ... и са налице индикации, че за услуги за обучения или консултации понякога са заплащани прекалено много средства, които не са били достатъчно оправдани

56-57 Одитните действия на Комисията не са осигурили достатъчно информация относно констатираните от Сметната палата слабости

58-65 Средствата по линия на ЕС не са координирани със средствата от други донори, така че да се гарантира ефективна доставка на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги

- 66-88 **Част III — Процедури за мониторинг и оценка на резултатите от дейностите за трансфер на знания и консултантските услуги**
- 69-73 Доставчиците на обучителни услуги често събират пряка обратна връзка от участниците в обучението, но тя рядко се използва от органите на държавите членки за подобряване на последващите действия
- 74-78 Съществуват примери за добри практики, при които държавите членки полагат усилия да събират полезна информация относно въздействието на дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги
- 79-88 Данните, показващи обобщените резултати от услугите за трансфер на знания и от консултантските услуги на равнището на ЕС, не са надеждни
- 89-102 **Заключения и препоръки**
- Приложение I — Изпълнение на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги в одитираните държави членки**
- Приложение II — „Четири нива на Къркпатрик“**
- Отговори на Комисията**

Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове, ЕСИФ): Нов термин за пет европейски фонда, които предоставят подкрепа в рамките на политиката на сближаване за програмния период 2014—2020 г. Това са следните пет фонда: Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

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

Мярка: Схема за помощ за прилагането на политика. Всяка мярка определя специфични правила, които трябва да бъдат изпълнени от допустимите за финансиране проекти или дейности. Съществуват два основни вида мерки: инвестиционни мерки и помощи по области.

Обществена поръчка: Тръжна процедура, която следва да се спазва от публичните органи при закупуване на стоки, дейности и услуги над определен ценови праг. Целта е да се получи офертата с най-добра стойност, като се създаде достатъчна конкуренция между доставчиците, и да се гарантира, че договорите се възлагат справедливо, прозрачно и без дискриминация. Директива 2004/18/ЕО и Директива 2004/17/ЕО създават правната рамка за обществените поръчки, която трябва да бъде въведена от националните органи.

ОРМО: Обща рамка за мониторинг и оценка на равнище ЕС в областта на развитието на селските райони в програмния период 2007—2013 г.

ОСМО: Обща система за мониторинг и оценка на равнище ЕС в областта на развитието на селските райони в програмния период 2007—2013 г.

ОСП: Обща селскостопанска политика — наборът от законодателни актове и практики, приети от Европейския съюз с цел да се осигури обща, единна политика в областта на селското стопанство.

Програма за развитие на селските райони (ПРСР): Документ, изготвен от дадена държава членка или регион и одобрен от Комисията, за планирането и мониторинга на изпълнението на политиката за развитие на селските райони.

Програмен период: Многогодишна рамка за планиране и прилагане на политиките на ЕС, като например политиката за развитие на селските райони.

Рамково споразумение: Споразумение между един или повече възложители и един или повече икономически оператори, чиято цел е да се определят условията на договорите, които ще бъдат сключени през даден период, по-конкретно относно цените и, при необходимост, предвидените количества¹.

Селскостопански оператори: За целите на настоящия доклад земеделските стопани, горските стопани и други предприятия и заинтересовани страни в областта на земеделието са наричат „селскостопански оператори“, освен ако не е посочено друго.

Споделено управление: Метод на изпълнение на бюджета на ЕС, при който задачите по изпълнението са делегирани на държавите членки². За тази цел органите на държавите членки определят институциите, отговарящи за управлението и контрола на европейските фондове.

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

1 Член 1, параграф 5 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114).

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

I

Дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги са издигнати в първостепенен приоритет както за ЕС като цяло, така и в частност за политиката за развитие на селските райони. Значението на професионалното образование и обучение, развитието на уменията, ученето през целия живот и трансфера на знания е подчертавано от Европейския парламент и различните европейски комисари по земеделието и е отразено в правната рамка на Европейския съюз.

II

Настоящият одитен доклад разглежда предоставянето на дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги, които са съфинансирани от бюджета на ЕС за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и собствените бюджети на държавите членки, за периода 2007—2013 г. Общото финансиране от ЕС, отпуснато за тези дейности за въпросния период, е в размер на 1,3 млрд. евро, като със съфинансирането общата стойност на публичната подкрепа възлиза на 2,2 млрд. евро.

III

За да бъдат ефективни и да имат желаното въздействие, средствата, предназначени за дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги, трябва да бъдат изразходвани в отговор на идентифицирани потребности, да бъдат предоставени на разумна цена и от доставчици с подходяща квалификация и опит. Резултатите трябва да бъдат измерими и да се оценят, за да се предостави информация за реалните постижения. Одитът на Сметната палата обаче показва, че поради слабости в управлението от страна на държавите членки и Комисията, това не е така.

IV

Одитът установи, че предоставените дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги не са били достатъчни предвид важноста на мерките и очакваните резултати от тези дейности. Твърде често държавите членки са се доверявали на предложенията на доставчиците и всякакъв вид обучения са били считани за „добри“ и изпълняващи условията за получаване на публично подпомагане; само в редки случаи се е извършвал подробен анализ на възможността тези обучения да окажат реално въздействие.

V

Действащите процедури невинаги са гарантирали справедлива и прозрачна конкуренция при насърчаване на избора на висококачествени доставчици и дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги на най-добра цена.

VI

Икономическата ефективност при предоставянето на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги е от съществено значение за защитата на публичния бюджет както на ЕС, така и на държавите членки. Сметната палата установи слабости при проверките, които държавите членки трябва да извършват, както на етапа на кандидатстване, така и на етапа на извършване на плащането. Има данни, че държавите членки плащат прекалено много за определени услуги и че свързаните с тях разходи не са достатъчно оправдани.

VII

Одитът разкри още, че значителен брой сходни услуги се финансират от различни фондове на ЕС (например от ЕСФ, както и от ЕЗФРСР). Това поражда риск от двойно финансиране и изисква дублиране на скъпо струващи структури за управление, което Сметната палата счита за икономически неизгодно. За програмния период 2014—2020 г. допълването между фондовете на ЕС има по-висок приоритет от предишната политика за разграничаване; това предполага по-голяма необходимост от координация за избягване на описаните по-горе рискове.

VIII

Липсва подробна оценка на това, което действително е постигнато с публични средства, като са събирани само сравнително опростени показатели като брой обучени лица или брой дни на финансирано обучение. В допълнение Сметната палата установи проблеми с надеждността на данните, които се събират.

IX

Слабостите, посочени в настоящия доклад засягат главно управлението на мерките от страна на държавите членки. Въпреки това, с оглед значението на дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги, ролята на Комисията при предоставянето на насоки и извършването на контрол на държавите членки също беше отчетена като недостатъчна и следва да бъде подобрена.

X

Въз основа на тези констатации Сметната палата отправя редица препоръки, насочени към подобряване на ситуацията за текущия период на програмата за развитие на селските райони (2014—2020 г.) и гарантиране на по-голям шанс за постигане на амбициозните цели на тези дейности.

XI

Сметната палата препоръчва по-конкретно следното:

- Държавите членки следва да разполагат с процедури за анализ на потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори, които надхвърлят посочването на общи теми, по-специално в периодите на обявяване на покани за представяне на предложения или на обществени поръчки. Държавите членки следва да гарантират, че прилаганите от тях регулярни процедури осигуряват определянето и избирането на съответните услуги за трансфер на знания и консултантски услуги въз основа на този анализ, като избягват риска процесът да се управлява от доставчиците.
- Комисията следва да предостави допълнителни насоки за начина, по който държавите членки да извършват такива редовни анализи, както и да насърчава държавите членки да изготвят по-конкретни, а не общи анализи.
- Държавите членки следва да гарантират, че подкрепата за създаването на нови консултантски услуги се предоставя само когато има доказан дефицит на съответните услуги в засегнатата област и когато съществува потребност да се финансира нов персонал, съоръжения и/или оборудване.

- Държавите членки следва да избират доставчиците на услуги, които ще получават публични средства, посредством справедлив и прозрачен конкурс, независимо от това дали използват покани за представяне на предложения или официални процедури за възлагане на обществени поръчки. По-специално държавите членки следва да гарантират, че техните критерии за подбор и възлагане на поръчки не облагодетелстват определени доставчици или видове доставчици.
- Комисията следва да предостави допълнителни конкретни насоки за вътрешните доставки на услуги, изпълнението чрез подизпълнители и оценката на предоставянето на услуги чрез консорциуми. Освен това, Комисията следва да наблюдава по подходящ начин процедурите на държавите членки с цел да осигури конкурентен, справедлив и прозрачен подбор на дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги.
- По отношение на ефективността на проверките за основателността на разходите, Комисията и държавите членки следва да приложат препоръките на Специалния доклад на Сметната палата по този въпрос³. По-специално по отношение на дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги, държавите членки следва да оценят нуждата от подкрепа за дейности, които са достъпни на пазара на разумна цена. Когато тази нужда е оправдана, държавата членка следва да гарантира, че разходите за подкрепените дейности не надхвърлят предлаганата на пазара цена за подобни дейности.
- Комисията следва да надгради предложените от държавите членки първоначални мерки за програмния период 2014—2020 г., с цел да осигури взаимно допълване между фондовете на ЕС, например чрез специфични вътрешноведомствени работни групи, натоварени да извършат задълбочена оценка на взаимното допълване между различните фондове на ЕС. Тази оценка следва да доведе до по-координиран подход за подпомагане на дейностите за трансфер на знания с цел да се намали рискът от двойно финансиране и дублиране на администрирането.
- Държавите членки следва да създадат системи за обратна връзка, които използват информацията от мониторинга и оценката с цел подобряване на процедурите за обявяване на покани за представяне на предложения или за обществени поръчки в бъдеще. Тези системи трябва да изискват от доставчиците не само да предоставят информацията относно удовлетвореността на участниците от услугите, но и да проверяват дали са усвоили съответните знания.
- Комисията следва да предостави насоки относно начина, по който държавите членки могат да прилагат подобни регулярни процедури за обратна връзка, и да извършва мониторинг на тяхното въвеждане от държавите членки. Резултатите от тази обратна връзка могат да бъдат използвани и от оценителите с цел работата по оценяването да се фокусира върху анализите на дейностите на равнище резултат и въздействие.
- И на последно място, Комисията следва незабавно да увеличи рисковия профил на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги и да засили контрола и управлението, за да има по-голяма увереност, че държавите членки предоставят съответните услуги ефективно.

³ Вж. Специален доклад № 22/2014, озаглавен „Постигане на икономии: контрол над разходите, свързани с финансираните от ЕС безвъзмездна финансова помощ за проекти за развитие на селските райони“ (<http://eca.europa.eu>).

Инвестиции в знания и умения в Европейския съюз

01

Значението на професионалното образование и обучение, развитието на уменията, обучението през целия живот и трансфера на знания е отбелязано от множество политици и подчертано в няколко документа на високо равнище, включително стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж⁴.

„Засилването на базата от познания в селскостопанския сектор е важен аспект на програмата за развитие на селските райони“⁵

Фил Хоган (Европейски комисар по земеделие и развитие на селските райони)

„Селското стопанство на бъдещето трябва да се основава на знанието“⁶

Дачиан Чолош (бивш Европейски комисар по земеделие и развитие на селските райони)

02

Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) изрично посочва „ефективно координиране на усилията в областта на професионалното обучение, на научноизследователската дейност и на разпространението на селскостопански знания“ като предпоставка за осъществяването на целите на общата селскостопанска политика (ОСП)⁷.

03

Законодателството на ЕС за програмния период 2014—2020 г.⁸ поставя особен акцент върху услугите за трансфер на знания и консултантските услуги като основни дейности за постигане на устойчиво развитие на селските райони. „Насърчаването на трансфера на знания и иновациите в селското стопанство, горското стопанство и селските райони“ е хоризонтален приоритет в областта на развитието на селските райони, т.е. счита се за важен инструмент за подобряване на изпълнението на други приоритети и мерки в областта на развитието на селските райони.

Подпомагане на услугите за трансфер на знания и на консултантските услуги по линия на програмите за развитие на селските райони

04

Финансовата подкрепа за услугите за трансфер на знания и за консултантските услуги в селските райони се предоставя по линия на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). За програмния период 2007—2013 г. тази подкрепа се предоставяше по следните четири мерки⁹:

- Мярка 111 — Професионално обучение и информационни дейности;
- Мярка 114 — Използване на консултантски услуги;
- Мярка 115 — Управление на стопанства, възстановяване на стопанства и консултантски услуги;
- Мярка 331 — Професионално обучение и информация.

- 4 COM(2010) 2020 окончателен от 3 март 2010 г. „ЕВРОПА 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“.
- 5 Европейска комисия — съобщение за пресата: „Зелена светлина за още 18 програми за развитие на селските райони“, Брюксел, 13 февруари 2015 г. (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4424_en.htm).
- 6 Изявление относно селското стопанство, основано на знанието, от 12 октомври 2011 г. (https://www.youtube.com/watch?v=QqOqVed_atA).
- 7 Член 41 от ДФЕС.
- 8 Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно подпомагане за развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 487).
- 9 Мярка 341 (Придобиване на умения и постигане на обществена активност с оглед на подготовката и прилагането на стратегии за местно развитие) и мярка 431 (Управление на местни инициативни групи, придобиване на умения и постигане на обществена активност) също включват обучение, но се отнасят само до програма LEADER и подобни групи по ос 3, и са предназначени да подпомагат тези групи при изпълнението на техните местни стратегии. Следователно те не се разглеждат по-нататък в контекста на настоящия одитен доклад.

05

Целта на първите три мерки беше да се насърчава конкурентоспособността на селскостопанските производители и собствениците на гори. Мярка 331 беше насочена към други предприятия и заинтересовани лица в селското стопанство с цел засилване на способността им да допринесат за разнообразяване на икономиката в селските райони и подобряване на качеството на живот в селските райони. Мерки 111 и 331 обхващаха курсове за професионално обучение, семинари, посещения на стопанства, наставничество и т.н. и се определят като мерки за трансфер на знания. Мерки 114 и 115 бяха мерки за консултантски услуги, създадени да предоставят насоки на отделни лица и на групи селскостопански производители и собственици на гори. Отделните дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги се предоставяха на участниците безплатно или на намалена цена.

Земеделските производители, собствениците на гори и други селскостопански предприятия и заинтересовани страни са наричани по-нататък „селскостопански оператори“.

Карта 1

Примери за услуги за трансфер на знания и за консултантски услуги, финансирани от ЕЗФРСР

Обучение за жени — селскостопански производители



© ZAMm/ Gerald Lechner

Обучение за селскостопански производители



© ЕСП

Работна група на селскостопански производители (посещение на място)



© BMLFUW/LFI/weinfranz

06

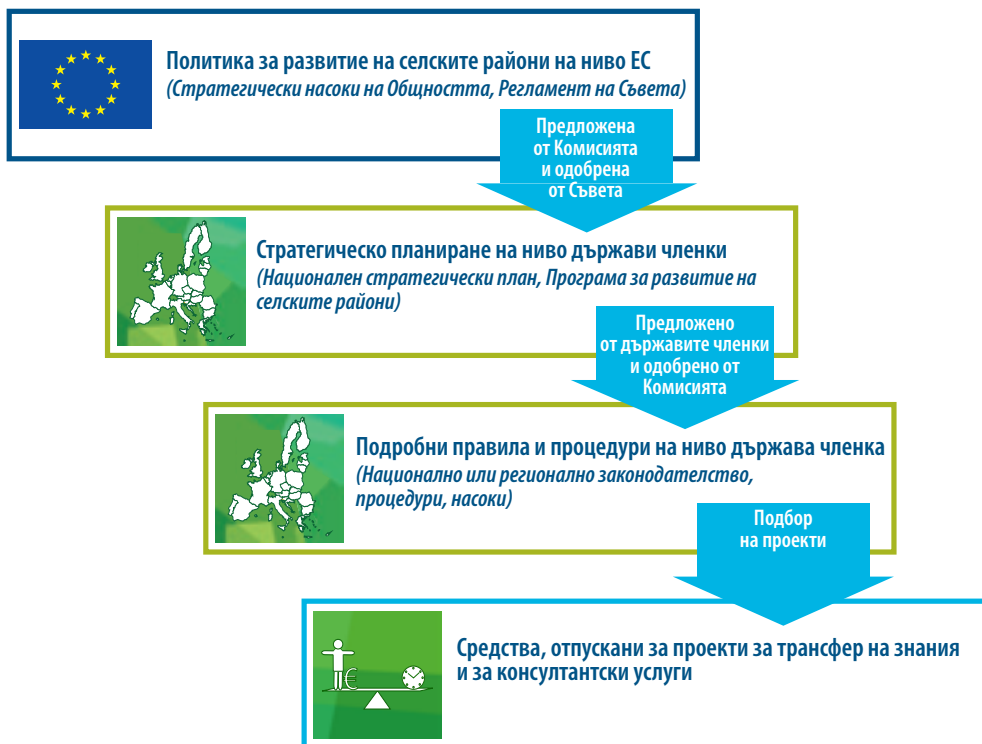
В рамките на политиката за развитие на селските райони мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги се управляват съвместно от Комисията и държавите членки. Програмите за развитие на селските райони (ПРСР) се предлагат от държавите членки и се одобряват от Комисията. След това

държавите членки избират проектите, към които да насочат финансирането, въз основа на подадените програми.

Фигура 1 показва как финансирането се разпределя към съответните проекти в съответствие с регулаторната рамка.

Фигура 1

Регулаторна рамка за разпределяне на средствата от ЕЗФРСР по проекти



Източник: Европейска сметна палата.

07

За периода 2007—2013 г. приблизително 1,3 млрд. евро, или 1,4 % от финансирането по линия на ЕЗФРСР, се разделят за мерки за трансфер на знания и за консултантски услуги. До 31 декември 2013 г. около 744 млн. евро, или 57 % от планираните средства по ЕЗФРСР, са били усвоени от държавите членки. Всички мерки се съфинансират от държавите членки (за по-подробна информация вж. **Таблица 1**). Въпреки това, както вече бе посочено, общото значение на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги далеч надхвърля тяхната стойност в чисто парично изражение.

08

Държавите членки невинаги прилагат всичките четири мерки по ЕЗФРСР за трансфер на знания и за консултантски услуги. Анализът на получените от Комисията данни за 2012 г. разкри, че от общо 88 ПРСР, мерки 111, 114, 331 и 115 не са били използвани съответно в 19 %, 52 %, 66 % и 74 % от ПРСР.

09

За програмния период в областта на развитието на селските райони 2014—2020 г. четирите отделни мерки вече са обединени в две:

- Мярка 1 — Трансфер на знания и действия по осведомяване;
- Мярка 2 — Консултантски услуги, управление на стопанството и услуги по заместване в стопанството.

10

Разходите, планирани по ЕЗФРСР за мярка 1, са в размер на 1,16 млрд. евро, а за мярка 2 — 742 млн. евро, или общо 1,9 млрд.¹⁰ Комбинирани с националното съфинансиране, общите публични разходи може да надхвърлят 4 млрд. евро. Това представлява увеличение с около 46 % в сравнение с планираните разходи за предишния програмен период.

¹⁰ Данните се основават на информация, предоставена от Европейската комисия. Те включват както данните, предоставени в 56 от 118-те одобрени ПРСР, така и тези, които все още се обсъждат. Това означава, че към този момент (10.7.2015 г.) данните още са само индикативни.

Таблица 1 **Обща стойност на публичните разходи (ЕЗФРСР плюс национално съфинансиране) и разходите по линия на ЕЗФРСР по отделни мерки**

Мярка	Описание на мярката	Планирана за 2007—2013 г.		Реализирана между 2007 и 2013 г.	
		ЕЗФРСР (в евро)	Общо публични разходи (в евро)	ЕЗФРСР (в евро)	Общо публични разходи (в евро)
111	Дейности в областта на професионалното обучение и информацията	947 013 157	1 599 928 390	556 561 212	974 023 090
114	Използване на консултантски услуги	197 958 811	338 640 512	98 320 876	169 488 261
115	Създаване на услуги за управление на стопанства, възстановяване на стопанства и консултантски услуги	50 307 450	76 068 793	26 540 966	43 419 212
331	Обучение и информация	115 516 980	226 388 227	62 498 154	122 427 257
Мерки за трансфер на знания и за консултантски услуги		1 310 796 398	2 241 025 922	743 921 208	1 309 357 820

Източник: Данни от Европейската мрежа за развитие на селските райони (актуализирани през февруари 2014 г.).

11

Докато участниците в обученията и ползвателите на консултации, както и доставчиците на услуги, са били потенциални бенефициенти на мерките за програмния период 2007—2013 г., това вече не е така. За периода 2014—2020 г. бенефициентите на финансова подкрепа по мерки 1 и 2 ще бъдат доставчиците на услуги, а именно лицата, които предоставят консултация или обучение на крайните получатели (селскостопанските оператори).

12

Въпреки че не е задължително, някои държави членки вече са прилагали процедури за възлагане на обществени поръчки при избора на доставчици на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги през програмния период 2007—2013 г. Съгласно новото законодателство правилата за обществени поръчки трябва да се прилагат преди да се сключват договори за услуги с доставчиците по мярка 2. По отношение на мярка 1 обществените поръчки не са задължителни за избора на доставчици на услуги.

Координация с други мерки на ЕС за подпомагане на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги

13

Подкрепата от ЕС за услуги за трансфер на знания и за консултантски услуги не се ограничава само до политиката за развитие на селските райони. В много общ план и като се имат предвид целите на всеки фонд, проектите за обучение се финансират от Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), чиято цел е да допринасят за растежа и работните места. Тези фондове, заедно с ЕЗФРСР и два други фонда, се наричат Европейски структурни

и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Законодателната рамка за 2014—2020 г. изисква по-добра координация между ЕСИФ в сравнение с преди, при това както на равнище ЕС, така и на равнище държави членки. Новата рамка е представена на **фигура 2**.

14

ЕСИФ са средство за изпълнение на стратегията „Европа 2020“. С цел да се осигури ефективна подкрепа, ЕСИФ следва да бъдат съсредоточени върху това да допринесат за постигането на 11 тематични цели¹¹. Регламентите за отделните фондове предоставят допълнителна разбивка на тези цели под формата на инвестиционни приоритети.

15

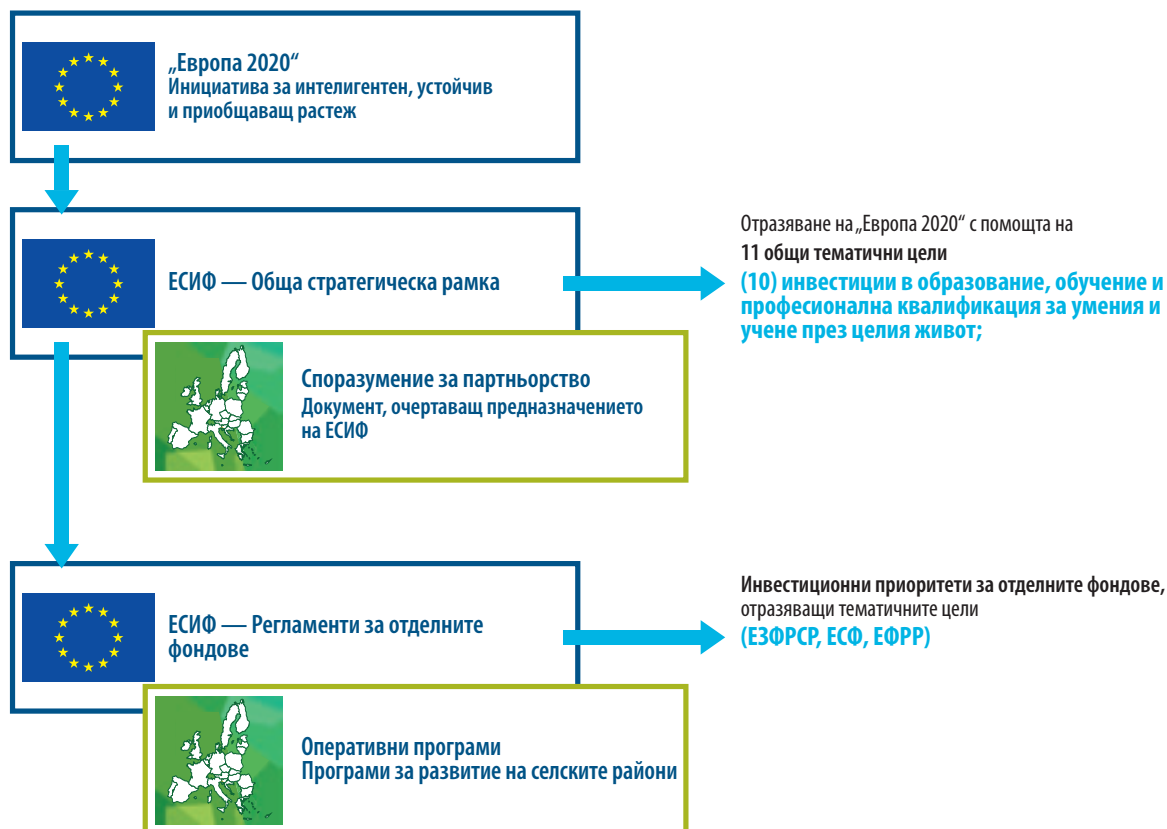
Тематичната цел, която попада в обхвата на настоящия одитен доклад, е цел № 10, която включва „инвестиции в образованието, обучението, включително професионално обучение за придобиване на умения и ученето през целия живот“. Допълнителни подробни инвестиционни приоритети са посочени в специфичните регламенти относно ЕСФ, ЕФРР и ЕЗФРСР¹² (вж. **фигура 2**).

11 Както е посочено в член 9 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

12 Специфичните приоритети по конкретните фондове са изложени в следните документи:
– ЕСФ: Член 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013
– ЕФРР: Член 5 от Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006 (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 289)
– ЕЗФРСР: Член 5 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.

Фигура 2

Правна рамка за програмния период 2014—2020 г.



Източник: Европейска сметна палата.

16

Сметната палата извърши одит на процедурите за управление и контрол на разходите за мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги за програмния период 2007—2013 г. (вж. също точка 4). Нейната цел е да предостави съдържателни препоръки за новия програмен период, които държавите членки да могат да вземат предвид при разработването на правилата и процедурите за изпълнение на своите програми, а Комисията да използва в частност за подобряване на мониторинга на системите за управление и контрол на държавите членки.

17

При одита беше потърсен отговор на следния въпрос:

Въведени ли са системи за управление и контрол, които позволяват ефективно осъществяване на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги по програмите за развитие на селските райони?

18

В тази връзка докладът на Сметната палата дава отговори на следните подвъпроси:

- Прилагат ли се процедури за определяне и избор на най-подходящите услуги за трансфер на знания и консултантски услуги за селскостопанските оператори?
- Прилагат ли се процедури, които да гарантират икономически ефективно и координирано предоставяне на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги?
- Прилагат ли се процедури за мониторинг и оценка на резултатите от дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги?

19

Одитът обхваща програмния период 2007—2013 г. и, доколкото беше възможно, направи връзка със следващия програмен период, когато от мерките ще се ползват само субекти, предоставящи обучение и консултации на крайните получатели (селскостопанските оператори). Ето защо одитът за периода 2007—2013 г. беше насочен към този тип бенефициенти.

20

Одитът беше извършен от юли 2014 г. до февруари 2015 г. Одитните доказателства бяха събрани чрез преглед на документи, посещения на управляващите органи и на доставчиците на услуги в пет държави членки¹³ (Испания (Галисия), Австрия, Полша, Швеция и Обединеното кралство (Англия), и провеждане на проучване¹⁴. Ситуацията по отношение на различните мерки, прилагани в посетените държави членки, е показана в приложение I.

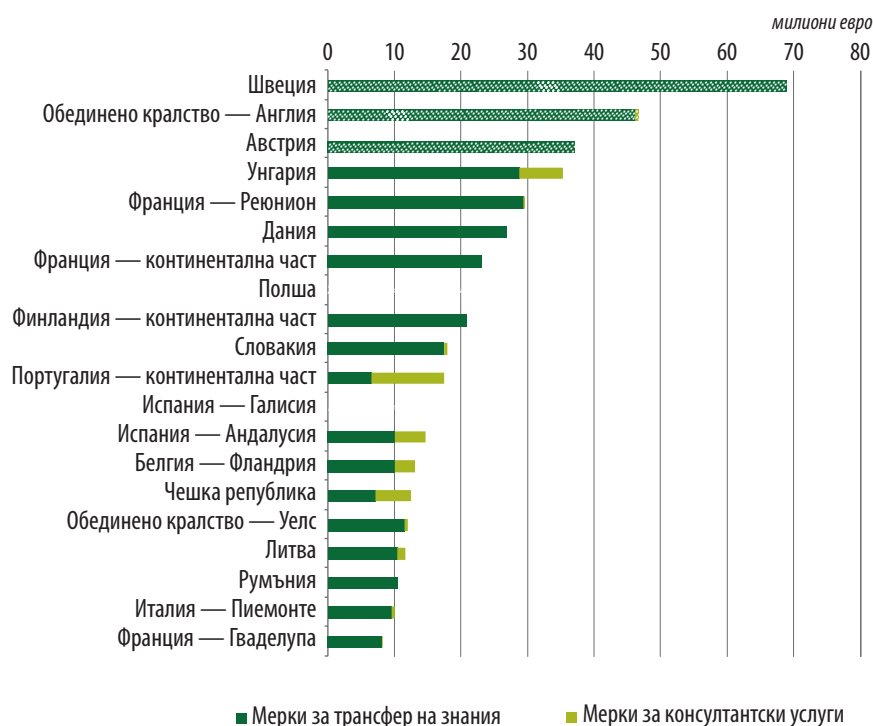
13 За целите на настоящия доклад терминът „държава членка“ може да се използва, за да обозначи самата държава или регион или автономна общност в тази държава.

14 Сметната палата извърши проучване в 19 държави членки, като обхвана извадка от 25 ПРСР, с цел да се установят причините, поради които държавите членки не са използвали изцяло всички налични мерки.

21

Планираните и извършените разходи за мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги в тези държави членки са високи (вж. **фигура 3**). Изборът на държавите членки от Сметната палата беше направен въз основа на целта ѝ да бъдат обхванати и четирите мерки (вж. точка 4) и да се постигне балансирано географско покритие. Посещенията във връзка с одита и проучването обхванаха държавите членки, отговорни за над 65 % от разходите за мерки за трансфер на знания и за консултантски услуги.

Фигура 3 Период за развитие на селските райони 2007—2013 г. — Мерки за трансфер на знания и за консултантски услуги: 20 ПРСР с най-високи разходи към декември 2012 г.



Източник: Данни от Европейската мрежа за развитие на селските райони.

Част I — Процедури за определяне и избор на най-подходящите услуги за трансфер на знания и консултантски услуги

22

С цел да се прецени дали са избрани най-подходящите дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги, Сметната палата приложи следните критерии:

- с оглед да се избегне произволното финансиране на всякакъв вид обучения или консултации на селскостопански оператори, ЕЗФРСР следва да се използва единствено за финансиране на за дейности, които помагат за постигане на конкретни цели на държавите членки, определени във връзка с мерките. Предпоставка за това е извършване на анализ на потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори, който да е достатъчно конкретен, за да позволи на държавите членки да насочат помощта към конкретни дейности;
- ЕЗФРСР следва да финансира само висококачествено обучение и консултации. Висококачествените доставчици са от ключово значение и следователно органите на държавите членки следва да разполагат със съответните изисквания и процедури;
- доставчиците и дейностите следва да бъдат избрани чрез честен и прозрачен конкурс;
- Комисията следва да одобрява само ПРСР, които ясно определят потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори. Ако е необходимо, Комисията следва да предостави насоки на държавите членки, за да им помогне да въведат по-добри процедури за оценка на потребностите.

Държавите членки са използвали толкова общи термини за определяне на уменията, необходими на селскостопанските оператори, че почти всеки вид дейност може да получи финансиране

23

Изборът и изпълнението на свързани с потребностите дейности изисква държавите членки да анализират и определят индивидуалните предпочитания селскостопанските оператори и да определят обективните потребности от знания и умения за икономиката в селските райони и обществото, преди да пристъпят към планирането и/или избора на дейности за обучение. Тези потребности могат да се променят в краткосрочен или средносрочен план. Следователно процедурите за анализ и планиране следва да бъдат достатъчно гъвкави, за да бъдат в състояние да отговорят на тези промени.

24

Поради това Сметната палата очаква държавите членки да разглеждат потребностите от знания и умения в продължение на по-дълъг период от време за стратегически цели (по практически причини — в продължение на съответния програмен период) и да въведат периодични процедури за определяне на краткосрочните и средносрочните потребности. След извършването на тези анализи държавите членки биха разполагали с достатъчно информация, за да изготвят спецификациите за необходимите услуги при обявяване на поканите за представяне на предложения или обществените поръчки. Това е представено на **фигура 4**.

Фигура 4

Периодичен анализ на потребностите за целите на подбора на дейности за трансфер на знания и консултантски услуги по линия на политиката за развитие на селските райони



Източник: Европейска сметна палата.

25

Сметната палата разгледа Националните стратегически планове и ПРСР, както и други стратегически документи, а също и наличните проучвания, правила за изпълнение и спецификации на услуги по конкретни обществени поръчки за тези видове дейности. Сметната палата установи, че одитираните държави членки са посочили и определили потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори само в общ смисъл, което

обслужва стратегическата цел. Нито една от одитираните държави членки обаче не е отишла по-далеч, така че да идентифицира най-подходящите дейности (т.е. конкретни обучителни курсове) в рамките на тези области. Това поражда риск от финансиране на общи и повлияни от доставчиците дейности, като например курсове за базови компютърни умения, които е възможно да не основават на идентифицирани нужди (вж. **каре 2**).



Примери за общи определения на потребностите от знания и умения, които не са конкретизирани за целите на възлагане на обществени поръчки

Обединено кралство (Англия)

В Обединеното кралство (Англия) са използвани процедури на няколко равнища на управление, за да се определят потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори. Това обаче не е довело до по-подробна спецификация на услугите за трансфер на знания на равнище обявяване на обществена поръчка. В резултат на това органите са разчитали на подробни предложения от страна на доставчиците.

В ПРСР се посочва най-общо, че съществува недостиг на умения в секторите на селското стопанство, хранително-вкусовата и горската промишленост, както и че обучението представлява приоритет за подобряване на тяхната конкурентоспособност и принос за по-добра околна среда и здравословни и проспериращи общности. С подкрепата на група от заинтересовани страни е разработена широка рамка, включваща шест групи курсове, която представлява основата за всяка тръжна процедура, провеждана от органите. След това е обявена серия от малки конкурси за предоставяне на съответните дейности. Сметната палата обаче установи, че спецификациите на услугите за малките конкурси остават много общи и органите разчитат на плановете за доставка на доставчиците, предоставени с всяка оферта.

Австрия

По подобен начин в Австрия в ПРСР се посочват съответните приоритети на ЕС и ниското равнище на формалното образование в първичния сектор. Тематичните области за съответните мерки са определени в правилата за изпълнение¹⁵, но остават доста общи (например „Подобряване на ефективността и конкурентоспособността на предприятията в селското и горското стопанство“). В правилата за изпълнение се посочва, че допълнителните спецификации и приоритети на Министерството на земеделието (BMLFUW), които следва да бъдат взети под внимание от одобряващите органи при подбора на проекти, ще се определят на нарочна конференция с участието на заинтересовани страни. Въпреки че са били проведени десет срещи, не са предоставени допълнителни спецификации, от което следва, че подборът на проекти се е извършвал само въз основа на общите тематични области, посочени в правилата за изпълнение.

15 *Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 „Sonstige Maßnahmen“.*

26

Одитираните държави членки са включили доставчиците и заинтересованите страни в процеса на определяне на приоритетите и тематичните области за услугите за трансфер на знания и консултантските услуги, като са организирали срещи и работни групи или като са им предоставили възможност за внасяне на писмени предложения. Участието на доставчиците и заинтересованите страни следва да доведе до предоставянето на услуги, които отговарят по-добре на нуждите на целевите групи. Заинтересованите страни обаче може да имат интерес също и да насърчават услуги, които са популярни или вече достъпни, вместо да отговорят на реалните потребности от знания и умения на селскостопанските оператори. Поради това държавите членки следва да разглеждат външните становища и предложения, но в крайна сметка следва да вземат безпристрастно решение относно това дали дейностите, предложени от доставчиците на услуги, действително отговарят на реалните потребности на селскостопанските оператори и дали са лесно достъпни на пазара на разумна цена. Сметната палата не намери данни за прилагането на подобни практики. В резултат на това органите са разчитали на процедури, задвижвани по същество от долу нагоре, при които доставчиците предлагат курсовете, които реално да се предоставят, вместо доставчиците да отговарят на ясно определени потребности, заявени от самите органи.

27

Недостатъчният анализ на предложенията на доставчиците на услуги не само създава риск от финансиране на неподходящи дейности, но също така и риск от дублиране на обучителни дейности, които така или иначе са достъпни на пазара, както и от заплащане на по-висока от пазарната цена (вж. точки 54—55). Това представлява ненужно изразходване на публични средства и може да изкриви съществувашите пазари на услуги.

28

Друг пример за слабост при оценките в тази връзка се отнася до мярка 115. Мярка 115 на ЕЗФРСР следва да финансира разходите за създаване на услуги (като разходи за персонал, разходи за нови помещения, оборудване и т.н.)¹⁶. Сметната палата обаче констатира, че мярка 115 понякога е била използвана за финансиране на консултативни органи, съществуващи от дълго време, за създаване на услуги, които в действителност не са нови. Те засягат включването на нови теми (произтичащи от новите нормативни изисквания) в консултациите. Докато в Обединеното кралство (Англия) потенциалните доставчици на нови услуги е трябвало да доказват дефицит на подходящи консултации в определена област, в Испания (Галисия) случаят не е такъв (вж. **каре 3**). В другите одитирани държави членки мярка 115 не е била използвана.

16 Член 25 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1): „помощите (...) се отпускат, с цел да се посрещнат разходите за учредяване управлението на стопанства, възстановяване на стопанства и консултантски услуги за земеделие и горско стопанство, и са намаляващи за максимален период от пет години от учредяването“.

Каре 3



Испания (Галисия) — Финансиране на създаването на „нови“ услуги, които в действителност не са нови

Испания (Галисия) предоставя финансиране за създаване на предполагаемо „нови“ консултантски услуги на доставчици, които в действителност вече са съществували преди ПРСР за периода 2007—2013 г. да бъде изпълнена. Финансирането се отпуска за консултантски теми, които се считат за нови, независимо от това дали има доказана необходимост от страна на селскостопанските оператори и/или дали съществуващите структури са достатъчни, за да поемат новите теми (т.е. дали предоставяне на консултации по новите теми изисква наемане на нов персонал, наемане на допълнителни помещения и/или закупуване на ново оборудване).

Фактът, че одитираният доставчик на услуги е намалил персонала си в края на петгодишния период на подпомагане, говори, че той изглежда зависи от финансирането по линия на ЕЗФРСР и за покриване на текущите си разходи.

Освен от финансиране на съществуващи доставчици на услуги, съществува и риск от свърхфинансиране на разходите за персонал на доставчиците. Разходите за персонал са обхванати от мярка 115, но те се финансират и чрез мярка 114, субсидираща таксите, които селскостопанските производители плащат на доставчиците на консултантски услуги.

29

Одитът показва, че въпреки недостатъчния анализ на потребностите, съответните дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги са съфинансирани също и по ЕЗФРСР. Това обаче не е резултат от определянето и посочването на специфични потребности (вж. **каре 4**).

Каре 4



Примери за финансиране на подходящи и иновативни проекти

Швеция — „Generationsskifte“

„Generationsskifte“ (Смяна на поколенията) засяга прехвърляне на земеделски стопанства от по-възрастното към по-младото поколение. Това става все по-важно предвид тенденцията за застаряване на населението, активно заето със селскостопанска дейност (повече от 50 % от земеделските производители в Швеция и в ЕС са на 55 и повече години¹⁷). Провереният еднодневен обучителен курс в Швеция предоставя основно информация по икономически и финансови въпроси (по-специално данъчно облагане) и по въпроси, свързани с гражданското право. Психологическите и емоционалните аспекти, които също са важни при прехвърлянето на семейното стопанство, също са споменати, но се разглеждат по-подробно в рамките на предоставени допълнително сесии с наставник.

Швеция — „Grön Arena“

„Grön Arena“ е проект, който има за цел да подкрепи земеделски стопанства, предоставящи услуги в областта на социалните грижи, образованието, здравеопазването и свободното време, напр. селскостопански дейности за възрастни хора или следучилищни занимания за деца, дейности за развлечение в провинцията или с животни и т.н. Този проект обслужва потребностите на обществото и дава възможност за диверсификация на доходите на земеделските производители. След като е тестван в един регион, проектът е разширен в рамките на цялата страна.

Австрия — Курс по управление за жени от селски райони

Целта на този курс по управление е да насърчи жените и да им даде възможност да поемат отговорни постове в селскостопанските предприятия и обществените групи и по този начин да служат и като модели за подражание и да насърчават други жени да се включат по-активно в развитието на селските райони. Значението на този курс е свързано пряко със Стратегическите насоки на Общността за програмния период 2007—2013 г.¹⁸, които поставят ясно формулирани цели, насочени към насърчаване на навлизането на жените на пазара на труда и към разглеждане на потребностите от обучение на жените (за допълнителна информация относно курса вж. също **каре 9**).

17 Европейска комисия (2015 г.): Бюлетин за държавите членки (Швеция, стр. 13, и Европейския съюз, стр. 17) (http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets/index_en.htm).

18 Решение 2006/144/ЕО на Съвета от 20 февруари 2006 г. относно стратегическите насоки на Общността за развитие на селските райони (програмен период 2007—2013 година) (ОВ L 55, 25.2.2006 г., стр. 20).

Държавите членки невинаги проверяват квалификацията и опита на доставчиците

30

С оглед осигуряване на качеството и ефективността на предлаганите услуги за трансфер на знания и консултантски услуги, организациите, които предоставят такива услуги, следва да бъдат компетентни както по отношение на квалификацията на персонала, опита и редовното обучение, така и на административните и техническите умения.

31

По отношение на консултантските услуги Сметната палата констатира, че очакваните стандарти¹⁹ са били спазвани от всички държави членки, което е позволило на селскостопанските производители и собствениците на гори да избират от списък с разрешени доставчици. В Швеция обаче изискванията за квалификация и опит засягат само консултациите в областта на кръстосаното спазване и безопасността на труда, тъй като другите видове консултации за селскостопански производители са били предлагани по мярка 111, за която не са поставени подобни изисквания.

32

При отсъствие на съответни правила на ЕС Швеция не е определила никакви изисквания по отношение на мерките за трансфер на знания. Други одитирани държави членки са определили актуални критерии за допустимост или възлагане, но въпреки наличието на някои добри практики, одитът показва, че процедурите за оценка на квалификацията на доставчиците са доста неефективни.

33

Австрия и Обединеното кралство (Англия) имат високи изисквания на равнище доставчици. В Австрия доставчиците на услуги за трансфер на знания се допускат до участие само ако притежават сертификат за управление на качеството, който се издава на институции, предоставящи обучение за възрастни, а в Обединеното кралство (Англия) заинтересованите доставчици на услуги трябва да докажат своите финансови, технически и професионални способности на първия етап от тристепенната тръжна процедура. Въпреки това и в двата случая одитът показва, че органите не извършват системна проверка на квалификацията и опита на дружествата, които предлагат курсове, и на техните обучаващи (вж. също **каре 5**).

19 Вж. член 15, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане 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. Органите и институциите, избрани да предоставят консултантски услуги за земеделските производители, следва да разполагат с подходящи ресурси от квалифициран персонал, административни и технически средства и консултантски опит и надеждност по отношение на изискванията, условията и стандартите, посочени в букви а) и б) от втора алинея от член 24, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1698/2005“.

Карте 5



Австрия: Сертификатите за управление на качеството на доставчиците на обучение не се проверяват

С цел проверка на критерия за допустимост, свързан с изискването за наличие на сертификат за управление на качество от страна на доставчиците на услуги за трансфер на знания, австрийските органи са включили това условие в своите контролни списъци. Въпреки това Сметната палата констатира, че в четири от 30 случая органите са потвърдили съответната точка в контролния списък въпреки отсъствието на сертификат за управление на качеството.

Общите публични разходи, изплатени на тези четирима доставчици, възлизат на 3,6 млн. евро (ЕЗФРСР: 1,8 млн. евро), от които приблизително 3,1 млн. евро (ЕЗФРСР: 1,6 млн. евро) са изплатени на един доставчик. През октомври 2014 г. същият доставчик е обявил, че е получил сертификат за управление на качеството, при положение че е предоставял обучение от 2007 г.

34

Подобни проблеми, свързани с незадоволителни проверки на квалификации на доставчиците, бяха открити в Полша и Испания (Галисия). Органите разчитат на данните, предоставени от доставчиците, без да ги проверяват въз основа на оправдателни документи. Когато самите органи в Испания (Галисия) са започнали да организират обучителни курсове, квалификацията и опитът на техния персонал, както и техническият и административният им капацитет, са били приети за даденост без да се извършват проверки.

Подборът на дейностите и доставчиците страда от липса на справедлива и прозрачна конкуренция

35

Конкуренцията насърчава доставчиците да подобряват качеството на своите услуги, да предлагат добри цени и услуги, създадени в зависимост от потребностите, и по този начин да осигуряват повече добавена стойност срещу парите на европейския данъкоплатец. Основните принципи на конкуренцията са справедливост и прозрачност. Освен това, както вече бе посочено в точка 24, отговорните органи следва да имат ясна представа за потребностите от услуги, за да могат да разпишат спецификациите в поканите за представяне на предложения или в обществените поръчки, или да създадат съответните критерии за подбор на дейностите.

36

По отношение на мерките за трансфер на знания, одитираните държави членки са възприели различни начини за подбор на доставчици и услуги — от подбор без конкурс до използване на вътрешни услуги, предоставени от органите или от свързани с тях организации, единични покани за представяне на предложения и прилагане на процедури за възлагане на обществени поръчки. Въпреки широката гама от използвани процедури обаче Сметната палата установи, че като цяло редовно са избирани предложенията на дългосрочни и добре установени доставчици на услуги за трансфер на знания, като те са получили голямата част от финансирането по линия на ЕЗФРСР. Сметната палата счита, че това се дължи на липсата на конкуренция и/или на липсата на справедливост и прозрачност.

37

В следващите точки Сметната палата представя процедурите, използвани в различните одитирани държави членки, както и някои рискове и констатации, свързани с тези процедури:

Липса на конкурентен подбор на доставчици и услуги — Австрия и Швеция

38

Предложенията за проекти могат да се търсят или подават по всяко време през целия програмен период, т.е. без никакви фиксирани периоди или крайни срокове. В резултат на това е невъзможно да се направи конкурентна оценка и избор на проекти и доставчици, а самите доставчици нямат стимул да предлагат специално ориентирани към потребностите и добре разработени услуги, т.е. рискът значителна част от финансовата помощ да се насочи към повлияни от доставчиците услуги е висок.

39

Към момента на одита група публични институти за обучение в Австрия са получили 77,3 % от достъпното финансиране по линия на ЕЗФРСР по мярка 111 и 54,3 % от средствата по мярка 331. Тези институти за обучение разполагат с конкурентно предимство пред другите доставчици, защото никой друг доставчик не е имал възможност да участва в официалните срещи, организирани от органите, където са обсъждани новите курсове и правилата за прилагане. Доклад за оценка, поръчан от австрийските органи, установи, че провинциите [Bundesländer] са одобрявали почти изключително учебителните курсове, които вече се предлагат от тези институти, при голяма вероятност за икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите²⁰.

Предоставяне на услуги от вътрешни доставчици — Испания (Галисия) и Швеция

40

Предоставянето на услуги от вътрешни доставчици е широко прилагано в Испания (Галисия) (89 % от бюджета по мярка 111) и в Швеция (61 % от бюджета по мярка 111 и 35 % по мярка 331). На частните доставчици не е дадена възможност да изпълняват подобни проекти, които вместо това са одобрявани пряко от компетентните органи на държавата членка. Сметната палата не намери документирана процедура за вземане на решения, която да определя финансов таван и/или да обосновава предоставянето на услуги от вътрешен доставчик (например наличие на вътрешен експертен опит и капацитет, потребност от умения, които не се предлагат на пазара).

41

В Швеция проектите, възлагани на вътрешни изпълнители, са били обработвани по същия начин, както и проектите, изпълнявани от външни доставчици на обучение, т.е. дейността е била одобрявана от различна организационна единица в рамките на един и същи орган. Проектите обаче не са били класирани и Сметната палата установи, че известен брой проверки са извършвани само формално (вж. точка 53).

42

Вътрешни проекти са били възлагани също и на външни изпълнители, но разходите за свързаните с това административни дейности (например изготвяне на обявление за търг, проверка на постъпващите оферти), които всъщност са част от обичайните задължения на органите, са отнасяни към бюджета на проекта. Освен това одитът установи случаи на изпълнени от органите вътрешни проекти, които са били значително по-скъпи от вече наличните на пазара без подкрепа от ЕЗФРСР (вж. точка 55).

20 Mandl, С. и Kuttner, Т., „Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 – Endbericht“, Vienna, 2013 г., стр. 107. Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите: Ситуация, при която субсидирана дейност или проект са щели да бъдат изцяло или отчасти изпълнени и без безвъзмездната помощ.

Покани за представяне на предложения — Испания (Галисия)

43

В Испания (Галисия) само 11 % от бюджета по мярка 111 е реализиран чрез конкурсна процедура за подбор, т.е. годишни покани за представяне на предложения. Постъпилите предложения са оценявани въз основа на система от точки за изпълнение на различни критерии, които са били съобщени на потенциалните доставчици. Въпреки това одитът показва, че не е прилаган обективен метод за присъждане на точките за изпълнение на критериите. Поради това някои кандидатури са получили нула точки (когато в заявлението е липсвала необходимата информация) или максималния възможен брой точки (когато съответните полета са попълнени, макар и с неконкретна информация). В резултат на това процедурата за подбор е била непрозрачна и не гарантира, че са избрани най-добрите доставчици и услуги.

Обществени поръчки — Обединено кралство (Англия) и Полша

44

Обществената поръчка или тръжната процедура е конкурсна процедура за подбор, която спазва официално разписани правила. Ако е изпълнена правилно, тя следва да даде разумна гаранция за справедливост и прозрачност и добри резултати по отношение на избора на доставчици и проекти. Сметната палата обаче констатира редица проблеми, които пораждат загриженост.

45

Един проблем, отбелязан в Обединеното кралство (Англия), засяга подизпълнителите. Многостепенната процедура за възлагане на обществени поръчки, както и размерът на лотовете, облагодетелстват големите доставчици. По-малките доставчици могат да се включат в структурата за доставка само като подизпълнители. Органите в Англия изискват от оферентите да предоставят съответната информация, например споразуменията си с подизпълнителите, управлението на договорите, както и планираната комуникация за осигуряване на желаните резултати. От друга страна, те нямат пряк контрол върху подизпълнителите и разчитат на основния доставчик както по отношение на избора на подизпълнители, така и на фактурирането на предоставяните услуги. Последното води до прекомерни печалби за основния доставчик, които се поемат от органите — аспект, по отношение на който по-подробна информация е предоставена в част II на настоящия доклад (вж. **каре 8**).

46

В Полша процедурата за възлагане на обществени поръчки е била застрашена от слабости в проектирането на системата за възлагане на договори на печелившите оференти, която дава предимство на добре установените консорциуми пред новите доставчици. Констатациите на Сметната палата показват също така, че не е достатъчно органите да извършват обща оценка на кандидатстващите консорциуми, а трябва да оценява също така и капацитета и ролята на неговите отделни членове (вж. **каре 6**).



Системата за възлагане на поръчки в Полша не е добре проектирана и изпълнена

Новосъздадени доставчици с по-малко от две години опит никога не могат да получат минималния брой точки за организационен опит и са изключени *a priori* от получаване на финансова подкрепа, независимо от качеството на предлаганите от тях дейности.

Освен това, регламентът за прилагане в Полша позволява да се дадат три точки за „споделяне на опит в организирането на обученията (...)“ в случаите, когато земеделска организация е член на консорциум, участващ в търга. Сметната палата констатира, че органите са присъждали по три точки на такива консорциуми, въпреки че ролята на земеделската организация в предоставянето на услугата е минимална и дори не дава основание за плащане. Анализът на няколко успешни тържни процедури разкри, че тези три точки могат да бъдат от решаващо значение за спечелването на конкурса.

Насоките относно мерките за трансфер на знания и консултантските услуги, които Комисията предоставя на държавите членки, са били недостатъчни

47

Комисията е одобрила ПРСР в началото на програмния период и не е изисквала от държавите членки да направят ясна оценка на потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори в своите програмни документи, нито да опишат своите процедури за подбор. Освен това Комисията не е предоставила подходящи насоки за програмния период 2007—2013 г., които да помогнат на държавите членки да въведат по-добри процедури. По отношение на новия програмен период Комисията е изготвила по-широкообхватни насоки относно мерките, без да дава подробности за начина на идентифициране на нуждите в областта на знанията и уменията (напр. посредством гъвкави процедури за анализ и планиране). Въз основа на наличните по време на одита програмни документи Сметната палата не намери доказателства, че държавите членки са анализирали по-добре потребностите от знания и умения (вж. точки 23—29).

48

Комисията не е издала насоки за държавите членки като допълнение към съществуващите правни разпоредби относно консултантските услуги за периода 2007—2013 г., които да посочват как да се следи дали доставчиците на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги са надеждни и имат подходящите квалификации и опит и дали разполагат с необходимите административни и технически възможности. За програмния период 2014—2020 г. могат да се очакват известни подобрения, по-специално защото обхватът на разпоредбите на ЕС относно капацитета и квалификацията на доставчиците се разширява, за да покрие услугите за трансфер на знания²¹ (вж. точки 30—34).

²¹ Член 14, параграф 3 и член 15, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.

49

През програмния период 2007—2013 г. Комисията невинаги е била запозната с проблемите, свързани с процедурите за избор на доставчици и услуги, и по тази причина не е могла да изисква от държавите членки да прилагат коригиращи действия (вж. точки 35—46).

50

За програмния период 2014—2020 г. законодателството изисква процедурата за избор на доставчици на консултантски услуги да се урежда от закона за обществените поръчки²². Следователно съществува риск тръжните процедури да доведат до избор на само един победител за всяка географска и/или тематична област и това да ограничи избора за селскостопанските оператори. Възможно е този риск да бъде смекчен от факта, че държавите членки могат да подпишат рамкови споразумения с няколко доставчици²³, като по този начин позволят на селскостопанските оператори да избират измежду няколко доставчици на услуги.

51

Що се отнася до избора на услуги и доставчици за трансфер на знания, съответното законодателство не предвижда изрична разпоредба, но държавите членки „могат да избират между различни процедури в съответствие със своето национално законодателство, в т.ч. процедури за обществени поръчки, [...] и избор на вътрешни изпълнители“²⁴. При отсъствието на допълнителни конкретни насоки от Комисията, проблемите, установени от Сметната палата за програмния период 2007—2013 г., като например възлагане на вътрешен

изпълнител без прозрачни процедури за вземане на решения или обосновка, избор на подизпълнители, които не са подложени на административни проверки и не отговарят на същите стандарти като в нормалните договори, и процедури за възлагане, които не са прозрачни и/или справедливи, може да продължат да съществуват.

Част II — Процедури за гарантиране на икономическата ефективност и координацията при предоставянето на услуги за трансфер на знания и консултантски услуги

Държавите членки са одобрявали обучителни дейности, без да извършват ефективни проверки за разумността на свързаните с тях разходи...

52

Контролирането разходите, свързани с безвъзмездната помощ за развитие на селските райони, е от основно значение за „доброто финансово управление“, изисквано от финансовите регламенти на ЕС, което означава, че от ръководителите на бюджета на ЕС се очаква да прилагат принципа на икономии, т.е. да подпомагат на точните проекти при заплащане на правилната цена. Това следва да бъде осигурено чрез предварителна проверка на разходите, тоест преди одобряването на безвъзмездната помощ и преди извършването на плащания.

- 22 Член 15, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.
- 23 В съответствие с член 32 от Директива 2004/18/ЕО.
- 24 Фиш за мярката „Трансфер на знания и действия по осведомяване“, версия от октомври 2014 г.

53

Както Сметната палата подчертава в своя Специален доклад № 22/2014²⁵, органите на държавите членки не правят необходимото, за да се гарантира, че разходите, свързани с безвъзмездната финансова помощ, която се отпуска за развитие на селските райони, са разумни. При мерките за трансфер на знания кандидатстващите проекти често не съдържат достатъчно детайли, които да позволяват изготвянето на приложима оценка на разходите за планираните дейности. Въпреки това органите в Австрия и Швеция са одобрявали такива общи по съдържание заявления за проекти и са посочвали в своите контролни списъци, че разумността на разходите наистина е била проверена. Други примери, илюстриращи слабости при предварителните проверки в държавите членки, са представени в **каре 7**.

... и са налице индикации, че за услуги за обучения или консултации понякога са заплащани прекалено много средства, които не са били достатъчно оправдани

54

Както е описано по-горе, органите на държавите членки са длъжни да проверят дали безвъзмездната помощ, която одобряват, се основава на разумни разходи. Въпреки това се случва извършените разходи да се различават от разходите, одобрени на етапа на кандидатстването — както спецификациите, така и цените могат да се променят. Следователно органите на държавите членки се нуждаят от правила и системи за разкриване на съществените отклонения от одобрените разходи за проекта и за проверка дали преразгледаните разходи все още са разумни, преди да бъде изплатена финансовата помощ.

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

Каре 7



Примери, илюстриращи слабости в предварителните проверки на разумността на разходите

Обединено кралство (Англия)

В отговор на покана за участие в тръжна процедура органите са получили само една оферта от доставчик на обучение. Те са приели офертата, без да сравняват цените с разходите за предишни конкурси или други критерии. Сметната палата установи, че поисканата от органите цена на обучавано лице е между два и осем пъти по-висока от стандартната цена, рекламирана в брошурите на доставчика.

Испания (Галисия)

Увеличението на бюджета на проект за обучение е било прието без да са поискани каквито и да било придружаващи документи, обосноваващи предложеното увеличение.

Австрия

Бюджетът на голям проект е бил увеличаван два пъти, вследствие на което общият размер на безвъзмездната помощ е достигнал 2,7 млн. евро. Органите са одобрили увеличението на бюджета с аргумента, че представените изчисления на разходите са се основавали на действителните плащания, направени за подобни дейности в предишни години. Сметната палата обаче не откри доказателства за извършване на съответните проверки.

55

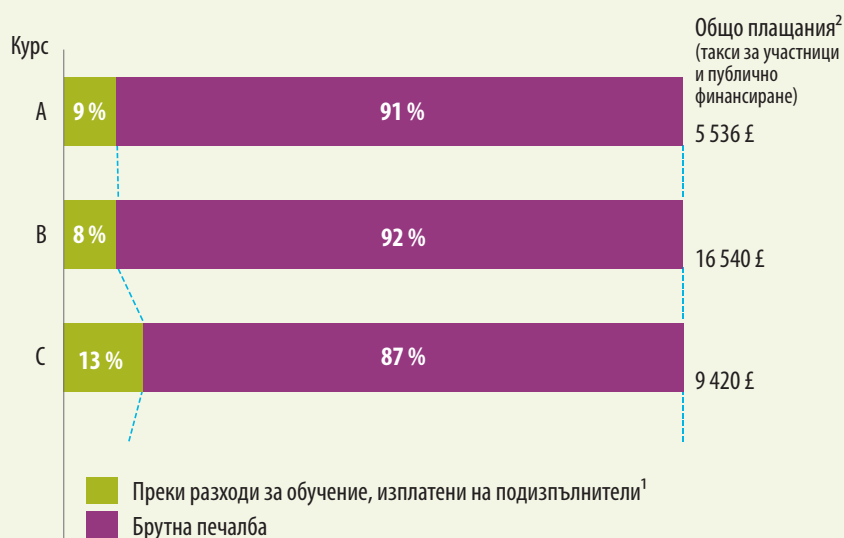
Сметната палата установи редица слабости в процедурите на етапа на извършване на плащане, което е довело до неправилни или завишени плащания или несигурност по отношение на точността на платената сума, както е показано по-долу:

- задължително обучение за земеделски производители, например относно работата с фитосанитарни продукти и хуманното отношение към животните, предоставено пряко от регионалните органи на цена от съответно 2 680 и 2 030 евро, може да се намери в района на много по-ниска цена (съответно 150 и 200 евро) (Испания — Галисия);
- плащания, които не са коригирани въз основа на реалното присъствие на участниците в обучението, въпреки че плащането по проекта е трябвало да се извърши на тази основа (Испания — Галисия);
- ненадеждни списъци на присъствалите на обучението: те са предварително подписани, съдържат следи от промени, извършени от различно от участника лице, или не могат да се тълкуват заради използването на различни знаци и кодове (Полша, Испания — Галисия);
- разходите, заплатени от орган на държавата членка във връзка с курсове за обучение, са много по-високи от реално изплатените на подизпълнителите суми (Обединено кралство — Англия, вж. **каре 8**);
- за проекти, изпълнявани от самите органи на държавата членка, не е било възможно да се установи връзката между разходите за индивидуална обучителна дейност и съответното заявление за плащане, представено на разплащателната агенция в рамките на разумен срок (Швеция);
- липсва задължение за поддържане на записи на часовете за обучение, или правилата за отчитане на тези часове са неясни или не позволяват правилното отчитане на реалното време, прекарано в обучителни дейности, било от страна на доставчиците, било от самите публични органи (Швеция, Полша, Испания). За публичните органи това означава, че съществува риск дейностите, които попадат в рамките на нормалните задължения на съответните органи, да бъдат прехвърлени към бюджета на проекти, съфинансирани от ЕЗФРСР (вж. също точка 42);
- някои консултантски услуги са били финансирани изцяло (Швеция), което противоречи на правните разпоредби, ограничаващи дела на финансиране до 80 %;
- невинаги съществуват ясни споразумения с външните обучаващи или лектори и техните фактури не са достатъчно подробни, за да дадат възможност да се установят правилността и обосноваването на разходите или връзката с проекта (Австрия, Швеция).



Прекомерно високи печалби в Обединеното кралство (Англия)

В Обединеното кралство (Англия), въпреки прилагането на процедура за възлагане на обществена поръчка, органите на държавата членка са заплатили прекалено висока цена за няколко обучителни курса. Заявлението за плащане на три курса, представено от един доставчик, е показало 13,8 пъти по-високи разходи в сравнение с преките разходи за обучение, заплатени от този доставчик на неговите подизпълнители. Липсата на икономическа ефективност на този договор е била отбелязана също и от инспектор от Разплащателната агенция (преди одита на Сметната палата), но без резултат по отношение на направените плащания. Вследствие на това, органите на Обединеното кралство предвиждат въвеждане на по-строг режим за мониторинг на плановете за изпълнение.



1 Някои други разходи са за реклама и администриране.
2 Съгласно заявлението за плащане.

Източник: Европейска сметна палата.

Одитните действия на Комисията не са осигурили достатъчно информация относно констатираните от Сметната палата слабости

56

Посредством своите одити Комисията трябва да извършва мониторинг на системите за управление и контрол в държавите членки²⁶. Услугите за трансфер на знания и консултантските услуги се считат за особено важни за по-нататъшното развитие на селските общности и тяхната икономика. Въпреки това одитните действия на Комисията за мониторинг на управлението на тези мерки не осигуряват достатъчно подходяща информация относно процедурите за изпълнение и контрол на държавите членки и не откриват, нито отстраняват посочените по-горе слабости.

57

Комисията не е извършила специфични одити на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги за периода 2007—2013 г. с аргумента, че размерът на финансирането е сравнително малък. През 2010 г. един по-широкообхватен одит е обхванал мярка 111. В него се разкриват редица слабости в системата за управление и контрол (ключови контроли) и като резултат е наложена финансова корекция²⁷.

Средствата по линия на ЕС не са координирани със средствата от други донори, така че да се гарантира ефективна доставка на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги

58

Както вече беше посочено в точка 13, възможно е дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги, насочени към селскостопанските оператори, да бъдат финансирани от източници, различни от ЕЗФРСР. По време на одитните посещения и при извършеното проучване (вж. точка 20) Сметната палата констатира, че други фондове на ЕС (по-специално ЕСФ), както и национални и регионални източници на средства, предоставят подобно финансиране.

59

С цел избягване на двойното финансиране за едни и същи дейности от различни фондове, от държавите членки се изисква да определят в своите ПРСР²⁸ т.нар. „демаркационни линии“ между различните фондове и да въведат ефективни процедури за управление²⁹.

60

Демаркационните линии между различните фондове на ЕС обаче не са отговорност само на държавите членки. Изясняването на това разграничение би трябвало да започва на равнище Европейска комисия чрез правилна координация между генералните дирекции, отговорни за различните фондове. Комисията е трябвало да прецени целесъобразността на демаркационните линии и да ги одобри като част от Националните стратегически планове за развитие на селските райони, да издаде насоки и да провери изпълнението на мерките в държавите членки.

- 26 Член 59, параграф 2 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012.
- 27 Комисията може да налага финансови корекции, когато разходи, сделки или практики са нередовни и не са били коригирани от държавата членка. Финансови корекции могат да се правят също и когато е налице сериозен недостатък в системата за управление и контрол, излагащ на риск средствата на ЕС, които вече са изплатени по дадена програма, или когато държавата членка не е разследвала извършените нередности и не е извършила корекции.
- 28 Член 60 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.
- 29 Член 24, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ L 25, 28.1.2011 г., стр. 8).

Констатации и оценки

61

За програмния период 2007—2013 г. Комисията не е издала насоки за разграничаване или избягване на риска от двойно финансиране и е одобрила ПРСР на държавите членки, без да изисква допълнителна информация относно приложените механизми за избягване на двойното финансиране. Сметната палата откри няколко случая, при които подобни дейности са финансирани от различни фондове и демаркационните линии между фондовете са били неясни. Очевидният недостатък на тази ситуация е, че е възможно дублиране на структурите за управление. Колкото по-голяма е липсата на яснота относно разграничението, комбинирана с лошо функциониращи процедури за управление, толкова по-голям е рискът от двойно финансиране.

62

Независимо от това, Сметната палата установи, че някои държави членки имат добри практики, които намаляват риска от двойно финансиране, като например поставяне на печат върху фактурите (Испания (Галисия), Австрия, Полша), декларации от бенефициентите (Испания (Галисия), както и консултации между компетентните органи и задължителни проверки на етапа на кандидатстване (Швеция).

63

Що се отнася до разграничението между отделните фондове на ЕС, Сметната палата провери националните стратегически планове и ПРСР на държавите членки за програмния период 2007—2013 г. и установи следните слабости:

- в Испания (Галисия) обучителни действия извън „нормалното образование“ в селските райони могат да бъдат подкрепени от ЕЗФРСР, ЕСФ или ЕФРР. Не са посочени обаче никакви демаркационни критерии. Открити са примери както за ИТ курсове в селските райони, така и за курсове по кооперативно предприемачество в селските райони, които са били финансирани от ЕЗФРСР (мярка 111), ЕФРР или от ЕСФ;
- в Обединеното кралство (Англия) курсове по лидерство и мениджмънт, ИТ и офис умения, финансирани от ЕСФ, са били отворени за всички предприятия, включително за предприятия в селските райони, въпреки че съгласно демаркационните критерии те би трябвало да са изключени;
- в Полша подобни обучителни дейности са финансирани по Оперативна програма „Човешки капитал“ на ЕСФ и по мярка 111;
- в Белгия (Валония) подобни дейности могат да бъдат финансирани по мярка 331 и по линия на ЕСФ. Тази мярка е стартирала с финансиране за развитие на селските райони, но след това е прекратена. Белгийските органи са пояснили, че доставчиците на обучение са предпочели финансиране от ЕСФ, тъй като правилата на ЕСФ за възстановяване на разходите са, по тяхно мнение, по-малко стриктни в сравнение с правилата на ЕЗФРСР.

64

В Испания (Галисия) одитът показва, че системата е била изправена пред риск от двойно финансиране по мярка 115 и ЕСФ, доколкото разходите за персонал за новоназначените служители са покрити и от двата фонда. Открит е случай, при който доставчик на услуги е получил средства както по линия на ЕСФ (122 400 евро) във връзка с разкриването на работни места, така и по мярка 115 (124 700 евро).

65

За новия програмен период 2014—2020 г. съответните регламенти подчертават колко е важно да се постигне по-голяма съгласуваност между фондовете на ЕС. Новият подход се фокусира по-малко върху разграничаването и повече върху допълването. Комисията обаче не е предоставила оперативни насоки по този въпрос. Сметната палата анализира споразуменията за партньорство и установи, че за няколко държави членки не е ясно как слабостите в координацията за програмния период 2007—2013 г. ще бъдат преодолени през новия период.

Част III — Процедури за мониторинг и оценка на резултатите от дейностите за трансфер на знания и консултантските услуги

66

Ключов елемент за осигуряване на правилното разходване на бюджета на ЕС са мониторингът и оценката³⁰. Както е показано на **фигура 4** и в точка 1, мониторингът и оценката могат да дадат своя принос за краткосрочните анализи и спецификациите на програмата в рамките на 7-годишния програмен период и при разработването на дългосрочни програми за бъдещето.

67

При липсата на модел, който Комисията да използва за тази цел, за оценката на програмите за обучение Сметната палата се позовава на признат модел — Kirkpatrick Four Levels („Четири нива на Къркпатрик“). Принципите на този модел са приложими към всяка програма за обучение (вж. **приложение II**). Четирите нива на Къркпатрик са проектирани като поредица от начини за оценка на програмите за обучение. При преминаване от едно ниво към следващото процесът става по-труден и изисква повече време, но също така всяко следващо ниво предоставя и по-ценна информация³¹.

30 Мониторингът е редовен преглед на разходите, достиженията и резултатите, който осигурява актуална информация за това дали програмите напредват по план. Оценката представлява периодично събиране и анализ на данни, в това число информация, предоставена за мониторинга, с цел формиране на заключения относно ефективността и ефикасността на дадена програма или политика.

31 Kirkpatrick, Donald L., Kirkpatrick, James D., *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, 3rd edition, 2006, p. 21 („Оценяване на програми за обучение: Четирите нива“), трето издание, 2006 г., стр. 21).

68

Информацията, получена на нива 1 и 2 (реакция и усвояване) е полезна преди всичко за идентифициране на проблемите, свързани с качеството на предоставяната услуга, обхвата на дейността и т.н. Тази информация може да послужи като изходна точка за прецизиране на спецификациите за последващи действия или за подобряване на подбора на доставчици при следващите покани за участие в търгове или покани за представяне на предложения. Нива 3 и 4 (поведение и резултати) може да се използват за оценка на въздействието и последиците от действията и да обслужват по-стратегически цели, като например повторна оценка на потребностите, определяне на нови потребности и т.н.

Доставчиците на обучителни услуги често събират пряка обратна връзка от участниците в обучението, но тя рядко се използва от органите на държавите членки за подобряване на последващите действия

69

Сметната палата установи, че при мерките за трансфер на знания по ЕЗФРСР по-голямата част от държавите членки веднага събират обратна връзка от участниците в обучението, но не я използват в пълнота за оценка на качеството на обучението или промяна на курсовете. Малко държави членки следят информацията относно реалното усвояване (ниво 2).

70

В повечето от одитираните държави членки участниците в обучението попълват формуляри за обратна връзка (наричани също „анкети за измерване на удовлетвореността“) веднага след като завършат обучението. Това се прави най-често по инициатива на доставчика на услуги, но някои от органите на държавите членки са разработили насоки или стандартизирани формуляри за обратна връзка (вж. също **каре 9**).

71

В много случаи обаче органите на държавата членка не използват пълноценно събраната информация. В Полша на органите се изпращат консолидирани резултати само от един въпрос относно качеството, като се включват в окончателния доклад на етапа на плащането. В Австрия на органите не се изпращат нито формулярите за обратна връзка, нито техните анализи. В Испания (Галисия) централните служби на органите не получават попълнените формуляри от координаторите на проектите за обучение, които се управляват пряко.



Примери за добри практики при събирането на информация за оценка на проекта

Органите в **Полша** осигуряват стандартизирани формуляри за обратна връзка на доставчиците на услуги, които съдържат 11 въпроси за оценка на качеството.

Органите в **Обединеното кралство (Англия)** дават възможност на доставчиците да използват свои собствени формуляри за оценка, но чрез насоки гарантират, че формулярите отговарят на минималните изисквания. На обучаемите са предоставени три или повече опции (например много доволен, доволен или недоволен) по отношение на шест различни елемента — ритъм и съдържание на курса, материали, помещение и съоръжения, равнище на подкрепа от страна на преподавателя, общо качество и адекватност на уменията. От участниците се изисква също така да потвърдят доколко уменията са актуални и каква е вероятността те да бъдат приложени на практика. Оставени са празни полета за коментари и предложения за подобрене.

Пак в **Обединеното кралство (Англия)** органите провеждат допитване по телефона, включващо произволно избрани обучаеми. Основната цел на допитването по телефона е да се провери присъствието, но в същото време това е полезен механизъм за получаване на обратна връзка.

В **Австрия** Сметната палата откри добър пример, при който оценката е интегрирана в концепцията за иновативен курс по мениджмънт за жени, работещи в областта на развитието на селските райони. Курсът включва оценка на качествените елементи за всеки отделен модул, като атмосфера на обучението, съдържание на курса и практическа актуалност, както и качество на обучаващите и учебните материали. Обучаващите са били задължени да си направят самооценка, която се сравнява с оценката на участниците, и накрая доставчикът е поканен на дискусия за обратна връзка с австрийските органи. От участниците се изисква да представят изпитен документ, по който са работили в рамките на курса, а доставчикът предвижда да направи проучване след 1—2 години, за да разбере дали участниците все още използват получените знания и умения. Интервюта с участници, които потвърждават положителните резултати от оценката, са достъпни също и в интернет.

72

Повечето от органите на държавите членки, които бяха посетени по време на одита, не контролират до каква степен участниците действително придобиват планираните знания, умения и нагласи вследствие на своето участие в обучение (което се равнява на ниво 2 по модела на Къркпатрик (усвояване). Например в Испания органите не проследяват колко от участниците в обучението действително вземат изпита, за който курсът предлага подготовка. В Обединеното кралство (Англия) органите не контролират

броя на успешно завършилите курсове със сертификат и Сметната палата установи примери, при които дори и главният изпълнител не знае какъв е броят на успешно завършилите предоставените от негов подизпълнител курсове. В Полша не се правят нито тестове, нито интервюта преди и след обученията за оценка на усвоеното от обучавания. Сертификатите, които участниците получават в края на обучението, само потвърждава тяхното участие, но не са свидетелство за успешно издържан изпит.

73

В Австрия, от друга страна, при курсовете със сертификат участниците са длъжни да се явят на изпит. Доставчиците трябва да контролират и оценяват курсовете в съответствие с определени критерии и да представят резюме на резултатите на Националната камара по земеделие. Съгласно предоставените данни на година се издават повече от 850 сертификата, което представлява процент на успеваемост от около 95 %.

Съществуват примери за добри практики, при които държавите членки полагат усилия да събират полезна информация относно въздействието на дейностите за трансфер на знания и консултации

74

Както е посочено в предишния раздел, държавите членки не използват напълно възможностите, свързани с оценката на проектите. Някои държави членки са възложили проучвания или оценъчни изследвания на равнище програми за обучение, с цел да получат информация за промените в поведението (ниво 3 по модела на Къркпатрик) и въздействието (ниво 4 по модела на Къркпатрик). Тези проучвания трябва да започнат със събиране на основни данни за оценка, понякога дълго след приключването на курсовете, което още повече затруднява и забавя извличането на съдържателни изводи.

75

В Швеция редовни проучвания по площта на територията на цялата страна, извършвани от шведската статистическа служба, предоставят обратна информация относно всички четири нива на оценка. Последното проучване е проведено през пролетта на 2010 г. и обхваща 8 000 лица, които са участвали в дейности в областта на трансфера на знания или консултации по програмите за развитие на селските райони. Подобни проучвания са проведени през 1999 г. и 2006 г., а ново проучване е планирано за 2015 г.³²

76

В Австрия органите са възложили извършването на конкретна оценка на мерки 111 и 331. Авторите на проучването са използвали следните четири метода: анализ на национални и международни проучвания, доклади и други документи; онлайн проучване на селскостопанските оператори (както участвали, така и неучаствали в мерки за обучение), доставчици на обучение и длъжностни лица; двустранни интервюта с продължителност 1—2 часа; неформални интервюта, наречени „оценки на чаша кафе“. Авторите предоставят голям обем подробна информация, например относно очакваните ползи от мерките за обучение като цяло и от отделните видове дейности или относно пречките пред участието. От друга страна, те посочват и слабостите в австрийската система и предлагат въвеждането на конкурентен подбор на проекти чрез използване на специфични показатели за успех на всеки отделен проект³³.

77

Данните, събрани от външни проучвания в Обединеното кралство (Англия) и Швеция, позволяват също така да се направят изводи относно ползите от обученията и консултациите (вж. *каре 10*).

- 32 Jordbruksverket: Kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet - Rapport från en statistisk undersökning genomförd. Rapport 2010:30. Jordbruksverket: Analys av kompetensutvecklingen inom landsbygdsprogrammet - Fördjupning av rapport 2010:30. Rapport 2011:39.
- 33 Mandl, C. and Kuttner, T., 'Bildungsevaluierung Ländliche Entwicklung LE 07-13 – Endbericht', Виена, 2013 г.

Примери за проучване на въздействието на трансфера на знания и консултантските услуги, финансирани по линия на програмите за развитие на селските райони



Обединено кралство (Англия)

През 2013 г. Countryside and Community Research Institute (Университет на Глостършър) е изготвил доклад³⁴, в който опитва да направи оценка на социалната възвръщаемост на инвестициите (SROI) по оси 1 и 3 на ПРСР за Англия, използвайки четири примерни области.

В доклада се заключава, наред с другото, че наблюдаваните ползи (например подобрена устойчивост на стопанствата, ангажиране на отрасъла на животновъдството по отношение на здравето на животните и на свързаните с това умения, подобряване на практиките, свързани с управлението на почвите и земята, разработване на местен капацитет с добавена стойност по ос 1) в голяма степен отразяват равнището на инвестициите в обучение и консултации.



Швеция

Изследване във връзка с контрола на пестицидите в малък земеделски водосборен басейн в Южна Швеция (река Vemmenhög), започнало през 1990 г., показва, че наличието на остатъци от пестициди във водоемите е намаляло с 90 %, въпреки че почти няма промени в количествата на използваните химикали за растителна защита. Анализът показва, че това в голяма степен е резултат на повишена осведоменост на фермерите за безопасната работа с пестицидите след започването на консултантски услуги в тази област през 1994 г.

³⁴ Оценка на социалната възвръщаемост на инвестициите по оси 1 и 3 на Програмата за развитие на селските райони в Англия, окончателен доклад, изготвен от Countryside and Community Research Institute от името на Министерството на околната среда храните и селските райони, 1 ноември 2013 г.

78

От 2001 г. насам в Швеция инициатива, наречена Greppa Näringen (Акцент върху хранителните вещества)³⁵, предоставя безплатни консултации в областта на околната среда на земеделските стопанства с повече от 50 хектара и/или повече от 25 животински единици. Финансирането се получава от ЕЗФРСР и от реинвестиране на екологични такси. Инициативата предлага, наред с другото, курсове за земеделски производители и за

консултанти, и предоставя инструменти за изчисляване на баланса на хранителните вещества. Оценката на консултациите за стопанствата е интегрирана чрез последващи посещения и тримесечни изследвания. Удовлетвореността на селскостопанските оператори от посещенията на консултантите е доста висока и, което е още по-важен показател за успех, азотните и фосфорните излишъци и емисиите на амоняк от стопанствата са намалени.

³⁵ <http://www.greppa.nu>

Данните, показващи обобщените резултати от услугите за трансфер на знания и от консултантските услуги на равнището на ЕС, не са надеждни

79

Предидните раздели разглеждат контрола и оценката главно като инструмент за подобряване на спецификациите и изпълнението на услугите за трансфер на знания и на консултантските услуги на равнище държава членка. На равнище ЕС регламентът относно развитието на селските райони създаде „обща рамка за мониторинг и оценка“ (ОРМО) за периода 2007—2013 г.³⁶. Това е нова система, въведена през 2007 г. и съдържаща общи показатели, чието предназначение е да се проследи напредъкът при постигането на целите за развитие на селските райони по начин, който позволява съпоставимост на всяка ПРСР и обобщаване на данните. В регламент на Комисията³⁷ се определят по-конкретни изисквания и се задават общи базови показатели, показатели за крайните продукти, показатели за резултатите и показатели за въздействието. Тъй като общите показатели не могат напълно да обхванат всички ефекти на отделните ПРСР, държавите членки могат също така да определят ограничен брой допълнителни показатели. Въпреки това, нито една от одитираните държави членки не е посочила допълнителни показатели относно мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги.

80

Одитът на Сметната палата потвърди сериозните слабости по отношение на достъпността и качеството на информацията за мониторинг и оценка, свързана с разходите за развитие на селските райони, както е подчертано в Специален доклад № 12/2013³⁸.

81

В хода на извършения одит Сметната палата констатира следните слабости:

- В Полша използваният метод на изчисляване не е в съответствие с насоките на ОРМО, което е довело до огромни разлики в броя на действителните дни обучение³⁹;
- Обединеното кралство (Англия) и Испания (Галисия) не са могли да предоставят исканите данни в пълен размер, а Австрия е разпределила проекти към погрешни видове ОРМО (което прави ненадежден броя на участниците и на дните обучение за различните видове дейности).

82

Като положителна практика трябва да се отбележи, че в Швеция доставчиците и органите са длъжни да регистрират участниците във всяко отделно обучение или консултантска дейност онлайн в обща база данни. Финансовите данни и информацията за административните проверки на проекта се записват в друга база данни. За целите на докладване на данните от мониторинга на Комисията, двете бази данни трябва да бъдат свързани чрез номера на проекта. Разделянето в две бази данни обаче означава, че не може да бъде предоставена финансова информация на равнище дейности за индивидуално обучение или консултации, например разходи за един участник и/или за един ден обучение. Освен това, връзките между базите данни са проблематични и Сметната палата установи проблеми, свързани с надеждността на данните.

- 36 Член 80 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.
- 37 Регламент (ЕО) № 1974/2006. Пълният списък с общи показатели е представен в приложение VIII.
- 38 Специален доклад № 12/2013 „Как Комисията и държавите членки доказват правилното разходване на бюджета на ЕС, отпуснат за политиката за развитие на селските райони?“ (<http://www.eca.europa.eu>).
- 39 Според насоките на ОРМО показателят „брой реализирани дни обучение“ трябва да се изчислява, като сумата от броя на часовете за обучение на всички кандидати се раздели на осем [часа]. Полските органи обаче просто са посочили в своите ОРМО за 2013 година статистически данни за броя на проведените дни обучение.

83

В допълнение, анализът на обобщените данни на Комисията е очевидно подвеждащ по отношение на няколко държави членки (вж. **каре 11**).

84

Комисията координира ОРМО, като персоналът на Комисията прави преглед на годишните доклади за напредъка и обобщава данните от мониторинга. Те могат да участват като наблюдатели в комисиите за наблюдение на държавите членки и да провеждат годишни срещи с управляващите органи, с цел да разгледат основните резултати от предходната г. за всяка ПРСР. От Комисията се изисква също да изготви редица доклади за изпълнението и постиженията на политиката за развитие на селските райони.

85

Комисията обаче невинаги разполага с информация за нередностите и проблемите, свързани със събирането на данни в държавите членки, и публикува обобщените данни без гаранции за тяхната последователност. Ето защо при отсъствие на надеждни данни Комисията не е в състояние да прецени дали средствата по ЕЗФРСР за дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги са изразходвани добре и дали са постигнали поставените цели.

Каре 11

Примери за неточни данни за показателите по общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО)



Мярка 111

- Сметната палата установи, че ОРМО посочва нереално високи стойности в **Дания**. Изходните данни сочат например разходи от 7 770 евро по ЕЗФРСР за всеки участник в обучение и 123 708 евро за ден обучение за периода 2007—2011 г. Данните за периода 2007—2012 г. също показват сравними стойности.
- По подобен начин, изходните данни за **Франция (Мартиника, Гваделупа и Реюнион)** за периода 2007—2012 г. са довели до нереално високи стойности на разходите по ЕЗФРСР за ден обучение или за участник (например 382 333 евро/ден обучение в Мартиника или 31 498 евро/участник в Гваделупа) поради факта, че паричните суми са отчетени за цялата мярка, докато дните обучение или участниците са отчетени по подмярка.



Мярка 115

- Изходните данни показват, че по мярка 115 в **Испания** са били подкрепени 373 нови консултантски услуги (т.е. повече от 50 % от всички нови консултантски услуги, подкрепени в рамките на ЕС). Оказва се обаче, че всички годишни плащания към същите доставчици са били осчетоводявани като „нови услуги“, и следователно цифрата не съответства на действителния брой нови консултантски услуги, създадени с подкрепата на мярката, който е доста по-малък.

Констатации и оценки

86

Законодателството предвижда нова обща система за мониторинг и оценка (ОСМО) относно развитието на селските райони за периода 2014—2020 г.⁴⁰ Тя включва редица промени в сравнение с предишната система, като например събиране на по-малко данни и междинна оценка в съответствие с потребностите на държавите членки. Новите показатели за крайни продукти и услуги са:

- мярка 1: брой на подпомогнатите операции, брой на дните проведено обучение, брой на участниците в обученията;
- мярка 2: брой на подпомогнатите операции, брой на бенефициентите, получили консултации, брой на обучените консултанти⁴¹.

87

За мярка 1 докладването ще бъде по вид операция, което следва да премахне проблема, възникващ, когато дейности с малък брой участници се докладват по същия показател като събития с голям брой участници. По отношение на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги общият въпрос за оценка е формулиран следния начин: „До каква степен интервенциите по линия на ПРСР са подкрепили ученето през целия живот и професионалното обучение в селскостопанския и горския сектор?“⁴²

88

Към момента на одита за Сметната палата не беше възможно да оцени до каква степен новата ОСМО ще се справи с очертаните по-горе слабости. Въпреки това оценката на успеха на мерките само въз основа на броя на участниците или на броя на проведените дни обучение, или въз основа на широкообхватен въпрос за оценка, няма да предостави подробна обратна връзка за това дали средствата, предназначени за мерките, са постигнали резултати.

- 40 Членове 14—16 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията от 17 юли 2014 година 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).
- 41 Показатели за крайни продукти 11—14; вж. приложение IV към Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията.
- 42 Приложение V към Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията.

89

Дейностите за трансфер на знания и консултантските услуги са издигнати в първостепенен приоритет за развитието на селските райони. Значението на професионалното образование и обучение, развитието на уменията, обучението през целия живот и трансфера на знания е подчертавано от Европейския парламент и европейските комисари в областта на селското стопанство и е отразено в правната рамка на Европейския съюз.

90

Одитът на Сметната палата разглежда следният въпрос:

Въведени ли са системи за управление и контрол, които позволяват ефективно осъществяване на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги по програмите за развитие на селските райони?

91

За да бъдат ефективни и да окажат желаното въздействие, средствата, предназначени за мерки за обучение и трансфер на знания, трябва да бъдат изразходвани в отговор на идентифицирани нужди от знания и умения, които е възможно да се променят по време на програмния период. Избраните дейности за посрещане на тези нужди трябва да бъдат предоставени от подходящо квалифицирани и опитни доставчици по ефективен от гледна точка на разходите начин, а резултатите трябва да бъдат измерими и да се оценят с цел да се получи информация за това, което действително е било постигнато. Одитът на Сметната палата обаче показва, че поради слабости в системите за управление и контрол на държавите членки и в надзора на Комисията по отношение на мерките, това не е така.

92

Като цяло, управлението и контролът на дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги не са достатъчни предвид важността на мерките и очакваните резултати от тези дейности. Твърде често всякакъв вид обучения са приемани за „добри“ и изпълняващи условията за получаване на публично подпомагане; рядко е извършван точен анализ, а дейностите за обучение рядко са насочвани към области, където биха могли да окажат реално въздействие. Слабостите, посочени в настоящия доклад, засягат главно управлението на мерките от страна на държавите членки. Въпреки това, ролята на Комисията за насочване и контрол на държавите членки не следва да се подценява.

93

Сметната палата установи, че процедурите на държавите членки за определяне и подбор на съответните доставчици на услуги са засегнати от недостатъци. Въпреки че са приложени процедури за определяне на потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори, идентифицираните потребности са били прекалено общи. Държавите членки не са се задълбочили, за да идентифицират най-подходящите дейности (т.е. конкретни курсове за обучение) в рамките на тези области и са разчитали основно на предложенията на доставчиците. Сметната палата счита, че включването на доставчика и заинтересованата страна може евентуално да допринесе за подобряване на изпълнението на мярката, но крайната отговорност се носи от органите на държавите членки (точки 23—27).

94

Що се отнася до подпомагането по ЕЗФРСР за консултантски услуги (бивша мярка 115), в отделни случаи подкрепата е била използвана за финансиране на консултативни органи, съществуващи от дълго време, за създаване на услуги, които в действителност не са нови (точка 28 и **каре 3**).

Препоръка 1

Анализ на потребностите

- а) Държавите членки следва да разполагат с процедури за анализ на потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори, които надхвърлят посочването на общи теми, по-специално при обявяването на покани за представяне на предложения или обществени поръчки. Държавите членки следва да гарантират, че прилаганите от тях регулярни процедури (вж. точка 24 и фигура 4) осигуряват определянето и избирането на съответните услуги за трансфер на знания и консултантски услуги въз основа на този анализ, като избягват риска процесът да се управлява от доставчиците.
- б) Комисията следва да предостави допълнителни насоки за начина, по който държавите членки да извършват такива редовни анализи, както и да насърчава държавите членки да изготвят по-конкретни, а не общи анализи.
- в) Специално по отношение на създаването на консултантски услуги (предишна мярка 115) държавите членки следва да гарантират, че за програмния период 2014—2020 г. подкрепата по линия на ЕЗФРСР следва да се предоставя само когато има доказан дефицит на подходящи услуги в съответната област, и когато съществува потребност да се финансира нов персонал, съоръжения и/или оборудване.
- г) Комисията следва незабавно да предостави допълнителни специфични насоки на държавите членки по отношение на създаването на консултантски услуги, както и да наблюдава последващото им спазване от страна на държавите членки.

95

През програмния период 2007—2013 г. държавите членки са правно задължени да осигурят избора само на висококачествени доставчици на консултантски услуги⁴³. Подобна разпореда не съществува за доставчиците на обучение и в тази връзка одитът разкри редица слабости в управлението от страна на държавите членки. Въвеждането на правни изисквания за новия програмна период по отношение на подходящ капацитет на доставчиците на обучение може да помогне за преодоляване на тези проблеми⁴⁴ (точки 30—34).

96

Сметната палата установи обаче, че държавите членки не винаги осигуряват справедлива и прозрачна конкуренция при избора на дейностите за трансфер на знания и на доставчиците на услуги. Използването на обществена поръчка само по себе си не гарантира конкурентен подбор, тъй като не съществуват ясни насоки по отношение на вътрешните доставки, подизпълнителите и оценката на предоставянето на услуги чрез консорциуми, въпреки широкото използване на тези практики. Повечето от одитираните държави членки не осигуряват справедлива, нито прозрачна конкуренция при избора на доставчици на услуги (точки 35—46).

Препоръка 2 Подбор на доставчици

- а) За новия програмна период 2014—2020 г. държавите членки следва да избират дейностите за трансфер на знания и доставчиците на услуги, които ще получават публични средства, чрез справедлив и прозрачен конкурс, независимо от това дали използват покани за представяне на предложения или официални процедури за възлагане на обществени поръчки. По-специално, държавите членки следва да подобрят своята оценка на квалификациите и опита на доставчиците на обучение в съответствие с новото законодателство и да гарантират, че техните критерии за подбор и възлагане не облагодетелстват определени доставчици или видове доставчици.
- б) Комисията следва незабавно да предостави допълнителни конкретни насоки за вътрешни доставки, подизпълнители и оценка на предоставянето на услуги чрез консорциуми. Освен това, Комисията следва да гарантира, че процедурите на държавите членки са адекватно проследявани и че изборът на дейности за трансфер на знания и за консултантски услуги е конкурентен, справедлив и прозрачен.

43 Член 15, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1974/2006.

44 Член 14, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1305/2013.

97

Сметната палата установи също така, че държавите членки не осигуряват ефективността на разходите във връзка с финансираните дейности или не координират дейностите по подходящ начин с другите фондове на ЕС. Икономическата ефективност при предоставянето на услуги за трансфер на знания и на консултантски услуги е от съществено значение за защитата на публичния бюджет както на ЕС, така и на държавите членки. Сметната палата установи слабости при проверките, които държавите членки трябва да извършват както на етапа на кандидатстване, така и на етапа на извършване на плащането. Има данни, че държавите членки заплащат прекалено много средства за определени услуги, както и че свързаните с тях разходи не са достатъчно оправдани (точки 58—64).

98

Одитът разкри още, че значителен брой сходни услуги се финансират от различни фондове на ЕС (например от ЕСФ, както и от ЕЗФРСР). Това поражда риск от двойно финансиране и изисква дублиране на скъпоструващи структури за управление, което Сметната палата счита за икономически неизгодно. За програмния период 2014—2020 г. допълването между фондовете на ЕС има по-висок приоритет от предишната политика за разграничаване, а това предполага по-голяма необходимост от координация за избягване на описаните по-горе рискове (точки 58—64).

Препоръка 3 Икономическа ефективност

- а) По отношение на ефективността на проверките за основателността на разходите, Комисията и държавите членки следва да приложат препоръките от специалния доклад на Сметната палата по този въпрос⁴⁵. По-конкретно, държавите членки следва да оценят нуждата от финансиране на дейности, които са достъпни на пазара на разумна цена. Когато тази нужда е оправдана, държавата членка следва да гарантира, че разходите за подпомогнатите дейности не надхвърлят предлаганата на пазара цена за подобни дейности.
- б) Комисията следва да надгради предложените от държавите членки първоначални мерки за програмния период 2014—2020 г., с цел да осигури взаимно допълване между фондовете на ЕС, например чрез специфични вътрешноведомствени работни групи, натоварени да извършат задълбочена оценка на взаимното допълване между различните фондове на ЕС. Тази оценка следва да доведе до по-координиран подход за подпомагане на дейностите за трансфер на знания, за да се намали рискът от двойно финансиране и дублиране на административните структури в държавите членки.

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

99

По отношение на мониторинга и оценката на резултатите от дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги, Сметната палата заключава, че Комисията и държавите членки не разполагат с ефективни и ефикасни процедури. Сметната палата не откри примери за системи, които позволяват резултатите от предишни покани за представяне на предложения или участие в тръжни процедури да се използват за анализ на знанията и уменията и впоследствие за разработването на процедури за подбор в бъдеще (точки 66—78).

100

Освен това Сметната палата откри допълнително потвърждение, че данните от ОРМО не са надеждни⁴⁶. Според Сметната палата изчисляването на броя на бенефициентите дава информация само за популярността на определени услуги, но не и за тяхното качество и ефективност. Резултатът е, че въпреки изразходваните много милиони евро и проведените няколко милиона дни обучение, Комисията и държавите членки не разполагат с информация за въздействието на изпълнените мерки, нито за това кои дейности допринасят най-добре за постигане на поставените цели (точки 79—83 и 86—88).

Препоръка 4 Мониторинг, оценка и обратна връзка

- а) Държавите членки следва да въведат системи за обратна връзка, които да използват информацията от мониторинга и оценките за подобряване на процедурите за обявяване на покани за представяне на предложения или за обществените поръчки в бъдеще (вж. точка 24 и **фигура 4**). От доставчиците следва да се изисква не само да предоставят информация относно удовлетвореността на участниците от услугите, но и да проверяват дали участниците са усвоили съответните знания. Тези резултати могат да бъдат използвани и от оценителите, за да им позволи да фокусират дейността си при оценяване върху анализа на дейностите на равнище резултат и въздействие.
- б) Комисията следва да предостави насоки относно начина, по който държавите членки могат да извършват подобни регулярни процедури за обратна връзка в това отношение, и да следи дали държавите членки са ги въвели. Освен това Комисията следва да гарантира, че държавите членки предоставят точна и надеждна информация за качеството и ефективността на своите услуги за трансфер на знания и на консултантските услуги.

46 Вж. също Специален доклад № 12/2013 „Как доказват Комисията и държавите членки правилното разходване на бюджета на ЕС, отпуснат за политиката за развитие на селските райони?“ (<http://www.eca.europa.eu>).

101

Управлението на мерките от страна на Комисията не съответства на амбициите, вложени в съответните дейности, нито на очаквания принос за приоритетите на ЕС. Сметната палата счита, че Комисията не е изпълнила по задоволителен начин своите задължения в рамките на споразуменията за споделено управление, по-специално по отношение на мониторинга на системите за управление и контрол, установени в държавите членки (точки 47—51; 56—57; 65 и 84—88).

102

Мащабът на разходите за мерки за трансфер на знания и за консултантски услуги не е висок в относително изражение, сравнен с други мерки за развитие на селските райони. Потенциалният мултиплициращ ефект от дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги обаче означава, че те заслужават по-добро управление и наблюдение.

Препоръка 5 Надзор на Комисията

Комисията следва незабавно да увеличи рисковия профил на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги и да засили контрола и управлението, за да има по-голяма увереност, че държавите членки предоставят съответните услуги ефективно.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Augustyn KUBIK, член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 22 юли 2015 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

Изпълнение на мерките за трансфер на знания и за консултантски услуги в одитираните държави членки

Държава членка	Мярка 111	Мярка 114	Мярка 115	Мярка 331
Австрия	изпълнени	неизпълнени	неизпълнени	изпълнени
Испания (Галисия)	изпълнени	изпълнени	изпълнени	неизпълнени
Обединено кралство (Англия)	изпълнени	изпълнени	изпълнени	изпълнени
Полша	изпълнени	изпълнени	неизпълнени	неизпълнени
Швеция ¹	изпълнени	изпълнени	неизпълнени	изпълнени

¹ В Швеция консултантските услуги са били финансирани основно по мерки 111 и 331.

Само консултациите относно кръстосаното спазване и безопасността на труда са били финансиран по мярка 114.

„Четири нива на Къркпатрик“¹

При отсъствие на модел, използван от Комисията или държавите членки за анализ на потребностите от знания и умения и оценка на услугите за трансфер на знания и на консултантските услуги, Сметната палата потърси експертна подкрепа. Това доведе до прилагането на модела на четирите нива на Къркпатрик, изключително популярна методология за оценка на програми за обучение в света на бизнеса. Моделът може да се приложи и в обратен ред за предоставяне на полезни насоки за анализ на потребностите от знания и умения на обучаваните („Краят е началото“).

а) Оценка

Ниво 1 — Реакция: в каква степен участниците реагират положително на обучението? Това ниво обикновено се оценява чрез формуляри за обратна връзка, вербална реакция, проучвания след обучението или въпросници.

Ниво 2 — Усвояване: в каква степен участниците придобиват предвидените знания, умения и нагласи в резултат на участието им в обучението? Това ниво обикновено се оценява чрез тестове преди и след обучението. Може да се използват също интервюта или наблюдения.

Ниво 3 — Поведение: в каква степен участниците прилагат наученото по време на обучението, когато се върнат на работното си място? За оценка на това ниво са необходими наблюдения и интервюта в течение на времето, за да се оцени промяната, както и актуалността и устойчивостта на тази промяна.

Ниво 4 — Резултати: до каква степен се постигат заложените резултати като следствие от обучението/обученията и последващото им затвърждаване? За оценка на това ниво обикновено вече са изградени мерки през обичайните системи за управление и докладване — предизвикателството е промените да бъдат отнесени към обучаваните лица.

б) Анализ на потребностите и изграждане на концепция за дейностите

Въпрос 1: Какви са специфичните проблеми и предизвикателства на селските райони в държавите членки или в отделните региони на държавите членки и допринасят ли дейностите за трансфер на знания и за консултантски услуги за тяхното разрешаване, т.е. подходящи ли са те?

Въпрос 2: Какво следва да извършат (какво поведение да имат) селскостопанските оператори, за да допринесат за разрешаване на идентифицираните проблеми и предизвикателства?

Въпрос 3: Кои са конкретните обучения, знания и умения, които ще позволят на селскостопанските оператори да действат по желания начин, както е посочено във въпрос 2?

Въпрос 4: Какви са предпочитанията на селскостопанските оператори по отношение на средата, условията, методите и инструментите за обучение?

Принципите на модела на Къркпатрик заслужават внимание при анализа на потребностите от знания и умения на селскостопанските оператори и оценката на услугите за трансфер на знания и на консултантските услуги. Въпреки това Сметната палата желае да подчертае, че не подкрепя или препоръчва изрично неговата изключителна употреба. Съществуват и други модели за оценка на програмите за обучение, Phillips ROI Methodology^{TM2} („Методология за възвръщаемост на инвестициите“, Филипс) или „Framework for Designing and Analyzing Agricultural Advisory Services“ („Рамка за проектиране и анализ на консултантски услуги в селското стопанство“), публикувана от International Food Policy Research Institute (IFPRI – Международен изследователски институт за хранителна политика)³.

1 Kirkpatrick, J. и Kirkpatrick, W. Kayser, *The Kirkpatrick Four Levels: A Fresh Look After 50 Years (1959 – 2009)*, April 2009 („Четирите нива на Къркпатрик: нов поглед 50 години по-късно“ (1959—2009), април 2009 г.).

2 Вж. <http://www.roiinstitute.net/>

3 Regina Birner, Kristin Davis, John Pender, Ephraim Nkonya, Ponniah Anandajayasekeram, Javier Ekboir, Adiel Mbabu, David J. Spielman, Daniela Horna, Samuel Benin и Marc Cohen (2006): *From „Best Practice“ to „Best Fit“: A Framework for Analyzing Pluralistic Agricultural Advisory Services Worldwide* („От „Добри практики“ до „Най-подходящи мерки“: Рамка за анализ на плуралистични консултантски услуги в областта на селското стопанство по света“). Washington DC (вж. <http://www.ifpri.org/publication/best-practice-best-fit-0>).

Кратко изложение

III

Държавите членки и регионите подбират мерките и действията, които следва да бъдат изпълнени чрез ПРСР в съответствие с нуждите, установени в програмната област. Тези потребности следва да бъдат доразвити на равнището на конкретни действия за обучение, които следва да бъдат изпълнени. Комисията гарантира, че ПРСР са съобразени с целите на политиката и правните изисквания. Реалното изпълнение е от компетентността на държавите членки. Комисията е информирана в рамките на заседанията на Комитета за наблюдение и докладите за изпълнението са предоставени от държавите членки.

IV

Обучението и другите дейности, включващи трансфер на знание, са необходими за подобряване на техническите и т.нар. „меки“ умения. По този начин те допринасят за повишаване на ефективността на селскостопанските оператори. Доставчиците на услуги отговарят на покани за представяне на оферти или предложения, които се изготвят въз основа на установените нужди вследствие на SWOT анализ от страна на държавите членки. Комисията обаче е на мнение, че съществуват възможности за подобряване на предварителния анализ, извършван от държавите членки.

V

Комисията признава, че за да бъдат избрани най-подходящите доставчици на услуги подборът следва да се осъществява въз основа на открита и лоялна конкуренция, измерена като съотношение цена/качество. Гаранцията, че тези процедури са налице, попада в сферата на компетентност на държавите членки.

VI

Държавите членки трябва да гарантират, че разходите, свързани с прилагането на мерките по Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), са разумни. При констатиране на нередовност по време на одитите за съответствие се прилагат финансови корекции.

VII

Въпросът за разграничаването е повдигнат в ПРСР. За периода 2014—2020 г. т.нар. „документи за изразяване на позиция на службите на Комисията“, изготвени за всяка държава членка, представиха насоки относно координираната намеса на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Държавите членки трябва да осигурят взаимно допълване, съгласуваност и съответствие с другите инструменти на ЕС, с цел да се избегне двойното финансиране¹.

Регулаторната рамка за програмния период 2014—2020 г. има за цел да се гарантира в по-голяма степен взаимно допълване и по-добра координация между фондовете, с цел да се избегне припокриването на дейности чрез споразумения за партньорство, когато държавите членки трябва да опишат използването на ЕСИФ, с цел да се гарантира взаимно допълване и синергии на дейностите.

В допълнение, в областта на развитието на селските райони, въпросът за взаимното допълване беше разгледан в глава 14 на ПРСР „Информация относно взаимното допълване“.

Освен това, комитетите за наблюдение в държавите членки отговарят за гарантиране на правилното изпълнение на програмите и взаимното допълване между всички фондове на ЕС.

Накрая, службите на Комисията работят заедно за осигуряването на координиран подход към взаимното допълване на ЕСИФ по време на етапа на одобрение на съответните програми.

¹ Член 5 от Регламент 1698/2005

VIII

Оценката на ПРСР е отговорност на държавите членки. Преценката на ефективността на мерките спрямо целите на програмите е сложна задача, която трябва да бъде съразмерна на използването на оценката. Тази задача се осъществява от независими професионални оценители. Те изготвят своите заключения въз основа на редица фактори и методологични подходи, включително задълбочена оценка на логиката за интервенция на програмите, анализ и проучвания на конкретни случаи на място, анализ на взаимодействията и страничните ефекти между различните мерки и т.н. Наборът от показатели, установен от Обща рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) е само едно от средствата за решаване на въпросите на оценката. Последният има за цел структурирането на докладите за оценка по еднакъв начин, като същевременно се решават по изчерпателен начин стратегическите приоритети на равнището на Съюза. Комисията насърчава обмена на добри практики в оценяването, което може да се осъществи чрез Европейската мрежа за развитие на селските райони (ЕМРСР).

IX

Комисията винаги е поемала своите задължения по отношение на мониторинга на системите за управление и контрол, установени в държавите членки. Комисията упражнява надзор върху изпълнението на мерките чрез процеса на одобрение на ПРСР, в рамките на комитетите за наблюдение с участието на заинтересованите страни, и на двустранните срещи за годишен преглед с органите за управление.

XI, първо тире

Настоящата препоръка е адресирана до държавите членки.

XI, второ тире

Комисията приема тази препоръка.

Комисията е съгласна, че повтарящите се анализи на нуждите от дейности по обучение, осъществявани от държавите членки, следва да се насърчават, тъй като се явяват добри практики, и ще актуализира фиша за мярката относно трансфера на знания и действията по осведомяване в това отношение. Комисията също така ще насърчава обмена на добри практики във връзка с методологичните подходи в контекста на съвместните дейности.

XI, трето тире

Настоящата препоръка е адресирана до държавите членки.

XI, четвърто тире

Настоящата препоръка е адресирана до държавите членки.

XI, пето тире

Комисията приема тази препоръка и вече започна да я изпълнява.

Вече са предоставени насоки за вътрешните доставки, възлагането на подизпълнители и предоставянето на услуги под формата на фиш за мярка за консултантски услуги, управление на стопанството и услуги по заместване в стопанството. Това беше представено и обсъждано на няколко срещи с държавите членки в Комитета за развитие на селските райони. Освен това, Комисията и Европейската мрежа за развитие на селските райони проведоха специално обучение за националните и регионални органи за „Основателността на разходите и обществените поръчки“ през март 2015 г. в Брюксел.

По отношение на мониторинга на процедурите на държавите членки, Комисията надлежно ще взема предвид рисковия профил на мерките за трансфера на знания и за консултация при изготвянето на нейното одитно планиране.

XI, шесто тире

Комисията приема тази препоръка.

Комисията работи по изпълнението на препоръките от Специален доклад № 22/2014² чрез предоставянето на специални обучения за управляващите органи и разплащателните агенции, чрез усилена оценка на проверимостта и контролируемостта на мерките, както и чрез насърчаване използването на опростени варианти за разходите. Освен това, ще бъдат оценени, в рамките на одитите за съответствие, действащите системи, за да се гарантира, че разходите по проектите са разумни. В случаи на неспазване ще бъдат приложени финансови корекции.

² Специален доклад № 22 / 2014 „Постигане на икономии: Контрол над разходите, свързани с финансираната от ЕС безвъзмездна финансова помощ за проекти за развитие на селските райони“ (<http://eca.europa.eu>).

XI, седмо тире

Комисията приема тази препоръка и вече започна да я изпълнява.

Комисията вече установи работни процедури и съответни междуведомствени групи, за да направи оценка на въпросите на взаимното допълване и двойното финансиране от различни фондове на ЕС (напр. мрежата за тълкуване на ЕСИФ, другите мрежи по конкретни елементи от регламента, като например работната група по опростените варианти за разходите, тематичните мрежи или финансовите инструменти на платформата „Компас“).

Комисията ще размисли допълнително дали е необходима друга структура (напр. специална междуведомствена група).

XI, осмо тире

Настоящата препоръка е адресирана до държавите членки.

XI, девето тире

Комисията приема отчасти тази препоръка.

Комисията ще продължи да предоставя насоки относно прилагането на Общата система за мониторинг и оценка (ОСМО), установена в съответните регламенти.

Има стандартни методики за гарантиране използването на процедури за обратна връзка, на мониторинг и оценка на резултатите, както и на въздействието на дейностите за обучение. Комисията ще насърчава обмена на добри практики в рамката на Европейската мрежа за развитие на селските райони (ЕМРСП).

Въпреки това, в съответствие с правната рамка, Комисията не е отговорна за мониторинга на това, дали такива процедури за обратна връзка са налице.

XI, десето тире

Комисията приема препоръката.

Комисията надлежно ще взема предвид рисковия профил на мерките за трансфера на знания и за консултация при изготвянето на одитното планиране.

Констатации и оценки

25

Действията по обучение и консултация, финансирани от ЕЗФРСР, отговарят на потребностите, установени в програмната област. Тези нужди са оценени и описани в ПРСР, и след това следва да бъдат планирани конкретни и специфични действия по обучение и консултация в рамката на споразуменията за прилагане на мерките.

Като се има предвид, че нуждите от обучение се променят, управляващите органи и доставчиците на услуги следва да адаптират своите оферти към променящите се потребности на селскостопанските оператори.

26

В съответствие с принципа на партньорство се провеждат тесни консултации с икономическите и социалните партньори и други заинтересовани страни, по-специално със селскостопанските оператори, относно разработването и изпълнението на ПРСР. По време на заседанията на комитетите за наблюдение, както и чрез неформални механизми за участие и консултация, селскостопанските оператори имат възможност да изразят своите потребности, които следва да бъдат взети под внимание от страна на управляващите органи, които в крайна сметка са отговорни за определянето на стратегията и изпълнението на програмата, включително подбора на съответните дейности, които отговарят на стратегическите цели на програмата.

28

Създаването на консултантски услуги трябва да отговаря на конкретна необходимост, установена в програмната област.

Нова услуга може да се разбира като орган/образование, учредено *ex novo*, за да предоставя услуги по определени теми/области на експертни знания, необходими в региона. При все това, създаването на нов орган/отдел във вече съществуваща консултантска служба, която позволява да се разшири обхватът на услугите, предоставяни преди, също може да се счита за нова услуга. Презумпцията е, че новата служба следва да е в състояние да предоставя консултация в областите, в които тя не би била компетентна, без създаването на новата служба.

Общ отговор по параграфи 35 и 36

Държавите членки трябва да осигурят открит, справедлив и прозрачен подбор на доставчици на услуги в съответствие с правните рамки на ЕС и държавите членки. Изискването за по-голяма прозрачност беше увеличено в програмния период 2014—2020 г. По-специално, с член 15 от Регламент № 1305/2013 се налага изискването за поканите за участие в търг при подбора на бенефициентите. Изборът на бенефициенти трябва да се извършва в съответствие с определените критерии. Органите, предоставящи услуги по трансфер на знания и информационни услуги, ще разполагат с необходимия капацитет под формата на квалификации на персонала и трябва да провеждат редовно обучение.

Вж. също отговора на параграф 40.

38

Този въпрос също бе идентифициран като слабост от Комисията. Насоките за допустимост и подбор изрично препоръчват избягване представянето на предложения по всяко време през целия програмен период.

40

Държавите членки имат възможност да предоставят вътрешни услуги, стига те да изпълняват условието за допустимост, определено за мярката. Ситуациите, при които администрацията ще бъде единственият бенефициент на мярката, следва да бъдат надлежно обосновани.

След оценката на ПРСР за периода 2014—2020 г. Комисията изпрати писмо със забележки до Галиция с искане за информация за действия, които ще бъдат приложени директно от администрацията и за това, как ще бъде гарантиран икономически най-изгодния вариант.

Общ отговор по параграфи 47 и 48

В съответствие със законодателството, приложимо за програмния период 2007—2013 г., програмите за развитие на селските райони, одобрени от Комисията, включват информация относно идентифицирането на потребностите и процедурите за подбор на бенефициенти.

Изискването за извършване на SWOT анализ на положението и установяване на потребностите, които е необходимо да бъдат задоволени в географската област, обхваната от програмата, е заложена в законодателството за ПРСР за двата програмни периода. Този анализ се допълва от предварителна оценка на програмата и включва знанията и уменията, от които се нуждаят селскостопанските оператори. SWOT анализът на програмите, определянето на нуждите и стратегическата ориентация на програмите към тези нужди се проверяват щателно от Комисията по време на етапа на одобрение на програмите.

Комисията публикува основни насоки за програмния период 2007—2013 г., за да се помогне на държавите членки да изготвят соите ПРСР.

По отношение на програмния период 2014—2020 г. Комисията подготви по-обширни и подобрени насоки и информационни документи относно мерките,³ които бяха обсъдени няколко пъти с държавите членки в Комитета за развитие на селските райони. Комисията е предоставила също така отговори на въпроси, зададени от държавите членки по отношение на изготвянето на програмите.

49

Комисията е наясно, че възлагането на обществените поръчки е една от основните първопричини за процента грешки. В този контекст и в съответствие с принципа на субсидиарност, Комисията е предприела мерки за идентифициране и предотвратяване или коригиране на съответните рискове. Например, информацията относно рисковете, свързани с изпълнението на мярката и смекчаващите действия, трябва да бъдат включена в ПРСР. За програмния период 2014—2020 г. са били укрепени както правните разпоредби, така и насоките от страна на Комисията относно възлагането на обществените поръчки, в сравнение с предходния програмен период.

³ Документи с насоки относно: 1) SWOT анализ, 2) възлагане на обществени поръчки в областта на развитието на селските райони за периода 2014—2020 г., 3) условия за допустимост и критерии за подбор за периода 2014—2020, 4) елементи за стратегическа програма, 5) проверимостта и контролируемостта (ART 62), 6) фиша за мярката по член 14 Трансфер на знания, 7) фиша за мярката по член 15 Консултантски услуги.

Комисията следи за изпълнението чрез налагане на задължения за докладване, чрез годишните срещи за преглед на ситуацията и чрез комитетите за наблюдение. Когато се провеждат одитите за съответствието, се оценява избора на доставчици.

Вж. също отговорите по точки 38, 40 и 43.

51

За програмния период 2014—2020 г. специфичният фиш за мярката относно трансфера на знания е много по-изчерпателен от разработения през предходния програмен период и включва информация относно процедурите за подбор на бенефициенти. Той се допълва от набор от всеобхватни съответни документи с насоки с хоризонтален характер (напр. относно програмирането и обществените поръчки).

Освен това Комисията обсъди обстойно този въпрос с държавите членки в рамките на Комитета за развитие на селските райони и на двустранна основа и предостави отговори на зададените въпроси. Освен това, Комисията и Европейската мрежа за развитие на селските райони проведоха специално обучение за националните и регионални органи за „основателността на разходите и обществени поръчки“ през март 2015 г. в Брюксел.

Освен това, дори и в случаите, когато държавите членки не прилагат процедури за възлагане на обществени поръчки, те трябва да се уверят, че подборът на бенефициенти се извършва по открит, справедлив и прозрачен начин.

Вътрешното предоставяне на услугата е възможност, която е предвидена в законодателството за обществените поръчки в случаите, когато възлагащият орган разполага с подходящи ресурси за изпълнение на операцията на национално равнище.

Вж. също отговорите по параграфи 47-48, 49 и 50.

55

Вж. отговора по параграф 40.

55, пето тире

Съветът за селско стопанство не докладва разходите на нивото на активност. Всички разходи обаче следва да бъдат обвързани с изпълнението на проекта, за да се считат за допустими за подпомагане. Ако разходите за административния контрол не се считат за част от изпълнението на проекта, те се приспадат.

55, шесто тире

Що се отнася до засиления контрол на подпомагането от страна на ЕС за развитието на селските райони в Швеция през 2013 г., Съветът на селското стопанство докладва подобрения на контрола. Предвидени са нови развития във връзка с новия програмен период.

Общ отговор по параграфи 56 и 57

В съответствие с изискванията на член 59, параграф 2 от Финансовия регламент, Комисията извършва мониторинг на системите за управление и контрол, създадени в държавите членки, при спазване на принципа на пропорционалност и като взема предвид нивото на оценения риск. Работната програма на одита се определя въз основа на оценка на риска, чийто най-важен елемент е равнището на разходи. Тъй като размерът на финансиране е относително нисък, са били проведени само ограничен брой специфични одити за съответствието на трансфера на знания или на консултантските услуги.

58

Дейностите по трансфер на знания и консултации могат да бъдат подкрепени от различни източници, в зависимост от целевата група и обхванатите теми. Например, ЕЗФРСР подкрепя обучение и консултации за хора, работещи в селскостопанския и горския сектор и от 2014 г. насам той е насочен също така към МСП в селските райони, докато подкрепата по линия на ЕСФ е насочена към безработните.

Държавите членки и регионите трябва да осигурят взаимно допълване на инструментите, да предотвратят припокриването и двойното финансиране.

Общ отговор по параграфи 60 и 61

Тъй като дейностите, свързани с трансфера на знания, са допустими съгласно различни потоци, отговорността за управлението на тези дейности следва да остане в рамките на съответния орган. Подобни операции могат да бъдат подкрепени от повече от един фонд по взаимно допълващ се начин. Целта на разграничаването е да се гарантира, че прилагането на различните политики създава синергии, че се избягва припокриването и че двойното финансиране е възпрепятствано. По време на процеса на одобрение, на срещите за промени на програмите и на редовните двустранни срещи, Комисията е изисквала повече информация за разграничаването там където е уместно.

Комисията направи оценка на целесъобразността на линията на разграничаването с други средства по време на процеса на одобрение и на оценката на последващите промени на програмите. Всички ПРСР също бяха оценени по време на междуведомствените консултации, при които генералните дирекции, отговорни за различните фондове, имат за цел да предотвратят евентуални несъответствия или припокривания. Освен това Комитетът за наблюдение, който включва членове, представляващи други фондове на ЕС, играе важна роля за осигуряване на разграничаването.

Вж. също отговора на параграф 58.

64

В писмото със забележки, изпратено от Комисията в Галиция след оценката на ПРСР за периода 2014—2020 г., се подчертава необходимостта от избягване на двойното финансиране. Когато е уместно, рискът от двойно финансиране следва да бъде посочен в ПРСР и трябва да бъдат предложени действия за смекчаване.

65

Със законодателството за програмния период 2014–2020 г. се определя поредица от правила, които следва да гарантират координация на интервенциите, подпомагани от фондовете на ЕС и от националните ресурси.

Взаимното допълване на първо място е разгледано в Споразумението за партньорство (СП), където държавите членки определят механизмите за координиране на подпомагането, получено по линия на ЕСИФ. Впоследствие това беше специфично уточнено в ПРСР, където беше включен специален раздел относно взаимното допълване (глава 14 от ПРСР).

От Комисията са разработени подробни документи с насоки за програмирането на двете равнища (на равнище СП и на равнище на програмите). В това отношение беше създаден набор от общи правни разпоредби (Регламент за общите разпоредби) и обща стратегическа рамка за всички ЕСИФ, за постигане на по-добра координация, взаимно допълване и синергии между фондовете.

Вж. също отговорите по точки 60 и 61.

67

Оценката на ПРСР е отговорност на държавите членки и се извършва от външни одитори. От професионалната отговорност на оценителя зависи да предложи най-добрата методология за извършване на оценката.

80

ОРМО за периода 2007—2013 г. беше първата интегрирана рамка за мониторинг и оценка. По отношение на мониторинга, той е показал някои ограничения. ОСМО за периода 2014—2020 г. например е подобрена чрез въвеждането на ясно разграничение между образователни и комуникационни мероприятия.

Каре 11, първо тире

Що се отнася до Дания, мярка 111 включва подмярка, който интегрира мерки 111 и 123 (демонстрационни проекти). Вследствие на това, не може да се използва простото разделяне на общата подкрепа по броя на обучените лица, с цел изчисляване на разходите за обучение на човек или на ден.

85

Комисията, която продължава да е предимно зависима от събраните данни, обобщени и представени от държавите членки, е запозната с ограниченията, произтичащи от качеството на тези данни. Вследствие на това Комисията е подобрила ОСМО за периода 2014—2020 г. чрез въвеждане на ясно разграничение между образователните и комуникационни мероприятия, от който произтичат проблемите със събирането на данни.

Данните от мониторинга са един от елементите, които се използват за оценка. Оценката на това, дали помощта от ЕЗФРСР е изразходвана правилно, ще бъде направена в рамките на последващото оценяване на ПРСР.

88

Оценката на ПРСР е отговорност на държавите членки. Преценката на ефективността на мерките спрямо целите на програмите е сложна задача, която трябва да бъде съразмерна на използването на оценката. Тази задача се осъществява от независими професионални оценители. Те изготвят своите заключения въз основа на редица фактори и методологични подходи, включително задълбочена оценка на логиката за интервенция на програмите, анализ и проучвания на конкретни случаи на място, анализ на взаимодействията и страничните ефекти между различните мерки и т.н. Наборът от показатели, установен от Общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) е само едно от средствата за решаване на въпросите на оценката. Последният има за цел структурирането на докладите за оценка по еднакъв начин, като същевременно се решават по изчерпателен начин стратегическите приоритети на равнището на Съюза.

Заключения и препоръки

91

Държавите членки и регионите подбират мерките и действията, които следва да бъдат изпълнени чрез ПРСР в съответствие с нуждите, установени в програмната област. Тези потребности следва да бъдат доразвити на равнището на конкретни действия за обучение, които следва да бъдат изпълнени. Комисията гарантира, че ПРСР са съобразени с целите на политиката и правните изисквания. Реалното изпълнение е от компетентността на държавите членки. Комисията е информирана в рамките на заседанията на Комитета за наблюдение и чрез докладите за изпълнението, предоставени от държавите членки.

92

Необходими са обучение и други дейности за трансфер на знание за подобряване на техническите и т. нар. „меки“ умения. По този начин те допринасят за повишаване на ефективността на селскостопанските оператори. Доставчиците на услуги отговарят на покани за представяне на оферти или предложения, които се изготвят въз основа на установените нужди вследствие на SWOT анализ от страна на държавите членки. Комисията обаче е на мнение, че съществуват възможности за подобряване на предварителния анализ, извършван от държавите членки.

93

Комисията признава, че за да бъдат избрани най-подходящите доставчици на услуги подборът следва да се осъществява въз основа на открита и лоялна конкуренция, измерена като съотношение цена/качество. Гаранцията, че тези процедури са налице, попада в сферата на компетентност на държавите членки.

Вж. също отговора на параграф 92.

94

Създаването на консултантска служба трябва да отговаря на конкретна необходимост, установена в програмната област.

Новата служба може да се разбира като орган/образуване, учредено *ex novo*, за да предоставя услуги по определени теми/области с експертни знания, необходими в региона. При все това, създаването на нов орган/отдел във вече съществуваща консултантска служба, която позволява да се разшири обхватът на услугите, предоставяни от нея преди, също може да се счита за нова служба. Презумпцията е, че новата служба следва да е в състояние да предоставя консултация в областите, в които тя не би била компетентна, без създаването на новата служба.

Препоръка 1, буква а)

Тази препоръка е адресирана до държавите членки.

Препоръка 1, буква б)

Комисията приема тази препоръка.

Комисията е съгласна, че повтарящите се анализи на нуждите от дейности по обучение, осъществявани от държавите членки, следва да се насърчават, тъй като се явяват добри практики, и ще актуализира фиша за мярката относно трансфера на знания и действията по осведомяване в това отношение. Комисията също така ще насърчава обмена на добри практики във връзка с методологичните подходи в контекста на съвместните дейности.

Препоръка 1, буква в)

Тази препоръка е адресирана до държавите членки.

Препоръка 1, буква г)

Комисията приема тази препоръка и вече започна да я изпълнява.

Комисията е публикувала указания по член 15 от Регламент (ЕС) № 1305/2013, за да се помогне на държавите членки/региони за изпълнението на мерките. Насоките обаче не са правно обвързващи и тяхното прилагане зависи от държавите членки. Комисията също така е отговаряла на многобройните въпроси, повдигнати от държавите членки.

Изпълнението на ПРСР, включително създаването на консултантски услуги, ще бъде обсъдено в комитетите за наблюдение, на годишните срещи за преглед на ситуацията и при одитите за съответствието.

Когато е необходимо, Комисията ще продължи да актуализира и разширява обхвата на настоящите насоки.

96

От Комисията бяха предоставени Насоки за възлагането на обществените поръчки в контекста на развитието на селските райони. По-специално, в Насоките по член 15 от Регламент 1305/2013 се обясняват изискванията за вътрешно предоставяне на услуги.

Препоръка 2, буква а)

Тази препоръка е адресирана до държавите членки.

Препоръка 2, буква б)

Комисията приема тази препоръка и вече започна да я изпълнява.

Вече са предоставени насоки за вътрешните доставки, възлагането на подизпълнители и предоставянето на услуги под формата на фиш за мярката за консултантски услуги, управление на фермите и услуги по заместване в тях. Това беше представено и обсъждано на няколко срещи с държавите членки в Комитета за развитие на селските райони. Освен това, Комисията и Европейската мрежа за развитие на селските райони проведоха специално обучение за националните и регионални органи за „основателността на разходите и обществени поръчки“ през март 2015 г. в Брюксел.

По отношение на мониторинга на процедурите на държавите членки, Комисията надлежно ще взема предвид рисковия профил на мерките за трансфера на знания и за консултация при установяване планирането на одитите.

97

Държавите членки трябва да гарантират, че разходите, свързани с прилагането на мерките по Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), са разумни. При констатиране на нередовност по време на одитите за съответствие се прилагат финансови корекции.

98

Въпросът за разграничаването е повдигнат в ПРСР.

За периода 2014—2020 г., т.нар. „документи за изразяване на позиция на службите на Комисията“, изготвени за всяка държава членка, представиха насоки относно координирана намеса на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Държавите членки трябва да осигурят взаимно допълване, съгласуваност и съответствие с другите инструменти на ЕС, с цел да се избегне двойното финансиране⁴.

Регулаторната рамка за програмния период 2014—2020 г. има за цел да се гарантира в по-голяма степен взаимно допълване и по-добра координация между фондовете, с цел да се избегне припокриването на дейности чрез споразумения за партньорство, когато държавите членки трябва да опишат използването на ЕСИФ, с цел да се гарантира взаимно допълване и синергии на дейностите.

В допълнение, в областта на развитието на селските райони, въпросът за взаимното допълване беше разгледан в глава 14 на ПРСР „Информация относно взаимното допълване“.

Освен това, комитетите за наблюдение в държавите членки отговарят за гарантиране на правилното изпълнение на програмите и взаимното допълване между всички фондове на ЕС.

⁴ Член 5 от Регламент 1698/2005

Накрая, службите на Комисията работят заедно за осигуряването на координиран подход към взаимното допълване на ЕСИФ по време на етапа на одобрение на съответните програми.

Препоръка 3, буква а)

Комисията приема тази препоръка.

Комисията работи по изпълнението на препоръките от Специален доклад № 22/2014⁵ чрез предоставянето на специални обучения за управляващите органи и разплащателните агенции, чрез усилена оценка на проверимостта и контролируемостта на мерките, както и чрез насърчаване на използването на опростени варианти за разходите. Освен това, ще бъдат оценени, в рамките на одитите за съответствие, действащите системи, за да се гарантира, че разходите по проектите са разумни. В случаи на неспазване ще бъдат приложени финансови корекции.

Препоръка 3, буква б)

Комисията приема тази препоръка и вече започна да я изпълнява.

Комисията вече установи работни процедури и съответни междуведомствени групи, за да направи оценка на въпросите на взаимното допълване и двойното финансиране от различни фондове на ЕС (напр. мрежата за тълкуване на ЕСИФ, другите мрежи по конкретни елементи от регламента, като например работната група по опростените варианти за разходите, тематичните мрежи или финансовите инструменти на платформата „Компас“).

Комисията ще размисли допълнително дали е необходима друга структура (напр. специална междуведомствена група).

⁵ Вж. Специален доклад № 22 / 2014 „Постигане на икономии: Контрол над разходите, свързани с финансираната от ЕС безвъзмездна финансова помощ за проекти за развитие на селските райони“ (<http://eca.europa.eu>).

Общ отговор по параграфи 99 и 100

Оценката на ПРСР е отговорност на държавите членки. Преценката на ефективността на мерките спрямо целите на програмите е сложна задача, която трябва да бъде съразмерна на използването на оценката. Тази задача се осъществява от независими професионални оценители. Те изготвят своите заключения въз основа на редица фактори и методологични подходи, включително задълбочена оценка на логиката за интервенция на програмите, анализ и проучвания на конкретни случаи на място, анализ на взаимодействията и страничните ефекти между различните мерки и т.н. Наборът от показатели, установен от Общата рамка за мониторинг и оценка (ОРМО) е само едно от средствата за решаване на въпросите на оценката. Последният има за цел структурирането на докладите за оценка по еднакъв начин, като същевременно се решават по изчерпателен начин стратегическите приоритети на равнището на Съюза. Комисията насърчава обмена на добри практики в оценяването, което може да се осъществи чрез ЕМРСР.

Препоръка 4, буква а)

Тази препоръка е адресирана до държавите членки.

Препоръка 4, буква б)

Комисията приема отчасти тази препоръка.

Комисията ще продължи да предоставя насоки относно прилагането на Общата система за мониторинг и оценка (ОСМО, установена в съответните регламенти).

Има стандартни методики за гарантиране на използването на процедури за обратна връзка, на мониторинг и оценка на резултатите, както и на въздействието на дейностите за обучение. Комисията ще насърчава обмена на добри практики в рамката на Европейската мрежа за развитие на селските райони (ЕМРСР).

Въпреки това, в съответствие с правната рамка, Комисията не е отговорна за мониторинга на това, дали такива процедури за обратна връзка са налице.

101

Комисията винаги е поемала своите задължения по отношение на мониторинга на системите за управление и контрол, установени в държавите членки. Комисията упражнява надзор върху изпълнението на мерките чрез процеса на одобрение на ПРСР, в рамките на комитетите за наблюдение с участието на заинтересованите страни, и на двустранните срещи за годишен преглед с органите за управление.

Работната програма на одита се определя въз основа на оценка на риска, чийто най-важен елемент е равнището на разходи. Тъй като размерът на свързаното финансиране е относително нисък, са били проведени само ограничен брой специфични одити за съответствието на трансфера на знания или на консултантските услуги.

Препоръка 5

Комисията приема препоръката.

Комисията надлежно ще взема предвид рисковия профил на мерките за трансфера на знания и за консултация при установяване планирането на одитите.

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

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

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

Платени публикации:

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

Сметната палата провери дали на високия приоритет, определен за ученето през целия живот и трансфера на знания, в политиката на ЕС за развитие на селските райони съответстват съпоставими усилия от страна на Комисията и държавите членки за осигуряване на висококачествени дейности за трансфер на знания и консултантски услуги. По време на одита беше установено, че това не е така. Много често държавите членки са разчитали на предложенията на доставчиците на обучителни услуги, като всякакъв вид обучения са били считани за „добри“ и изпълняващи условията за получаване на публично подпомагане. Само в редки случаи се е извършвал подробен анализ на възможността тези обучения да окажат реално въздействие. Държавите членки невинаги са осигурили справедлива и прозрачна конкуренция при избора на обучителните дейности и са заплащали прекалено много средства за определени услуги. По отношение на проследяването по време на одита беше констатирано, че липсва подробна оценка на това, което действително е постигнато с публични средства. В своите препоръки Сметната палата насърчава държавите членки да адаптират избраните от тях дейности за трансфер на знания и консултантски услуги към променящите се нужди на селскостопанските оператори, като извършват регулярни процедури за анализ и оценка.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации