BG 2014 г.

№ 09

Специален доклад

# Добре ли се управлява предоставяната от ЕС подкрепа за инвестиции и за популяризиране на лозаро-винарския сектор и могат ли да се видят резултатите ѝ по отношение на конкурентоспособността на вината в ЕС?



CURIA RATIONUM

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, 2014 г.

ISBN 978-92-872-0299-4
doi:10.2865/67230

© Европейски съюз, 2014 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

*Printed in Luxembourg*

BG 2014 г. № 09

Специален доклад

# Добре ли се управлява предоставяната от ЕС подкрепа за инвестиции и за популяризиране на лозаро-винарския сектор и могат ли да се видят резултатите ѝ по отношение на конкурентоспособността на вината в ЕС?

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

# Съдържание



Точки

Съкращения

Речник на термините

I – IX Кратко изложение

1 – 11 Въведение

1 – 11 Лозаро-винарски сектор в ЕС

12 – 15 Обхват и подход на одита

16 – 80 Констатации и оценки

16 – 34 Част I — По подходящ начин ли е разработена инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното и приложена ли е мярката в съответствие с принципа за икономичност?

18 – 21 Не е доказана нуждата от допълнителни инвестиционни мерки в рамките на ООП на виното …

22 – 25 … а реализирането на инвестиции по ООП на виното е забавено или ограничено в някои държави членки

26 – 29 Посетените държави членки не предоставят достатъчно гаранции за това, че се подпомагат единствено финансово устойчиви проекти …

30 – 34 … и не извършват системна оценка на основателността на проектните разходи

35 – 64 Част II — По подходящ начин ли е разработена мярката за популяризиране и приложена ли е тя по ефикасен начин?

37 – 42 Подпомагането на мерките за популяризиране се предоставя също така на големи предприятия, които вече разполагат със солидна репутация и традиции при износа…

43 – 47 … и които вероятно са щели да предприемат дейностите за популяризиране и без публично подпомагане (наличие на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите)

48 – 51 Неясна дефиниция за допустими разходи до 2013 г.

# Съдържание



52 – 54 Държавите членки невинаги проверяват съществуването на неправомерно двойно финансиране

55 – 64 Незадоволителната одитна следа възпрепятства ефективността на извършваните от посетените държави членки проверки за гарантиране на точността и допустимостта на дейностите за популяризиране

65 – 80 **Част III — По подходящ начин ли се доказва въздействието от мерките?**

65 – 70 Мониторингът и оценката на мерките се фокусират върху продуктите и услугите и финансовото изпълнение, но все още няма достатъчно информация по отношение на постигнатите резултати

71 – 73 Въздействието на инвестициите в рамките на ООП не може да бъде лесно отделено от въздействието на инвестициите по политиката за развитие на селските райони

74 – 75 Наблюдава се увеличение на износа на вино от държавите членки към трети страни …

76 – 80 … но е трудно да се определи до каква степен това се дължи пряко на мярката за популяризиране

81 – 90 **Заключения и препоръки**

**Приложение I — Счетоводен баланс на доставките на ниво ЕС-27, основни елементи**

**Приложение II — Приложение Хб от Регламент (ЕО) № 1234/2007**

**Отговори на Комисията**

# Съкращения

04

**ЕЗФРСР**: Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

**ЕС**: Европейски съюз

**ЕС-27**: Европейски съюз с 27 държави членки

**ЕФГЗ**: Европейски фонд за гарантиране на земеделието

**ЕФРР**: Европейски фонд за регионално развитие

**ЗГУ**: Защитено географско указание

**ЗНП**: Защитено наименование за произход

**НПП**: Национална програма за подпомагане

**ООП на виното**: Обща организация на пазара на виното

**РСР**: Развитие на селските райони

**ха**: хектар

**хл**: хектолитър

# Речник на термините

05

**Възстановявания при износ**: В рамките на Общата селскостопанска политика Европейският съюз определя минимални цени за някои земеделски продукти. В повечето случаи тези минимални цени са по-високи от световните цени за същите продукти. В случаите когато земеделски продукти се изнасят за трети страни (= извън ЕС), техните цени трябва да се адаптират към световните цени. Това адаптиране се извършва чрез изплащане на възстановявания при износ. Възстановяванията при износ се различават по време, по продуктов сектор, както и по продуктите за износ.

**Добро финансово управление**: Съгласно член 27 от Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности („Финансовият регламент“ (ОВ L 248, 16.9.2002 г.) концепцията за добро финансово управление включва принципите за икономичност, ефикасност и ефективност.

**Други вина**: Вина, които не са допустими по мерките за популяризиране, като например трапезните вина без указание за сорта грозде.

**Ефективност**: Принципът на ефективност се отнася до осъществяването на набелязаните конкретни цели и постигането на планираните резултати.

**Ефикасност**: Принципът на ефикасност се отнася до най-доброто съотношение между използваните ресурси и постигнатите резултати.

**Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите**: ситуация, в която субсидиран проект е щял да бъде изцяло или отчасти изпълнен и без безвъзмездната финансова помощ.

**Икономичност**: Принципът на икономичност се отнася до постигането на дадено ниво продукти, услуги или резултати на най-ниска цена.

**Концентрирана гроздова мъст**: Концентрираната гроздова мъст представлява некарамелизирана гроздова мъст, получена чрез частично дехидратиране на гроздова мъст, извършено по който и да е разрешен метод, различен от директното нагряване.

**Кризисна дестилация**: Подпомагане, което се е предоставяло до 31 юли 2012 г. за доброволна или задължителна дестилация на излишъците от вино в оправдани кризисни ситуации по преценка на държавите-членки, за да се намали или премахне излишното количество и същевременно се осигури непрекъснатост на предлагането от една реколта до следващата.

**Лозарска година**: Производствената година за лозаро-винарските продукти (описана в част XII на приложение I към Регламент (ЕО) № 1234/2007). Тя започва на 1 август всяка година и завършва на 31 юли следващата година.

# Речник на термините

06

**Мярка „Дестилация на алкохол за консумация“**: До 31 юли 2012 г. се е предоставяло подпомагане за производители под формата на помощи на хектар, за вино, което се дестилира за спиртни напитки.

**Мярка „Дестилация на вторични продукти“**: Подпомагане, което се отпуска за доброволна или задължителна дестилация на вторични продукти от производството на вино (гроздови джибри и винени утайки), извършена съгласно условията, посочени в буква Г на приложение XVб от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета.

**Мярка „Застраховане на реколтата“**: Подпомагането за застраховането на реколтата съдейства за защита на доходите на производителите, когато същите са засегнати от природни бедствия, неблагоприятни климатични условия, болести или нашествия от вредители.

**Мярка „Подпомагане на инвестирането“**: Подпомагане за инвестиране в материални или нематериални активи под формата на съоръжения за преработка, инфраструктура на лозаро-винарския сектор и предлагане на пазара на вино, които подобряват общите резултати от работата на предприятието и засягат една или повече от следните дейности: а) производство или предлагане на пазара на продуктите, посочени в приложение XIб на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета; б) разработване на нови продукти, процеси и технологии, свързани с продуктите, посочени в приложение XIб.

**Мярка „Популяризиране“**: Подпомагането обхваща мерки за информиране или за популяризиране на вината на Общността. Мерките за популяризиране се отнасят до вината със защитено наименование за произход или защитено географско указание или вината с означение на винения сорт лоза. Тази мярка може да включва единствено: а) връзки с обществеността, мерки за популяризиране или реклама, б) участие в мероприятия, панаири или изложения с международна значимост, в) информационни кампании, г) проучвания на нови пазари, необходими за разширяване на възможностите за реализация на пазара и д) проучвания с цел оценка на резултатите от действията по мерките за популяризиране и информиране. Делът, с който Общността участва в дейностите за популяризиране, не може да надвишава 50 % от разходите, които отговарят на условията за финансиране (член 103п) от Регламент (ЕО) № 1234/2007).

**Мярка „Преструктуриране и конверсия на лозя“**: Подпомагането на преструктурирането и конверсията на лозя може да обхваща единствено една или повече от следните дейности: а) конверсия на сортовете, включително и чрез повторно присаждане; б) промяна на местонахождението на лозята; в) подобряване на техниките за управление на лозята. Преструктурирането и конверсията на лозя не обхваща обичайното обновяване на лозята, които са приключили естествения си жизнен цикъл. Подпомагането за преструктуриране и конверсия на лозя може да се осъществява единствено в следните форми: а) обезщетение на производителите за загуба на доход вследствие от прилагането на мярката; б) помощ за покриване на разходите по преструктуриране и конверсия.

# Речник на термините

07

**Мярка „Събиране на реколтата на зелено“**: Събиране на реколтата на зелено означава пълно унищожаване или отстраняване на гроздовете, докато все още не са узрели, като по този начин добивът от съответната площ се намалява до нула. Подпомагането на събирането на реколтата на зелено може да се предоставя като обезщетение под формата на плащане с фиксиран размер за хектар, който се определя от съответната държава членка.

**Мярка „Създаване на взаимоспомагателни фондове“**: Взаимоспомагателните фондове предоставят помощ за производителите, които желаят да се застраховат срещу колебанията на пазара. Общностното подпомагане на създаването на взаимоспомагателни фондове може да се предостави под формата на временна и постепенно намаляваща помощ за покриване на административните разходи на тези фондове. Тази мярка не е била избрана от нито една от държавите членки.

**Национална програма за подпомагане/национален пакет**: Произвеждащите вино държави членки използват фондовете на общата организация на пазара на вино посредством национални програми за подпомагане с цел финансиране на специални мерки за подпомагане в подкрепа на лозаро-винарския сектор (член 103и) от Регламент (ЕО) № 1234/2007). Държавите членки представят на Комисията петгодишни програми за подпомагане, включващи мерки в съответствие с правилата, регулиращи лозаро-винарския сектор (член 103к) от Регламент (ЕО) № 1234/2007).

**Премия за изкореняване**: Подпомагане на лозари за окончателно изкореняване на всички лозя, засадени върху даден парцел или стопанство.

**Програма за развитие на селските райони**: Документ, изготвен от държава членка или регион и одобрен от Комисията, за планиране и изпълнение на политиката на ЕС за развитие на селските райони.

**Програмен период**: Националните програми за подпомагане се съставят за срок от пет години. Първите два програмни периода са 2009—2013 г. и 2014—2018 г.

**Сортово вино**: Вина без географско указание, които при определени условия могат да указват сорта грозде. Тези вина са допустими за мярката за популяризиране.

**Схема за единно плащане**: Схема за подпомагане, която замества повечето съществуващи преки плащания на помощи. В рамките на тази схема помощите не са обвързани с никакви задължения за производство. Пълното изплащане на пряка помощ обаче зависи от условието земеделските производители да поддържат цялата си земя в добро земеделско и екологично състояние (ДЗЕС) и да спазват законоустановените изисквания за управление (ЗИУ) — така нареченото „кръстосано спазване“. Държавите членки подпомагат лозарите, като разпределят права на получаване на плащания по смисъла на дял III, глава 3 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 в съответствие с буква о) от приложение VII към същия регламент.

# Кратко изложение



## I

Европейският съюз (ЕС) е най-големият производител на вино в света. През 2008 г. Съветът въвежда реформа на общата организация на пазара (ООП) на вино, чиято основна цел е подобряване на конкурентоспособността на винопроизводителите в ЕС и постигане на равновесие между търсенето и предлагането в лозаро-винарския сектор. Реформата се извършва в контекст на продължаващи дълго време структурни излишъци, чрез които се надвишава търсенето. Основните финансови инструменти на реформата включват временна схема за изкореняване на лозя и създаване на национални програми за подпомагане (НПП), в рамките на които всяка държава членка може да избере кои мерки (от общо 11) да приложи като най-подходящи за нейната ситуация.

## II

В предишен одит[1] на Сметната палата беше обхванат въпросът за изкореняването на лозя, което имаше за основна цел балансиране на търсенето и предлагането. С настоящия одит Сметната палата провери дали инвестиционната подкрепа и подпомагането за популяризирането са добре управлявани, както и дали са видни резултатите им по отношение на конкурентоспособността на вината от ЕС. Сметната палата достигна до заключението, че управлението на инвестиционната подкрепа и подпомагането за популяризирането на лозаро-винарския сектор в първите години, обхванати от настоящия одит, са неблагоприятно засегнати от начина, по който е разработена мярката и от слабостите в изпълнението, изтъкнати в настоящия доклад, както и че не винаги е видно въздействието върху конкурентоспособността на вината от ЕС.

## III

Не е доказана нуждата от допълнителна специфична инвестиционна мярка за лозаро-винарския сектор, тъй като вече съществува инвестиционна мярка в рамките на политиката за развитие на селските райони. Тази допълнителна мярка е източник на усложнения, създава административни пречки, а в някои държави членки води до закъснения при изпълнението или до прекалено ограничен обхват на допустимите инвестиции. Към момента на провеждане на одита значителна част от първоначално отпуснатите средства, отделени от държавите членки за инвестиционната мярка, е трябвало да бъдат преразпределени към други мерки от националните програми за подпомагане (НПП).

1 Специален доклад № 7/2012 „Реформа на общата организация на пазара на вино: постигнат напредък (htpp://eca.europa.eu).

## IV

Освен това инвестиционната мярка не е била изпълнена в съответствие с принципа за икономичност. По-голямата част от одитираните държави членки не са следили за това помощта да се получава само за жизнеспособни проекти и съществува риск от преразход на средства, тъй като е липсвала системна оценка на основателността на разходите по проектите.

## V

Дейностите за популяризиране често се използват по-скоро за затвърждаване на позицията на съществуващи пазари, отколкото за спечелване на нови или за възвръщане на стари пазари. Въпреки изявеното предпочитание за подпомагане на МСП, големите предприятия също са били финансирани.

## VI

Държавите членки не са извършили задоволителен подбор при изпълнението на мярката за популяризиране. По-специално Сметната палата установи недвусмислени случаи, в които бенефициентите биха поели разходите за мерките за популяризиране и без подкрепа от страна на ЕС. В допълнение, средствата за дейностите за популяризиране, административните разходи и разходите за изпълнителните органи не са били задоволително обосновани, тъй като подкрепящата документация е недостатъчна или погрешна. Това възпрепятства ефективността на извършваните от държавите членки документни проверки за гарантиране на действителността и допустимостта на дейностите за популяризиране.

## VII

Наличните средства в бюджета, определени от държавите членки за мярката за популяризиране, са увеличени повече от два пъти за програмния период 2014—2018 г. в сравнение със средствата, изразходвани в предходния програмен период[2]. Като се имат предвид трудностите, пред които са изправени държавите членки при усвояване на бюджета за периода 2009—2013 г., който първоначално е заделен за дейности за популяризиране, съществува риск бюджетът за периода 2014—2018 г. да е прекалено завишен и така да изложи на риск прилагането на принципа за добро финансово управление.

2 522 млн. евро са изразходвани по мярката за популяризиране в програмния период 2009—2013 г. По отношение на програмния период 2014—2018 г. държавите членки са заделили 1,156 млрд. евро за мярката за популяризиране (ЕС-27). Това представлява увеличение от 121 % в сравнение със средствата, изразходвани през предходния период.

## VIII

Комисията и одитираните държави членки все още не предоставят достатъчна подкрепяща информация, за да покажат преките резултати от прилагането на мерките. При инвестиционната мярка въздействието от инвестициите за общата организация на пазара не може лесно да бъде отделено от това на инвестициите за развитие на селските райони. При мярката за популяризиране използваните показатели за резултати обхващат голям брой променливи извън влиянието на дейностите за популяризиране. Вследствие на това все още не са видни резултатите от мерките.

## IX

Въз основа на тези констатации и оценки Сметната палата препоръчва:

По отношение на инвестиционната мярка:

а) с цел да рационализира схемата за подпомагане Комисията следва да извършва мониторинг на усвояването на средствата, да анализира необходимостта от прилагане на мярката и да прецени дали в сравнение с другите земеделски сектори лозаро-винарският сектор се нуждае от допълнително инвестиционно подпомагане.

б) Държавите членки следва да смекчат риска по отношение на икономичността чрез системно оценяване на основателността на проектните разходи и финансовата жизнеспособност на заявителите. Резултатът от тези оценки следва да бъде надлежно документиран. Комисията следва да следи за това, държавите членки ефективно да осъществяват тези проверки.

По отношение на мярката за популяризиране:

а) Приложимият регламент следва да ограничи представянето от едни и същи отделни бенефициенти във всеки програмен период на програма с мерки за популяризиране за същите целеви страни. Комисията следва също така да ограничи обхвата на мярката, що се отнася до допустимостта на рекламираната марка и да улесни достъпа на МСП до мярката за популяризиране.

б) С оглед да се минимизира рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите Комисията трябва да следи за това държавите членки в прилаганите от тях процедури за подбор да изискват от бенефициентите ясно да доказват нуждата си публично подпомагане от ЕС, както и да следи за това бюджетът на ЕС да не бъде предоставян за финансиране на обичайни оперативни разходи.

в) Комисията следва да следи за това, съпътстващите разходи, като разходите на изпълнителните организации и административните разходи, да бъдат надлежно обосновани и ограничени до максималния процент от общите разходи.

г) Държавите членки следва да осигуряват достатъчна одитна следа, която да свързва всяко подпомагане за популяризиране с конкретни и подходящо документирани действия.

д) Комисията следва да изисква от държавите членки да оценяват по-задълбочено резултатите от проектите за популяризиране. По-специално резултатите от дейностите за популяризиране следва да бъдат оценявани по-скоро на ниво бенефициент, отколкото по отношение на целия лозаро-винарски сектор в ЕС. С цел да са в състояние да оценяват и консолидират своите резултати държавите членки следва в по-голяма степен да използват докладите, представени от бенефициентите при приключване на дейностите за популяризиране.

е) След изтичането на достатъчен период от време Комисията следва да анализира по какъв начин предвиденият бюджет за НПП за периода 2014—2018 г. съответства на нуждите на лозаро-винарския сектор в ЕС и на капацитета за усвояването му в държавите членки. Въз основа на този анализ Комисията следва, когато е необходимо, да коригира бюджета, за да стимулира държавите членки да извършват по-ефикасен избор при прилагането на мерките.

# Въведение



## Лозаро-винарски сектор в ЕС

**01**

Европейският съюз е най-големият производител на вино в света. С около 3 млн. ха лозя ЕС произвежда средно около 158 млн. хл вино на година. Средната годишна консумация в рамките на ЕС е приблизително 127 млн. хл[3]. През лозаро-винарската година2011/2012 около 23 млн. хл вино са изнесени към трети страни, а 14 млн. хл са внесени, които са на пазарна стойност съответно 8,6 млрд евро и 2,4 млрд. евро[4] (вж. счетоводен баланс на доставките на вино в ***приложение I***).

**02**

През 2005 г., когато Комисията е започнала да се подготвя за реформата на общата организация на пазара (ООП), структурните производствени излишъци от вино са били оценени на 18,5 млн. хл.

**03**

В съобщение до Съвета и до Европейския парламент[5] Комисията декларира, че основната причина за стартирането на реформата на ООП е нарастващият дисбаланс между търсенето и предлагането. През 2007 г. Комисията публикува оценка на въздействието[6], в което се анализира ситуацията на лозаро-винарския сектор в ЕС. Оценката на въздействието потвърждава наличието на неустойчивост и пазарен дисбаланс и загуба на нивото на конкурентоспособност на вината в ЕС в сравнение с тази на вината извън ЕС.

**04**

През 2008 г. общата организация на пазара на вино е изменена с Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета[7]. Според оценката на въздействието две от основните цели на реформата на общата организация на пазара на вино са:

— за засилване на конкурентоспособността на европейските вина и

— за подобряване на баланса между търсенето и предлагането.

**05**

От 1 август 2008 г. мерките за пазарна интервенция като дестилация възстановявания при износ и мерки за складиране, постепенно намаляват и напълно изчезват от 31 юли 2012 г.[8] Разходите за пазарни интервенции спадат от 364 млн. евро на година преди прилагането на реформата в общата организация на пазара на вино (2007/2008 г.) до нула през 2012/2013 г.

3 Евростат, счетоводен баланс на доставките на вино — средна стойност за последните 5 лозаро-винарски години (2007/2008—2011/2012).

4 Източник: Евростат, извадка от базата данни COMEXT от 24 юли 2013 г.

5 COM(2006) 319 окончателен от 22 юни 2006 г.

6 COM(2007) 893 окончателен от 4 юли 2007 г.

7 Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета от 29 април 2008 г. относно общата организация на пазара на вино, за изменение на регламенти (ЕО) № 1493/1999, (ЕО) № 1782/2003, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 3/2008 и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 2392/86 и (ЕО) № 1439/1999 (ОВ L 148, 6.6.2008 г., стр. 1). През август 2009 г. този регламент е отменен и ООП на виното е интегрирана в ООП, установена от Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22 октомври 2007 година за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти (ОВ L 299, 16.11.2007 г., стр. 1).

8 Единствено мярката за дестилация на вторични продукти остава в сила, тъй като нейната цел е да осигури производство на вино, което е качествено и съобразено с околната среда.

## 06

Основните финансови инструменти на изменената обща организация на пазара на вино за програмния период 2009—2013 г. са следните:

а) доброволно изкореняване на лозя, чиято цел е да се създаде приспособен към пазарните условия лозаро-винарски сектор чрез постоянното изкореняване на по-слабо конкурентоспособните лозови насаждения. Тази схема приключва през лозаро-винарската година 2010/2011. В рамките на схемата са изкоренени лозови насаждения върху площ от 161 166 ха. Отпуснатите за схемата средства от ЕС са в размер на приблизително 1,025 млрд. евро.

б) национални програми за подпомагане (НПП), известни още като „национални пакети“, представляващи специфични бюджети, предоставени на държавите членки за създаването на петгодишна програма за подпомагане, която се състои от различни мерки по общ списък с 11 възможни мерки[9]. Тези програми за подпомагане се представят на Комисията за одобрение. 18 държави членки са получили годишни бюджети за своите НПП. За първия програмен петгодишен период общият бюджет е в размер на 5,3 млрд. евро. Съответните годишни бюджети по държави членки са посочени в ***приложение II***.

в) прехвърляне на суми[10] към съществуващите програми за развитие на селските райони с оглед увеличаване на подкрепата за развитие на лозаро-винарските региони.

## 07

С изключение на схемата за единно плащане[11] най-значимите мерки от финансова гледна точка, които са въведени от държавите членки в техните НПП за програмния период 2009—2013 г., са мярката за преструктуриране и конверсия на сортовете (43 % от бюджета за НПП, т.е. повече от 2 млрд. евро за петгодишния период), мерките за популяризиране и инвестиции (всяка от тези две мерки представлява 10 % от бюджета за НПП, съответно 522 млн. евро и 518 млн. евро) (вж. ***графика 1***). Тези три мерки имат за цел да повишат конкурентоспособността на лозаро-винарския сектор и да отразят намерението съгласно новата организация на пазара на вино да се премине от мерки за пазарна интервенция към ориентирани към пазара мерки.

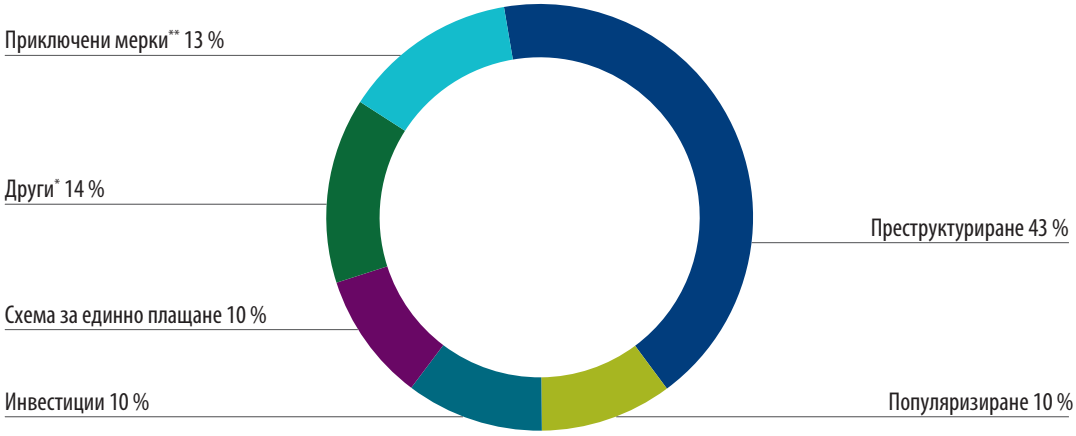
9 Тези мерки са: преструктуриране и конверсия на лозя, събиране на реколтата на зелено, взаимоспомагателни фондове, застраховане на реколтата, схема за единно плащане, популяризиране, инвестиции, дестилация на вторични продукти, както и три временни мерки, които приключват на 3 юли 2012 г. (дестилация на алкохол за консумация, кризисна дестилация и използване на концентрирана гроздова мъст).

10 Суми, определени в член 190а, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 въз основа на данните за разходите в исторически план съгласно Регламент (ЕО) № 1493/1999 относно общата организация на пазара на вино (ОВ L 179, 14.7.1999 г, стр. 1) за интервенционни мерки за регулиране на пазарите, така както е посочено в член 3, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета от 21 юни 2005 г относно финансирането на Общата селскостопанска политика (ОВ L 209, 11.8.2005 г., стр. 1).

11 Схемата за единно плащане представлява една от съществуващите мерки в НПП, но не се счита, че директно допринася за конкурентоспособността на лозаро-винарския сектор. Отпуснатите средства за тази мярка за периода 2009—2013 г. са в размер на 510 млн. евро.

Графика 1

## Дял на най-значимите мерки от НПП (програмен период 2009—2013 г.)




* Дестилация на вторични продукти, застраховане на реколтата, събиране на реколтата на зелено и текущи планове съгласно Регламент № 1493/1999.

** Мерки, чиито изпълнение приключва в края на лозаро-винарската година 2012/2013 – дестилация на алкохол за консумация, кризисна дестилация и използване на концентрирана гроздова мъст.

*Източник:* Комисия — финансова таблица, представена от държавите членки, октомври 2013 г.

**08**

Инвестиционните мерки представляват подпомагане за инвестиции в материални и нематериални активи под формата на съоръжения за преработка, инфраструктура на лозаро-винарския сектор и предлагане на пазара на вино. Целта на подпомагането е да се подобрят общите резултати от работата на предприятието[12]. Държавите членки трябва да определят допустимите инвестиционни операции. Максималният размер на подпомагане е 40 %[13] от допустимите инвестиционни разходи, които в подбраните от Сметната палата проекти варират от 6 000 евро за нова машина за затваряне на капачки с винт до 10,3 млн. евро за изграждане и оборудване на нова кооперация, обединяваща няколко кооперации.

12 Член 103ф от Регламент (ЕО) № 1234/2007.

13 Размер на подпомагането по други видове помощ: 50 % в регионите, класифицирани като региони за сближаване в съответствие с Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25), 75 % в най-отдалечените райони в съответствие с Регламент (ЕО) № 247/2006 на Съвета от 30 януари 2006 г. за определяне на специфични мерки за селското стопанство в най-отдалечените райони на Съюза (ОВ L 42, 14.2.2006 г., стр. 1) или 65 % в малките острови в Егейско море по смисъла на Регламент (ЕО) № 1405/2006 от 18 септември 2006 г. относно приемането на специфични мерки в областта на земеделието по отношение на малките острови в Егейско море и за изменение на Регламент (ЕО) № 1782/2003 (ОВ L 265, 26.9.2006 г., стр. 1).

**09**

Мярката за популяризиране се състои в информиране или популяризиране на вината на Общността в трети държави, целящи повишаване на конкурентоспособността на вината в тези държави[14]. Мярката предвижда:

— връзки с обществеността, мерки за популяризиране или реклама, по-специално такива, които акцентират върху предимствата на продуктите от Общността, най-вече от гледна точка на качеството, безопасността на храните или грижата за околната среда;

— участие в мероприятия, панаири или изложения с международна значимост;

— информационни кампании, по-специално относно режимите на Общността, отнасящи се до наименованията за произход, географските указания и биологичното производство;

— проучвания на нови пазари, необходими за разширяване на възможностите за реализация на пазара;

— проучвания с цел оценка на резултатите от действията по мерките за популяризиране и информиране[15].

**10**

Максималният размер на подпомагането за мерките за популяризиране е 50 % от допустимите инвестиционни разходи, които в подбраните от Сметната палата проекти варират от 30 000 евро за дейности в областта на връзките с обществеността до 32,6 млн. евро за пълен набор от мерките, описани в по-горната точка.

**11**

Мерките за популяризиране и инвестиции в рамките на НПП са предмет на споделено управление от Комисията и държавите членки. Това означава, че цялостната отговорност за управлението на мерките се носи от Комисията, докато изпълнението им е поверено на държавите членки. По този начин прилагането на мерките за популяризиране и инвестиции и съответните системи за контрол са в голяма степен от компетентността на държавите членки[16]. Крайните бенефициенти на тези мерки са длъжни да спазват условията, предвидени от регионалното/националното законодателство или от законодателството на ЕС.

14 Въз основа на Регламент (ЕО) № 3/2008 на Съвета от 17 декември 2007 г. относно действията за информиране и насърчаване, свързани със селскостопанските продукти на вътрешния пазар и в трети страни (ОВ L 3, 5.1.2008 г., стр. 1), Комисията може директно да предоставя подпомагане за действия за информиране във връзка със системата на Европейския съюз за класифициране на вината. Подобни действия за информиране от общ характер се различават от специфичните дейности за подпомагане, разгледани в настоящия доклад. На 21 ноември 2013 Комисията предлага да се отмени и замени Регламент № 3/2008. Съгласно предложението средства се отпускат за мерки за популяризиране и информация, които свързват виното с други земеделски продукти, при условия че не е предоставяно подпомагане по други мерки на ЕС.

15 Член 103п от Регламент (ЕО) № 1234/2007.

16 В член 76 от Регламент (ЕО) № 555/2008 на Комисията от 27 юни 2008 г. относно определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета относно общата организация на пазара на вино по отношение на програмите за подпомагане, търговията с трети страни, производствения потенциал и проверките в лозаро-винарския сектор (ОВ L 170, 30.6.2008 г., стр. 1), който се отнася до прилагането на основния регламент на Съвета за ООП на виното се постановява: „Без да се засягат специфичните разпоредби на настоящия регламент или друго общностно законодателство, държавите членки въвеждат проверки и мерки, доколкото са необходими, за да осигурят правилното прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 и на настоящия регламент. Те са ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект, така че предоставят адекватна защита на финансовите интереси на Общността.“

# Обхват и подход на одита



## 12

Последният доклад на Сметната палата относно ООП на виното е публикуван през 2012 г.[17] Докладът обхваща двете най-значими във финансов план схеми за подпомагане от реформата на ООП на виното — изкореняване на лозя и преструктуриране и конверсия на сортовете — и разглежда по-специално приноса им към постигане на една от двете основни цели на реформата, а именно балансирано търсене и предлагане на пазара на вино в ЕС, (вж. точка 4). С цел да приключи своя одит на реформата на ООП на виното Сметната палата разгледа основните мерки за конкурентоспособността, подбрани от държавите членки в техните НПП – мерките за инвестиции и популяризиране. Целта на одита беше да се отговори на следния въпрос: „Добре ли се управлява предоставяната от ЕС подкрепа за инвестиции и за популяризиране на лозаро-винарския сектор и могат ли да се видят резултатите ѝ по отношение на конкурентоспособността на вината от ЕС?“

## 13

Одитът разгледа въпроса за това дали мерките за инвестиране и популяризиране са разработени удачно. Сметната палата провери също така наличната информация за оценка и мониторинг, за да формулира заключение относно това дали Комисията и държавите членки са постигнали очакваните резултати по ефикасен начин. По отношение на мярката за инвестиране, Сметната палата вече е извършила одит на ефикасността на сходни инвестиционни мерки в рамките на политиката за развитие на селските райони[18]. Ето защо тя се концентрира върху аспектите, свързани с икономичността на мярката, като например финансовата жизнеспособност и основателността на разходите за инвестиране. Обхватът на одита се съдържа в следните основни под-въпроси:

а) По подходящ начин ли е разработена инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното и прилага ли се тя в съответствие с принципа за икономичност?

б) По подходящ начин ли е разработена мярката за популяризиране и прилага ли се тя по ефикасен начин?

в) По подходящ начин ли е показано въздействието от мерките?

## 14

Одитът беше фокусиран върху проектите, финансирани в периода на лозаро-винарските години 2008/2009 и 2010/2011, т.е. обхванати са първите три години от прилагането на реформата. Сметната палата посети съответните служби на Комисията и следните държави членки и региони: Австрия, Франция (регионите Аквитания и Лангедок-Русийон), Италия(регионите Лацио и Венето), Португалия и Испания (региона на Каталуня). Петте посетени държави членки са използвали съответно около 95 % и 82 % от разходите за популяризиране и за инвестиции през първия програмен период (2009—2013 г.).

17 Специален доклад № 7/2012 (http://eca.europa.eu).

18 Специални доклади № 8/2012, № 1/2013 и № 6/2013 (http://eca.europa.eu).

# Обхват и подход на одита

**15**

Общо, на място бяха посетени 37 бенефициента на подпомагането — 23 за проекти за популяризиране, 11 за инвестиционни проекти и 3 за проекти за популяризиране и инвестиции. Освен това бяха подбрани 73 проекта за документна проверка. Беше извършен анализ на общо 113 проекта (79 за мерки за популяризиране и 34 за инвестиционни мерки)[19]. Подборът на извадката беше направен въз основа на значимостта на проектите и типа на бенефициентите, така че да се осигури набор от типични проекти, които се финансират в посетените държави членки.

19 Анализирани са повече проекти за популяризиране, отколкото по инвестиционната мярка, тъй като в две от подбраните държави членки прилагането на инвестиционната мярка е било забавено, а една от държавите членки е взела решение да не прилага тази мярка.

# Констатации и оценки

## Част I — По подходящ начин ли е разработена инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното и приложена ли е тя в съответствие с принципа за икономичност?

### 16

Подходящо разработената мярка е от основно значение за доброто финансово управление. В рамките на инвестиционната мярка се предоставя публично подпомагане на предприятия, които са допустими също така за финансиране от ЕС в рамките на политиката за развитие на селските райони. За да бъде добре разработена мярката в рамките на ООП на виното, тя трябва да съответства на добре идентифицирана потребност, която не се покрива от съществуваща мярка. Мярката също така не трябва да бъде причина за ненужна административна тежест за органите, отговарящи за нейното изпълнение.

### 17

С цел да се приложат инвестиционните мерки в съответствие с принципа на икономичност, държавите членки следва да въведат административни проверки и процедури, така че:

а) подпомагането да се предоставя на финансово устойчиви проекти: за да се избегне разхищаването на публични средства за проекти, които се провалят преждевременно, държавите членки следва посредством надлежни проверки за жизнеспособност да анализират стабилността на финансовото състояние на съответния кандидат и и да документират оценката си.

б) заявените от бенефициентите разходи по проектите да са основателни. Тази проверка следва да се извършва с помощта на подходяща оценъчна система, като например референтни разходи, съпоставяне на известен брой оферти или комисия за оценка на офертите.

## Не е доказана нуждата от допълнителни инвестиционни мерки в рамките на ООП на виното …

### 18

Въпреки специфичното ѝ приложение за лозаро-винарския сектор (в сравнение с общото приложение за всички земеделски сектори) инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното в голяма степен е със същия обхват като инвестиционната мярка за развитие на селските райони № 121 („Модернизация на земеделските стопанства“) и № 123 („Добавяне на стойност към земеделските и горски продукти“). В допълнение, както е посочено в ***каре 1***, целта на мярката в рамките на ООП на виното е същата, като тази на двете инвестиционни мерки в областта на развитието на селските райони.

### 19

С новата ООП на виното на лозаро-винарските региони се предоставя по-голям размер подпомагане чрез политиката за развитие на селските райони, като се увеличават бюджетните кредити на програмите за развитие на селските райони в тези региони. В съответствие с приложение Хв от Регламент (ЕО) № 1234/2007, от 2011 г. нататък увеличението е в размер на 121,4 млн. евро[20] на година.

20 За 2009 и 2010 г. този бюджетен трансфер е съответно 40,5 млн. евро и 80,9 млн. евро.

Каре 1

## Инвестиционните мерки в рамките на ООП на виното и в областта на развитието на селските райони имат една и съща цел

а) Инвестиционни мерки в рамките на ООП на виното (член 103ф, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1234/2007. „Може да се предоставя подпомагане за инвестиране в материални или нематериални активи под формата на съоръжения за преработка, инфраструктура на лозаро-винарския сектор и предлагане на пазара на вино, които подобряват общите резултати от работата на предприятието“…

б) Мярка 121 в рамките на политиката за развитие на селските райони (член 26, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1698/2005[21]): „Помощите, предвидени в член 20, буква б), i), се отпускат за материални и/или нематериални инвестиции, които: а) подобряват общата производителност на земеделското стопанство“…

в) Мярка 123 в рамките на политиката за развитие на селските райони (член 28, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1698/2005): „Помощите, предвидени в член 20, буква б), iii), се отпускат за материални и/или нематериални инвестиции, които: а) подобряват общата производителност на предприятието“…

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

## 20

По отношение на периода 2009—2013 г. девет държави членки (Чешка република, Германия, Испания, Франция, Италия, Кипър, Унгария, Австрия и Словакия) са включили инвестиционната мярката в своите НПП, а девет други държави членки не са ги включили (България, Гърция, Литва, Люксембург, Малта, Португалия, Румъния, Словения и Обединеното кралство)[22]. Португалия е решила да не включва инвестиционната мярка в своята НПП, като счита, че адекватното подпомагане в тази област вече е осигурено от програмата за развитие на селските райони: в действителност за програмния период 2007—2013 г. 13,5 % от общия бюджет за двете инвестиционни мерки за подпомагане на развитието на селските райони е отпуснат за лозаро-винарския сектор на Португалия.

## 21

Сметната палата счита, че не става видно защо лозаро-винарският сектор се нуждае от специфично допълнително инвестиционно подпомагане, тъй като това подпомагане вече е било на разположение за всички земеделски сектори в рамките на политиката за развитие на селските райони, а бюджетните кредити за подпомагане по тази политика са били увеличени за лозаро-винарските региони (вж. точка 19). Решението за предоставяне на допълнително подпомагане не е било подкрепено нито от проучване, нито от анализ.

22 Литва е разпределила целия размер на националния си финансов пакет за мярката за популяризиране. Люксембург (от 2009/2010 г.), Малта и Обединеното кралство са разпределили целия размер на националните си финансови пакети за схемата за единно плащане.

### … а реализирането на инвестиции по ООП на виното е забавено или ограничено в някои държави членки

## 22

Тъй като инвестиционните мерки в рамките на ООП на виното и на политиката за развитие на селските райони се прилагат паралелно от лозаро-винарската 2008/2009 година насам, необходимо е да се минимизира рискът от двойно финансиране. Ето защо в рамките на мерките от ООП държавите членки са били задължени да финансират различни операции от тези, които се финансират по програмите за развитие на селските райони[23]. Необходимостта да се въведе и да се спазва разграничителна линия между много сходни мерки (особено разграничителната линия между мярка 123 от политиката за развитие на селските райони и инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното) увеличава административната тежест за държавите членки, които трябва да изменят съществуващите си програми за развитие на селските райони преди прилагането на инвестиционната мярка в рамките на ООП.

## 23

В Италия и Испания задължението за въвеждане на горепосочената разграничителна линия значително е забавило прилагането на инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното[24]. В тези държави членки програмите за развитие на селските райони се управляват на регионално ниво и така наречената „разграничителна линия“ е трябвало да бъде въведена от всеки регион. Наблюдавано е закъснение от три години при прилагането на мярката в рамките на ООП на виното. В Италия са усвоени едва 44 % от първоначално предвидените средства.

## 24

В допълнение, разграничителната линия между операциите, които са допустими по различните мерки, прекомерно стеснява обхвата на мярката по ООП на виното в Испания. Въпреки че съдържанието на инвестиционните мерки по програмите за развитие на селските райони не се е променило, единствено инвестициите, направени от испанските бенефициенти в ЕС, но извън националната територия на Испания, са били допустими за подпомагане в рамките на ООП на виното. В резултат на това въпреки първоначалните прогнозни изчисления за 148 млн. евро усвояване през целия период 2009—2013 г., Испания е усвоила само 295 000 евро само за един представен проект.

## 25

В Австрия и Франция разграничителната линия е била установена на централно ниво и инвестиционната мярка е била приложена още през лозаро-винарската година 2008/2009 без никакво забавяне.

### Посетените държави членки не предоставят достатъчно гаранции за това, че се подпомагат единствено финансово устойчиви проекти…

## 26

В член 103ф, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 се посочва, че „подпомагане не се предоставя на предприятия в затруднение[25]“. Въпреки това едно незадоволително финансово състояние на предприятие, което по време на подаване на заявлението за подпомагане не е счетено за предприятие в затруднение, може да попречи на жизнеспособността на проект, представен от това предприятие. Действащото законодателство не изисква по изричен начин от държавата членка да извършва проверки на жизнеспособността преди предоставяне на подпомагането.

23 Член 20, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 555/2008. Изключени от подпомагане по член 15 от Регламент (ЕО) № 479/2008 в рамките на националната програма за подпомагане в съответствие с дял II от посочения регламент за дадена държава членка или даден регион са такива дейности, за които се предоставят помощи в рамките на програмите за развитие на селските райони на съответната държава членка или съответния регион съгласно Регламент (ЕО) № 1698/2005.

24 COM(2012) 737 окончателен от 10 декември 2012 г. постановява в част 4.3: „Проблеми с разграничаването на такива допустими разходи от подобни разходи в програми за развитие на селските райони са причинили забавяния в прилагането на тази мярка, особено в Италия и Испания.“

25 Насоки на Общността за държавните помощи за оздравяване и преструктуриране на предприятия в затруднение: дадено предприятие се смята за предприятие в затруднено положение, когато е неспособно чрез свои собствени ресурси или чрез средства, които може да получи от своите собственици/акционери или кредитори, да се справи със загуби, които без външна намеса от страна на публичните власти почти сигурно биха довели в краткосрочен или средносрочен план до прекратяване на икономическата му дейност.

**27**
Комисията не е предоставила каквито и да е насоки на държавите членки по отношение на процедурите за подбор на проекти във връзка с инвестиционната мярка. По време на одита беше установено, че от посетените четири държави членки, прилагащи инвестиционната мярка, само един регион в Италия (Венето) е пристъпил към съдържателни проверки на жизнеспособността, включващи верификации на финансовото състояние на бенефициентите (вж. ***каре 2***). Регионът Лацио в Италия е приложил не толкова подробна система за оценка, която се базира на съпоставяне на годишните отчети на заявителя за годината, предхождаща инвестицията, с очакваните въздействия от нея върху отчетите за годината след инвестицията.

**28**
В Австрия и Франция процедурите за подбор са били основани на принципа на „правото на първия“. Въпреки че предприятията в затруднение не са били допустими за подпомагане, липсата на процедури за подбор е била причина да не се гарантира подпомагане единствено на жизнеспособните проекти от всички допустими заявления (вж. ***каре 2***).

Каре 2

### Проверки за жизнеспособност: примери за добри и лоши практики

В региона Венето (Италия) са били установени критерии за подбор, включващи компютризиран инструмент за оценка на предполагаемите резултати от инвестицията във основа на икономически данни, предоставени от бенефициента. Единствено проектите, при които се доказва икономическа устойчивост, са били субсидирани. Останалите, т.е. нежизнеспособните проекти, са били автоматично изключвани.

В Австрия Сметната палата констатира наличието на инвестиционен проект за линия за бутилиране, който е бил одобрен през 2009 г. за кооперативно дружество, което понастоящем е в ликвидация. Липсвали са критерии за подбор, които да позволят да се установи, че проектът на това кооперативно дружество не е устойчив, като се има предвид финансовото състояние на дружеството. Това кооперативно дружество е било одобрено за подпомагане въпреки факта, че има отрицателни годишни резултати и намаляващ капитал преди инвестицията, както и постоянна загуба на членове най-малко от 2006 г. насам.

**29**
В Испания процедурите за подбор са съдържали оценка на жизнеспособността на проекта и на финансовото състояние на бенефициента. Въпреки това не е бил определен задължителен минимален резултат от оценката, за да бъде избран проектът.

### … и не извършват системна оценка на основателността на проектните разходи

**30**
Държавите членки следва да проверяват заявленията за проекти, за да следят за основателността на разходите, които се изплащат от фондовете на ЕС. Това включва верификация на заявленията спрямо референтни разходи, както и представяне на различни оферти, така че целта на мярката да бъде постигната на разумна цена[26], т.е. по ефикасен начин. По време на одита беше проверено дали държавите членки са въвели специални системи за оценка на основателността на разходите.

**31**
По време на одита беше констатирано, че само две от посетените четири държави членки, които използват инвестиционната мярка, са приложили подобни процедури. Италия (Венето и Лацио) и Испания са оценили основателността на разходите посредством формализирани процедури преди одобряването на заявлението. По-специално заявителите е трябвало да представят за инвестиционните си операции три различни оферти, както и изборът, който са направили между тези три оферти. Основателността на този избор може да бъде оценена от външен оценител.

**32**
Извършената от италианските органи (Венето и Лацио) проверка на основателността на разходите обаче е била затруднена от факта, че закупуването на дървени бъчви за отлежаване на виното е било счетено за допустим инвестиционен разход, въпреки че те обикновено трябва да се заменят на всеки три години. Във Франция и Австрия подобни инвестиции не са били счетени за допустими операции.

**33**
Въпреки че в изготвени наскоро насоки[27] Комисията разглежда закупуването на бъчви като потенциално допустима инвестиция, регламентът изисква продължителност на инвестицията от поне пет години[28]. Тъй като обикновено бъчвите се използват само три години, тяхното придобиване на отговаря на изискванията на ЕС. В допълнение, ограниченият период на ползване на подобна инвестиция поражда значителен риск бъчвите да бъдат закупени, за да заменят съществуващите, а не да увеличат капацитета за отлежаване на виното.

**34**
Във Франция и в Австрия оценката на основателността на разходите не е била уредена с официална процедура. Оценката се е базирала на експертния опит на служителя, който е преглеждал заявлението. В следствие на това Сметната палата не откри доказателства, че тези държави членки системно са оценявали основателността на проектните разходи. Освен това е нямало задължение за представяне на различни оферти от потенциални доставчици.

26 Член 24, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 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), който съгласно член 77, параграф 5 от Регламент № 555/2008 се прилага за инвестициите в рамките на ООП, постановява, че: „[административните проверки на заявленията за подпомагане включват по-специално удостоверяване на:] основателността на представените разходи, която се оценява с помощта на подходяща система за оценка, като например референтни разходи, сравнение на различни оферти или оценяваща комисия“.

27 Указания за изпълнението на националните програми за подпомагане в лозаро-винарския сектор в съответствие с Регламенти (ЕО) № 1234/2007 и № 555/2008 от 25 февруари 2013 г.

28 В съответствие с член 72 от Регламент (ЕО) № 1698/2005, на който се позовава член 103ф от Регламент (ЕО) № 1234/2007.

## Част II — По подходящ начин ли е разработена мярката за популяризиране и приложена ли е тя по ефикасен начин?

### 35

Мерките за популяризиране „се отнасят до вината със защитено наименование за произход или защитено географско указание или вината с означение на винения сорт лоза“[29]. Всички други вина са недопустими за мярката за популяризиране.

### 36

За да може мярката за популяризиране да бъде удачно разработена и да ефикасно изпълнявана, е необходимо:

— да бъде насочена към бенефициенти, които се нуждаят от публични субсидии за постигане на целите на мярката, а именно повишаване на репутацията на качествените вина от ЕС и възвръщане на стари пазари и спечелване на нови[30];

— да се отдаде предпочитание на микро, малки и средни предприятия (МСП)[31];

— да бъде изпълнена по начин, който осигурява наличието на достатъчна одитна следа, доказваща действителността и допустимостта на действията за популяризиране.

### Подпомагането на мерките за популяризиране се предоставя също така на големи предприятия, които вече разполагат със солидна репутация и традиции при износа …

### 37

Въпреки предпочитанието на законодателя да се поощряват МСП, във всички посетени държави членки с изключение на Австрия, помощ за популяризиране е била отпускана на големи предприятия, производители на вино, които разполагат с дългогодишна традиция в износа[32]. Някои от тях вече присъстват в трети страни заедно с местни партньори или имат свои собствени дистрибутори и търговски мрежи. Необходимостта от предоставяне на подкрепа от бюджета на ЕС за подобни предприятия не е очевидна (вж. ***каре 3***). Освен това наличието на подпомагане от ЕС за подобни цели насърчава тези предприятия значително да намалят собствените си средства за мерки за популяризиране.

### 38

Сметната палата счита, че в този контекст получените средства по мярката за популяризиране на ООП на виното не допринасят по ефикасен начин за повишаване на репутацията на вина от ЕС, за възвръщане на стари пазари или за спечелване на нови. По отношение на големи предприятия, които вече са добре представени на тези пазари, предоставената помощ по-скоро води до запазване или заздравяване на съществуващите пазарни позиции. В подобни случаи, тъй като затвърждаването на присъствието и популярността на даден пазар представлява постоянен процес, приносът на ЕС за този вид дейности се превръща основно в частично субсидиране на оперативните разходи на предприятията.

29 Член 103п, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1234/2007.

30 Съображение 5 от Регламент (ЕО) № 479/2008.

31 Член 4 от Регламент № 555/2008: „Следва да се отдаде предпочитание на микро-, малки и средни предприятия“…

32 В Испания, Франция, Италия и Португалия някои одитирани бенефициенти вече са имали дъщерни дружества, внедрени в пазарите на третите страни, за да продават продуктите им преди да започне финансирането в рамките на ООП. В Испания двама големи бенефициенти са извършили действия за популяризиране в страни, в които са имали представители от повече от 60 години.

Каре 3

## Примери за субсидии за популяризиране, отпуснати на добре познати големи винопроизводители

**Субсидиране на дейности за популяризиране на производителите на шампанско**

В периода 2009–2012 г. 2,4 млн. евро от бюджета на ЕС са били изразходвани за субсидиране на дейности за популяризиране на производителите на шампанско. Репутацията на защитеното наименование за произход шампанско е изградена от дълги години.

**В Испания (Каталуня) шестима бенефициенти са представлявали 88 % от общия размер на одобреното финансиране за периода 2009—2011 г.**

В Испания (Каталуня) има ясно изразено предпочитание за предоставяне на подпомагане за дейности за популяризиране за бенефициенти, които вече разполагат със солидно присъствие на международния пазар и опит в износа. В резултат на това по-голямата част от финансирането за периода 2009—2011 г. е било отпуснато на няколко големи компании. През този период 79 заявители на проекти са получили подпомагане в общ размер от 15,2 млн. евро. 88 % от тази сума — 13,4 млн. евро, е била предоставена на шестима бенефициенти, които са предприятия или сдружения от предприятия, всяко от тях наемащо повече от 750 служители и с годишен оборот над 200 млн. евро (подобни предприятия не са допустими за инвестиционната мярка).

**39**

Това се потвърждава от факта, че подобни големи бенефициенти кандидатстват всяка година за субсидии за дейности за популяризиране в едни и същи пазари в трети страни, като например Съединените щати, които представляват най-често търсеният целеви пазар[33]. Следователно не може да се счита, че подобни мерки за популяризиране са насочени към завоюване на нови пазари или към възвръщане на позиции на съществуващи пазари.

**40**

При влизането в сила на Регламент № 555/2008 подпомагането на дейности за популяризиране не е могло да бъде отпускано за повече от три години за даден бенефициент в дадена трета страна. Впоследствие обаче регламентът е бил два пъти изменен, като всеки път се е увеличавала възможността едни и същи бенефициенти да се възползват от подпомагането за по-дълги периоди. Първото изменение предвижда възможността за еднократно подновяване на програмите с дейности за популяризиране за период не по-дълъг от две години[34]. Второто изменение предоставя възможност на бенефициентите от предходния програмен период отново да бъдат подпомогнати в същата целева трета страна[35] за максимум от пет години. Следователно бенефициентите могат да получат безвъзмездна финансова помощ за дейности за популяризиране в един целеви пазар за целия програмен период 2009—2013 г. и да подновят своите дейности за популяризиране през следващите програмни периоди (2014—2018 и след това).

33 COM(2011) 774 окончателен от 18 ноември 2011 г.

34 Член 1, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 772/2010 на Комисията от 1 септември 2010 година за изменение на Регламент (ЕО) № 555/2008 относно определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 на Съвета относно общата организация на пазара на вино по отношение на програмите за подпомагане, търговията с трети страни, производствения потенциал и проверките в лозаро-винарския сектор (ОВ L 232, 2.9.2010 г., стр. 1).

35 Член 1, параграф 2, буква а) от Регламент за изпълнение (ЕС) № 202/2013 на Комисията от 8 март 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 555/2008 по отношение на представяне на програмите за подпомагане в лозаро-винарския сектор и търговия с трети държави (ОВ L 67, 9.3.2013 г., стр. 10)„подпомагането на популяризирането и информирането не надхвърля три години за даден бенефициент в дадена трета държава, като при необходимост подпомагането може да бъде подновено еднократно за период, не по-дълъг от две години.“

## 41

Сметната палата счита, че тези две изменения представляват стимул за използване на дейностите за популяризиране за затвърждаване на позицията на пазарите, а това не е цел на законодателството на ЕС (вж. точка 38).

## 42

Освен това мерките за реклама, които имат за цел да подпомогнат установена търговска марка, не са изключени от финансирането. Сметната палата установи редица примери, където финансирането от ЕС просто е заменяло разходите, извършвани преди това от предприятията за рекламни дейности. Сметната палата счита, че подпомагането за рекламиране на установени търговски марки, което единствено заменя извършваните преди това от самото предприятие търговски разходи, не съответства на първоначалната цел на мярката да се подпомага по-скоро пазара на вино, отколкото установени марки (вж. също така точка 44).

### … и които вероятно са щели да предприемат дейностите за популяризиране и без публично подпомагане (наличие на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите)

## 43

В програмния период 2009—2013 г. сумите, предназначени за финансиране на дейности за популяризиране, са били в по-голям размер от представените искания за подпомагане. Предвид достатъчния размер на средствата, които се отпускат за мерките за популяризиране, държавите членки се стремят по-скоро да подпомагат всички допустими проекти, отколкото да прилагат стриктни процедури за подбор, които да гарантират, че сред всички допустими проекти, се предоставя подпомагане единствено за най-добрите от тях. В тази връзка по време на одита беше установено, че нито една от одитираните държави членки не е проверила дали заявителите се нуждаят от публично подпомагане. Предоставянето на безвъзмездна финансова помощ на бенефициенти, които биха направили инвестицията за дейности за популяризиране и без получаването на тези средства (т. нар. икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите), намалява ефикасността на фондовете на ЕС, тъй като не са необходими публични разходи за постигане на целите на мерките за популяризиране.

## 44

По време на одита бяха констатирани ясни случаи на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите по отношение на четири от общо петте одитирани държави членки. Пример за това е посочен в ***таблицата*** по-долу, в която е представен бюджетът за мерки за популяризиране на бенефициенти от Франция, Австрия и Португалия за годините 2007 и 2008 (преди прилагането на ООП на виното) и годините 2009—2011 (период на прилагане на мерките за популяризиране в рамките на ООП на виното.) Одиторите установиха, че в тези случаи средствата на ЕС са заменили значителна част от разходите за дейности за популяризиране, които преди това са били поемани от предприятието. Докато през 2008 г. разходите на бенефициент в Португалия са били 1,2 млн. евро, през 2009 г. те са намалени на 0,3 млн. евро, като останалата част от разходите в размер на още 0,3 млн. евро са били покрити със средства на ЕС. Подобна тенденция е наблюдавана по отношение на бенефициенти във Франция и в Австрия. Това показва, че вместо да доведе до увеличаване на общите разходи за мерки за популяризиране, финансирането от ЕС е заменило съществена част от средствата, които преди това са били изразходвани от предприятията. Одитните служби на Комисията вече са отбелязвали това явление в своите одитни доклади.

Таблица

## Средствата на ЕС отчасти заменят съществуващите разходи за дейности за популяризиране на някои бенефициенти

| Бенефициенти от | Целеви страни | Бюджет за популяризиране (в евро) | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Португалия | САЩ | Разходи на бенефициента за популяризиране | 910 200 | 1 164 900 | 323 866 | 304 305 | 304 200 |
| | | Поето задължение от фонд на ЕС в одобреното заявление | 0 | 0 | 323 866 | 304 305 | 304 200 |
| | | **Общо** | **910 200** | **1 164 900** | **647 732** | **608 610** | **608 400** |
| Франция | САЩ | Разходи на бенефициента за популяризиране | 1 045 000 | 1 186 000 | 725 000 | 743 500 | 797 500 |
| | | Поето задължение от фонд на ЕС в одобреното заявление | 0 | 0 | 725 000 | 743 500 | 797 500 |
| | | **Общо** | **1 045 000** | **1 186 000** | **1 450 000** | **1 487 000** | **1 595 000** |
| Австрия | САЩ Швейцария | Разходи на бенефициента за популяризиране | 26 983 | 54 278 | 58 442 | 46 143 | 25 993 |
| | | Изплатени от фонд на ЕС | 0 | 0 | 0 | 8 215 | 25 064 |
| | | **Общо** | **26 983** | **54 278** | **58 442** | **54 358** | **51 057** |

## 45

В допълнение, Сметната палата установи различни случаи, в които безвъзмездната финансова помощ от ЕС покрива вътрешни разходи, които вече са били извършени преди въвеждането на мярката за популяризиране. Например в Испания са били финансирани разходи за заплати[36] за служители, които са били наети от работодателя да ръководят дейностите за популяризиране в трети страни, и които са работели на същата позиция от 2002 г. Освен това по позицията за дългосрочни търговски командировки[37] вътрешните разходи, са щели да бъдат поети от бенефициента, като например наем на офис, медицинска застраховка и две допълнителни заплати, а са били счетени за допустими разходи.

## 46

В случай че субсидията от ЕС заменя част от текущите разходи за популяризиране или покрива разходи, които бенефициентът така или иначе би поел, Сметната палата счита, че средствата от бюджета на ЕС представляват икономически загуби от неефективно разпределение на средствата и следователно е налице неефикасно използване на европейските фондове.

36 По отношение на лозаро-винарската година 2008/2009 този бенефициент е представил разходи за заплати в размер на 90 761 евро.

37 55 515 евро за лозаро-винарската година 2008/2009.

**47**

Както е посочено по-горе, тъй като сумите, поставени от държавите членки за мерките за популяризиране, са с по-голям размер от действителното търсене на подпомагане, държавите членки нямат стимул да прилагат ефективни процедури на подбор. Въпреки трудностите при усвояването на намалените средства, отпуснати за периода 2009—2013 г.[38], средствата за популяризиране, предвидени за следващия програмен период (2014—2018 г.), са увеличени и са в размер на 1,161 млрд. евро[39], без да е направен анализ, сочещ нуждата от увеличение на средствата. Като има предвид всички описани по-горе случаи на неефикасност, Сметната палата счита, че предоставянето на прекомерно голям размер средства за мярката ще увеличи значително риска за неефикасното им използване.

## Неясна дефиниция за допустими разходи до 2013 г.

**48**

Дефиниция за допустими разходи липсва в Регламент (ЕО) № 1234/2007, както и в Регламент (ЕО) № 555/2008. Липсата на нормативна дефиниция за „допустимите разходи“ е довела до несигурност и нестабилност на националните правила за прилагане на мярката. Била е необходима фаза на адаптиране, по време на която са били направени различни пояснения и изменения на националните норми[40]. Това е причина за появата на разнородни практики сред държавите членки. Има различия в тълкуването на термина „допустими разходи“ между различни контролни органи в някои държави членки.

**49**

Регламент (ЕО) № 555/2008 беше наскоро изменен[41], за да се пояснят някои аспекти на термина „допустими разходи“. Съгласно това изменение разходите за персонал се разглеждат като допустими. В член 13 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 относно финансирането на Общата селскостопанска политика обаче се постановява, че „извършените разходи под формата на административни разходи и разходи за персонала от държавите членки и бенефициерите на помощ от ЕФГЗ не се поемат от фонда“. Разпоредбите на Регламент (ЕО) № 555/2008, който урежда изпълнението на мярката, са по този начин в явно противоречие с Регламент (ЕО) № 1290/2005.

**50**

Разходите за персонал не трябва да се допускат за подпомагане, тъй като благоприятстват икономическите загуби от неефективно разпределение на ресурсите (вж. точка 45).

**51**

Въпреки че не са правно обвързващи[42], наскоро изготвените указания на Комисията[43] уточняват някои аспекти на допустимите разходи.

38 През юни 2008 г. средствата, разпределени за мярката за популяризиране от държавите членки в техните НПП, са в размер на почти 830 млн. евро. През октомври 2013 г. тези средства са намалени с 37 %, т.е. спадат до 522 млн. евро. С изключение на Румъния всички държави членки, които са избрали да прилагат мярката за популяризиране, са намалили предвижданията си за 2008 г. и средствата е трябвало да бъдат преразпределени към други мерки.

39 Според данните от НПП на държавите членки, изпратени до Комисията през август 2013 г. (ЕС-28).

40 Така например във Франция са публикувани най-малко 8 законови текста за прилагането на мярката за популяризиране.

41 Регламент за изпълнение (ЕС) № 752/2013 на Комисията от 31 юли 2013 година за изменение на Регламент (ЕО) № 555/2008 по отношение на националните програми за подпомагане и търговията с трети държави в лозаро-винарския сектор (ОВ L 210, 6.8.2013 г., стр. 17).

42 В декларацията за отказ от отговорност, съдържаща се в заглавната страница на указанията се посочва, че настоящото ръководство има за цел да подпомогне държавите членки. То е изготвено единствено с информационна цел и не заменя приложимите правни източници или, когато е необходимо, провеждането на консултации с правен експерт.

43 Указания за изпълнението на националните програми за подпомагане в лозаро-винарския сектор в съответствие с Регламенти (ЕО) № 1234/2007 и № 555/2008 — Популяризиране на виното на пазарите на трети държави от 26 април 2013 г.

## Държавите членки невинаги проверяват съществуването на неправомерно двойно финансиране

**52**

Държавите членки са длъжни да изготвят разпоредби за проверки, които имат за цел избягване на неправомерно двойно финансиране на мерки в рамките на ООП на виното и други общностни или национални схеми.

**53**

В Португалия от общо шестима посетени бенефициенти четирима са получили подпомагане от ЕС в рамките на ООП на виното и на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР). Въпреки че Сметната палата не установи случаи на двойно финансиране, при липсата на данни за извършени от португалските управляващи органи кръстосани проверки с разходите по ЕФРР, продължава да съществува риск от двойно финансиране на едни и същи разходи от два източника в бюджета на ЕС.

**54**

В някои държави членки паралелното съществуване на различни възможности за национално/регионално финансиране на дейности за популяризиране на вина в трети страни не осигурява прозрачност по отношение на помощта за популяризиране на лозаро-винарския сектор на ЕС. Във Франция рискът от двойно финансиране не е добре овладян въпреки наличието на национална законодателна рамка, която не разрешава натрупването на различни видове подпомагане към помощта от ООП на виното. На практика Сметната палата констатира случаи на двойно финансиране (вж. ***каре 4***).

**Каре 4**

### Пример за двойно финансиране от ЕС и от национални помощи във Франция

Бенефициент е получил за една и съща дейност за популяризиране 2 000 евро от ЕС в рамките на ООП на виното, както и 4 250 евро по национална схема за подпомагане. Въпреки малкия размер на средствата, този случай показва, че рискът от неправомерно двойно финансиране не е предмет на солидна проверка от страна на френските органи.

## Незадоволителната одитна следа възпрепятства ефективността на извършваните от посетените държави членки проверки за гарантиране на точността и допустимостта на дейностите за популяризиране

**55**

Проверките следва да бъдат ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект, така че да предоставят адекватна защита на финансовите интереси на Общността. За разлика от инвестиционната мярка, нормативната рамка на ЕС не съдържа изрично изискване за извършване на проверки на място по отношение на дейностите за популяризиране, но подчертава необходимостта проверките да бъдат ефективни и с възпиращ ефект[44].

**56**

От посетените пет държави членки само Италия извършва проверки на място в трети страни по време на прилагането на дейностите за популяризиране. Другите държави членки не контролират дейностите за популяризиране в трети страни. Испания извършва проверки на място на територията си единствено за дейността за популяризиране „Информацията пътува (журналисти, вносители, пазарни координатори и т.н.) към мястото на производство на виното“.

**57**

Много от дейностите за популяризиране, като например дегустацията на вино, се характеризират с краткотрайност и нематериално естество — в смисъл, че не оставят материални следи, които да могат да бъдат проверени по-късно. Тъй като проверките на място липсват, от съществено значение е наличието на подробна одитна следа, която да позволи цялостно съпоставяне на специфичната дейност за популяризиране със съответните фактури.

**58**

В Испания, Франция, Италия и Австрия по време на одита беше установено, че проверените фактури често не съдържат достатъчно данни относно естеството на извършените дейности за популяризиране. Обикновено тези фактури се позовават на общ договор с мерки за популяризиране или на дейност, която е била извършена, без да се предоставят никакви подробности относно различните разходни позиции във връзка с дейностите за популяризиране.

**59**

В Италия някои изпълнители на услуги за популяризиране системно са представяли подобни общи фактури, без никаква подкрепяща документация, която би позволила проследяване на заявените разходи до конкретните дейности за популяризиране (вж. ***каре 5***).

44 Член 76 от Регламент (ЕО) № 555/2008: „… държавите членки въвеждат проверки и мерки, доколкото са необходими, за да гарантират правилното прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 и на настоящия регламент. Те са ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект, така че предоставят адекватна защита на финансовите интереси на Общността.“

Каре 5

### Обща фактура, за която липсват други подкрепящи документи и която е била възстановена от фондовете на ЕС

В Италия фактура със следната информация: „Програма за популяризиране на италианското вино: февруари—април 2011 г.: 482 743,47 щатски долара“ е била представена за изплащане на помощ и 50 % от сумата е била възстановена от средства на ЕС. За фактурираната сума не са били предоставени допълнителни подробности или подкрепяща документация, като например копия от фактурите за различните позиции разходи, извършени по време на изпълнение на дейностите за популяризиране.

**60**

Във Франция за програмния период 2009—2013 г. бенефициентите на мерки за популяризиране са могли да представят искания за плащане въз основа единствено на обобщаваща таблица с фактури, заверена от одитно дружество (не са били изисквани фактури в подкрепа на искането за плащане). Обобщаващата таблица на фактурите не удостоверява допустимостта на разходите, а съдържащата се в нея информация не е достатъчно подробна, за да позволи подходяща верификация на искането за плащане. Като се има предвид тази ситуация, административните проверки, извършвани въз основа на подобни обобщаващи таблици, не могат да бъдат ефективни. Това значително увеличава риска в рамките на ООП на виното да бъдат финансирани недопустими разходи.

**61**

По време на одитното посещение във Франция Сметната палата е установила наличието на редица недопустими фактури, включени в подобни таблици и финансирани в рамките на ООП на виното (вж. ***каре 6***).

Каре 6

### Дейности за популяризиране на виното — ВИП билети за турнира Ролан Гарос са били финансирани в размер на 50 % от фондовете на ЕС

Обобщаваща таблица с фактури на един бенефициент е съдържала сума в размер на 3 405 евро, която е била класифицирана като дейност „Информацията пътува (журналисти, вносители, пазарни координатори и т.н.) към мястото на производство на виното“. Въз основа на обобщаващата таблица с фактури френските органи са счели тази сума като допустим разход. 50 % от тази сума, т.е. 1 703 евро, са били финансирани от фондовете на ЕС.

Тази сума съответства в действителност на фактура за три ВИП билета за френския турнир по тенис „Ролан Гарос“, който не може да бъде счетен за дейност за популяризиране на виното.

**62**

Достоен за отбелязване пример за недостатъчно обосноваване на разходите, извършени от бенефициента, представлява случаят с така наречените „изпълнителни органи“. Бенефициентите могат да назначат изпълнителен орган, който да организира и координира дейностите им за популяризиране. Разходите на изпълнителните органи, които съдействат на бенефициента в прилагането на мярката, са допустими в Италия, Португалия и Румъния. В тези държави членки на изпълнителните органи често се заплаща въз основа на фиксирана ставка (% от общите разходи за дейностите за популяризиране), без задоволителна обосновка на предоставените услуги.

**63**
В Румъния използването на подобен изпълнителен орган е задължително. Разходите на тези органи са допустими и се изчисляват по фиксирана ставка от 13 % от общите разходи за проекта, без да е необходимо друго обосноваване на предоставените услуги. Между 2009 г. и 2012 г. Румъния е изразходила 1,5 млн. евро от фондовете на ЕС за дейности за популяризиране, като от тях около 200 000 евро са били изплатени на изпълнителните органи. В Португалия и Италия изпълнителните органи също могат да получават до 13 % от разходите за дейностите за популяризиране.

**64**
Административните разходи, които се дефинират по-специално като разходи за координиране, администрация и управление, са допустими във всички посетени държави членки с изключение на Австрия. През 2013 г. Комисията е одобрила[45] изплащането на административни разходи в размер до 4 % от действително извършените разходи при изпълнението на проекта. Естеството на някои административни разходи (напр. координиране, управление и т.н.) е поне отчасти същото като това на дейностите, извършени от изпълнителните органи при подготовката и прилагането на дейностите за популяризиране.

45 Регламент (ЕС) № 752/2013, който въвежда член 5а, параграф 2 в Регламент (ЕО) № 555/2008 на Комисията.

Каре 7

### Общо 268 110 евро разходи за изпълнителен орган и административни разходи за една година

В Италия изпълнителният орган на един бенефициент е получил възстановяване на разходи в размер на 208 530 евро — без подробно описание на предоставените услуги — което е 7 % от разходите за дейности за популяризиране в размер на 3 млн. евро във връзка с изпълнението на проект за популяризиране (лозаро-винарска година2009/2010). В този конкретен случай дейностите за популяризиране са били извършени от бенефициента. Освен това бенефициентът е получил и 59 580 евро за административни разходи (2 % от сумата за дейностите за популяризиране). Сметната палата счита, че когато дейностите за популяризиране се извършват изключително от бенефициента, заплащането на изпълнителен орган представлява необоснован и излишен разход.

## Част III — По подходящ начин ли се доказва въздействието от мерките?

### Мониторингът и оценката на мерките се фокусира върху продуктите и услугите и финансовото изпълнение, но все още няма достатъчно информация по отношение на постигнатите резултати

**65**

Удачното управление на мярката за публично подпомагане предполага на първо място целите на мярката да са конкретни и количествено изразени[46]. Редовната проверка на съответните вложени средства, продуктите и услугите, както и крайните резултати, е също така от съществено значение за получаване на актуална информация относно това дали изпълнението на мярката протича така,както е предвидено. Следва също така да се правят периодични оценки на подпомагането, които наред с други източници да използват информацията, предоставена за мониторинг. Единствено с уместна и надеждна информация за мониторинг и оценка Комисията и държавите членки ще бъдат в състояние да покажат какво са постигнали с публичните средства.

**66**

Сметната палата провери дали НПП на одитираните пет държави членки съдържат подходящи цели и ключови показатели за вложените средства, продуктите, услугите и резултатите, които да позволят мониторинга и оценката на постигането им.

**67**

По отношение на програмния период 2009—2013 г. нито една от посетените държави членки не е въвела в своята НПП количествено изразени цели за инвестиционната мярка. Що се отнася до мярката за популяризиране от посетените държави членки, само Австрия, Испания и Португалия са били установили някои количествено изразени цели във връзка с увеличаването на износа на вино за трети страни[47]. Липсата на общи количествено изразени цели, които да са установени на предварителен етап, представлява пречка за националните органи за използване на подходящи инструменти за измерване на въздействието от мерките за популяризиране и инвестиции. Освен това по този начин се възпрепятства консолидирането на въздействието от мерките на ниво ЕС.

**68**

По отношение на показателите за мерките за инвестиции и популяризиране в годишните доклади, изпратени от държавите членки на Комисията[48], се съдържат подробни данни единствено относно вложените ресурси, продуктите и услугите, както и аспекти от бюджетното изпълнение. Наистина тези доклади доказват, че като цяло е извършен пълен мониторинг за посочените аспекти (брой на финансираните бенефициенти, усвоени средства, вид на извършените инвестиции или дейности за популяризиране), но също така сочат наличието на незадоволителна информация по отношение на постигнатите резултати. По подобен начин информацията на ниво ЕС, която е публикувана от Комисията[49], не включва никакви показатели за резултатите с цел оценка на въздействието от мерките на ООП на виното. В допълнение, що се отнася до мерките за популяризиране, единствените показатели в плановете за управление са относно вложените ресурси или относно продуктите и услугите, като например „Дял на дейностите за популяризиране в лозаро-винарския сектор в рамките на националните програми за подпомагане“ или съответно „Ниво на изпълнение и ефикасно използване на националните програми за подпомагане (НПП) в лозаро-винарския сектор“[50].

46 Член 103л от Регламент (ЕО) № 1234/2007: „Програмите за подпомагане се състоят от следните елементи: а) подробно описание на предложените мерки, както и на техните количествени цели“… е) критериите и количествените показатели, които да се използват за мониторинг.

47 По отношение на края на програмния период има 25 % увеличение в Австрия, увеличение от 767 000 хл и 537,7 млн. евро в Испания, а в Португалия за 2012 г. е достигнато ниво от 1 млн. хл износ за трети страни на стойност 250 млн. евро.

48 Член 188а от Регламент (ЕО) № 1234/2007: „Всяка година преди 1 март и за първи път преди 1 март 2010 г. държавите членки представят на Комисията доклад за изпълнението през предходната финансова година на мерките, предвидени в техните програми за подпомагане“.

49 COM(2012) 737 окончателен и COM(2011) 774 окончателен.

50 План за управление за 2013 г. на генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“.

**69**
Посетените държави членки изискват от бенефициентите отчет за дейността на ниво бенефициент след извършване на субсидираните дейности за популяризиране. Въпреки че качеството на тези доклади е твърде различно, в действителност те не се използват (напр. за анализ и консолидиране на данни) при оценката на въздействието от проектите за популяризиране. Като цяло липсва изчерпателна информация относно резултатите и въздействието на мярката. На практика по време на одита беше констатирано, че само в някои оценъчни доклади на национално ниво[51] или в проучвания държавите членки предоставят индикации относно постигнатите резултати от подпомагането на мерките за инвестиции и популяризиране.

**70**
По-конкретно Франция и Австрия са оценили резултатите от инвестициите посредством „тенденцията в обема и стойността на продажбите на вино“. Италия е използвала „брой на предприятията, които въвеждат нови производствени процеси и/или техники“. Независимо от уместния и надежден характер на тези показатели за резултати Сметната палата установи, че дублирането на инвестиционната подкрепа в рамките на ООП на виното и на политиката за развитие на селските райони (вж. точка 18 и ***каре 1***) напълно възпрепятства недвусмисленото определяне на отчетените резултати като следствие от подпомагането в рамките на ООП на виното (вж. следващия раздел). Резултатите от подпомагането на мерките за популяризиране се измерват посредством „износа на вино към целеви трети страни“. Според Сметната палата този показател е прекалено общ, не се ограничава до бенефициентите на мярката и обхваща голям брой променливи, които засягат целия лозаро-винарски сектор, и които в повечето случаи са извън влиянието на дейностите за популяризиране (вж. точки 74—80).

## Въздействието на инвестициите в рамките на ООП не може да бъде лесно отделено от въздействието на инвестициите по политиката за развитие на селските райони

**71**
Както вече е посочено в ***каре 1***, целта на инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното е същата, като тази на двете инвестиционни мерки в областта на развитието на селските райони. В допълнение, общият размер на финансиране за двете мерки от политиката за развитие на селските райони в лозаро-винарския сектор е съпоставим в някои държави членки с този на инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното[52].

**72**
Едновременното съществуване на инвестиционни мерки от две различни схеми затруднява в особено голяма степен оценката на резултатите от инвестициите в рамките на ООП на виното. 55 % от избраните за одит бенефициенти са получили инвестиционна подкрепа и от двете схеми — по политиката за развитие на селските райони и по ООП на виното. Дори ако се допусне, че и двете инвестиционни мерки водят до общо подобряване на резултатите от изпълнението, не е възможно да се определи каква част от това подобрение на изпълнението се пада на всяка от тях (вж. ***каре 8***).

**73**
Следователно е трудно да се оцени единствено въздействието на мярката от ООП на виното и да се измери нейната ефективност.

51 Приложение V от Регламент (ЕО) № 555/2008.

52 Например в Австрия в периода 2009–2012 г. са изхарчени 20,6 млн. евро за инвестиции в лозаро-винарския сектор в рамките на политиката за развитие на селските райони, а 21 млн. евро са изразходени за ООП на виното.

Каре 8

## Бенефициенти във Франция, които за лозаро-винарските години 2009/2010 и 2010/2011 получават инвестиционно подпомагане в рамките на политиката за развитие на селските райони (ПРСР) и на ООП на виното

| Вид подпомагане | Инвестиции | Допустими разходи в евро | Участие на ЕС в евро |
|---|---|---|---|
| ООП на виното | Оборудване за преработка на вино (т.е. казани) | 694 279 | 277 711 |
| Мярка 123 в рамките на ПРСР | Линия за бутилиране и съоръжения за съхранение | 1 863 483 | 372 697[53] |

53 Регионалното подпомагане е било също в размер на 372 697 евро.

Тези инвестиции се допълват взаимно.

В периода 2008–2011 г. има общо подобряване на резултатите от дейността на предприятието — увеличаване на оборота и на нетните приходи. Не е възможно да се определи каква част от това увеличение се дължи на едната или на другата инвестиционна мярка.

### Наблюдава се увеличение на износа на вино от държавите членки към трети страни ...

**74**

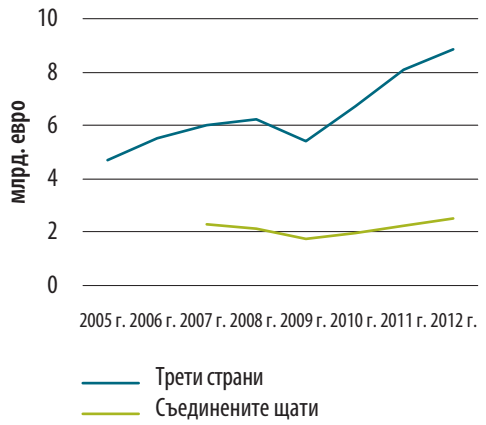
От 2009 г. насам износът на вино от ЕС към трети страни значително се е увеличил, като през 2012 г. достига рекордно равнище от 23 млн. хл и 8,9 млрд. евро в парично изражение (вж. ***графика 2а и 2б***).

**75**

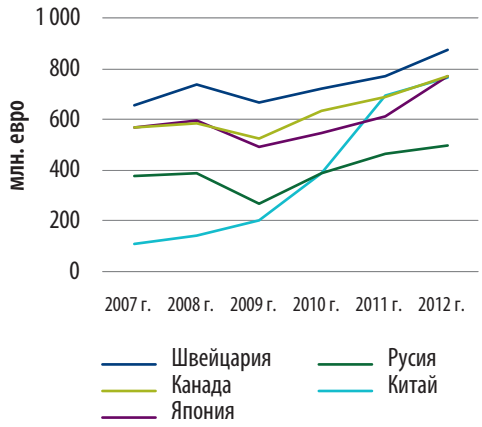
Съгласно данните от ***графика 2а*** в периода 2005—2008 г. износът на вино от ЕС-27 се е увеличил с 28 %, а в периода 2009—2012 г. — по време на прилагане на мярката за популяризиране — износът на вино се е увеличил допълнително с 64 %. Този ръст съвпада с въвеждането на мерките за популяризиране. В ***графика 2б*** също е показано, че тази тенденция в износа на вино към трети страни предлага потенциално пазарно увеличение за вината от ЕС. Подобно положително развитие в продажбите на вино на територията на ЕС е малко вероятно, тъй като вътрешният пазар е вече пренаситен (остава малък потенциал в държавите членки вносители на вино).

Графика 2а и графика 2б

### Износ на вино от ЕС-27 към трети страни и Съединените щати (в млрд. евро)




### Износ на вино от ЕС-27 към основни трети страни (в млн. евро)




*Източник:* Евростат, извадка от базата данни COMEXT от 26 юли 2013 г.

## … но е трудно да се определи до каква степен това се дължи пряко на мярката за популяризиране

**76**

Наблюдаваното увеличение обаче не може да бъде еднозначно приписано на мярката за популяризиране. Различни външни фактори, като например увеличаването на покупателната способност на потребителите в някои трети страни, промените в международните условия за търговия, защитата на винопроизводството в някои държави, също оказват пряко въздействие върху износа на вино от ЕС-27. Така, както вече е посочено в различни доклади на Комисията[54], не е възможно да се установи причинно-следствена връзка между мярката и резултатите от износа на ниво държава членка и на ниво ЕС.

**77**

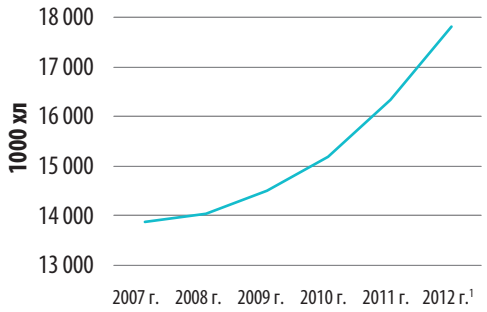
Настоящият растеж в износа на вино се дължи основно на ограничен брой страни, като например Китай[55], чието потребление на вино значително се е увеличило през последните години. В ***графики 3а*** и ***3б*** по-долу се вижда, че в периода 2007–2012 г. потреблението на вино в Китай се е увеличило с 3,9 млн. хл, а износът на вино от ЕС-27 към Китай се е увеличил с 2,2 млн. хл. Това означава, че развитието на износа на ЕС-27 към Китай е повлиян в голяма степен от външни фактори като икономическия растеж и увеличаването на покупателната способност на потребителите в тази страна. Дори без дейности за популяризиране се наблюдава увеличаване на консумацията на вино.

54 SEC(2011) 1371 окончателен. Окончателен доклад от октомври 2012 г. относно оценката на мерките, приложени в лозаро-винарския сектор в рамките на общата селскостопанска политика (http://ec.europa.eu/agriculture).

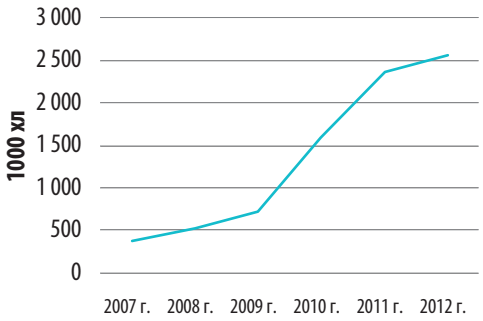
55 В парично изражение износът от ЕС-27 към Китай се е увеличил с 280 % в периода 2009–2012 г.

Графика 3а и графика 3б

## Потребление на вино в Китай




## Износ на вино от ЕС-27 към Китай




1 Прогнозни данни

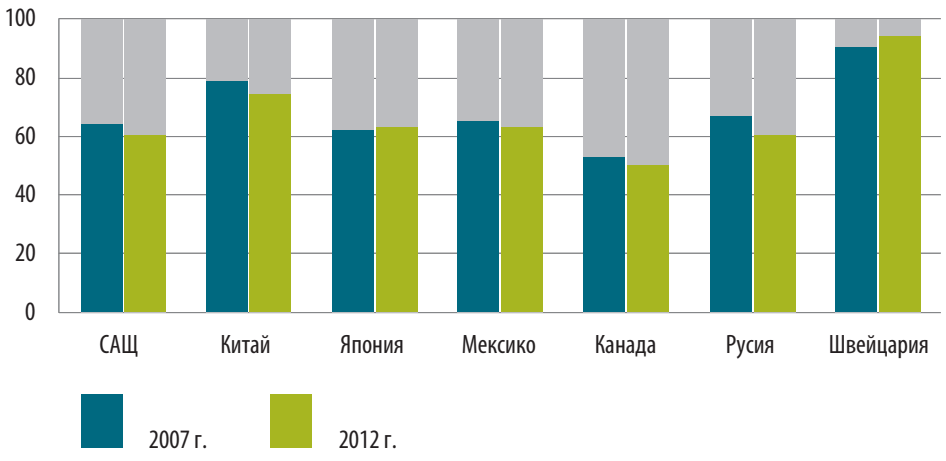
*Източник:* Международна организация по лозарство и винарство (OIV) Статистически доклад относно лозаро-винарството в света. Износ на вино от ЕС-27: Евростат, извадка от базата данни COMEXT от 17 септември 2013 г.

**78**

В допълнение, въпреки че в абсолютна стойност износът се е увеличил, вината за износ от ЕС-27 са загубили някои пазари в основни трети страни, към които са били насочени дейности за популяризиране (вж. ***графика 4***). Само в Швейцария и Япония ината от ЕС-27 са увеличили пазарните си дялове на внос на вино. Тази загуба на пазари следва да бъде предмет на анализ от страна на Комисията.

Графика 4

## Дял (%) на ЕС-27 във вноса на основни търговски партньори




*Източник:* Организация на обединените нации, търговска база данни COMTRADE, извадка от 20 септември 2013 г.

## 79

В съответствие с член 103п, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 не всички вина са допустими за подпомагане по мярката. Трапезните вина без указание за сорта грозде например не са допустими (вж. точка 35). Ако мярката за популяризиране е ефективна, допустимите вина от ЕС-27 за износ към трети страни би трябвало да покажат по-добри резултати от другите вина.

## 80

В парично изражение обаче допустимите вина не показват категорично по-добри резултати от другите вина. При допустимите вина се наблюдава годишен ръст от 14,8 %, което увеличава износа до 8,059 млрд. евро (т.е. 15,4 млн. хл) през 2012 г., докато при недопустимите вина (другите вина) ръстът е в размер на 14,5 %[56] и стойността на износа достига 806 млн. евро (т.е. 7,1 млн. хл) през 2012 г. (вж. ***графика 5***). Това съпоставяне на много сходното развитие на износа на допустимите за подпомагане вина спрямо недопустимите вина в рамките на мярката за популяризиране сочи силно влияние на други фактори, въздействащи върху тенденциите в износа.

56 Средна стойност на годишния ръст на износа на ЕС-27 към трети страни в периода 2010–2012 г. — база данни COMEXT.

Графика 5

### Развитие на износа (в парично изражение) на вино от ЕС към трети страни (2010 г.=100)




*Източник:* Евростат, извадка от базата данни COMEXT от 25 юли 2013 г.

# Заключения и препоръки



**81**
Като част от реформата на ООП на виното държавите членки могат да използват бюджета на ЕС, за да финансират проекти за инвестиции и популяризиране, които имат за цел да увеличат нивото на конкурентоспособност на производството на вино в ЕС.

**82**
По време на одита беше разгледан следния въпрос: „Добре ли се управлява предоставяната от ЕС подкрепа за инвестиции и за популяризиране на лозаро-винарския сектор и могат ли да се видят резултатите ѝ по отношение на конкурентоспособността на вината от ЕС?“ Сметната палата достигна до заключението, че управлението на инвестиционната подкрепа и подпомагането за популяризиране на лозаро-винарския сектор в първите години, обхванати от настоящия одит, са неблагоприятно засегнати от начина, по който е разработена мярката и от слабостите в изпълнението, изтъкнати в настоящия доклад, както и че не винаги е видно въздействието върху конкурентоспособността на вината от ЕС.

**83**
По време на одита беше констатирано, че инвестиционната мярката не е разработена удачно, тъй като на първо място, нуждата от допълнителна специфична инвестиционна мярка за лозаро-винарския сектор не е доказана, защото вече съществува такава мярка в рамките на политиката за развитие на селските райони. Предложението за предоставяне на допълнително подпомагане за лозаро-винарския сектор не е било подкрепено нито от проучване, нито от анализ.

**84**
Допълнителната инвестиционна мярка е източник на усложнения и допълнителни административни пречки, тъй като между двата вида инвестиционна подкрепа следва да се създаде изкуствена разграничителна линия. В някои държави членки това е довело до забавяния в изпълнението или до прекомерно стеснен обхват на допустимите инвестиции (точки 18—25).

### Препоръка 1

С цел да рационализира схемата за подпомагане Комисията следва да извършва мониторинг на усвояването на средствата, да анализира необходимостта от прилагане на мярката и да прецени дали в сравнение с другите земеделски сектори лозаро-винарският сектор се нуждае от допълнително инвестиционно подпомагане

**85**
Инвестиционната мярка в рамките на ООП на виното не е била изпълнена в съответствие с принципа за икономичност. Повечето одитирани държави членки не са успели да направят така, че подпомагането да се предоставя единствено на жизнеспособни проекти (точки 26—29). Съществува риск от преразход на средства, тъй като основателността на разходите по проектите не е била системно оценявана преди предоставянето на помощта (точки 30—34).

## Препоръка 2

Държавите членки следва да смекчат риска по отношение на икономичността чрез системно оценяване на основателността на проектните разходи. Резултатът от тези оценки следва да бъде надлежно документиран. Когато е възможно, следва да се разработват референтни критерии за общите позиции разходи, за да се улесни оценката на разходите в проектните предложения.

Държавите членки следва да извършват проверки за жизнеспособност, за да оценят стабилността на финансовото състояние на заявителя, както и да документират този анализ.

Комисията следва да следи за това, държавите членки да разполагат с ефективни системи за извършване на проверки относно основателността на разходите и на перспективите за финансова жизнеспособност на проектите.

## 86

По време на одита беше констатирано, че мярката за популяризиране не е разработена по подходящ начин и не е ефикасно приложена. Дейностите за популяризиране често се използват по-скоро за затвърждаване на позицията на съществуващи пазари, отколкото за спечелване на нови или за възвръщане на стари пазари. Нуждата от затвърждаване на позицията на даден пазар е постоянна грижа за винопроизводителите, които целят да запазят пазарните си дялове. Това повдига въпроса за това дали подобни мерки за популяризиране могат да имат устойчиво въздействие, без да разчитат прекомерно на постоянна подкрепа от ЕС. В допълнение, подпомагането за рекламиране на установени търговски марки не съответства на първоначалната цел на мярката да се подпомага по-скоро пазара на вина, отколкото установените марки (точки 37—42).

## Препоръка 3

а) Приложимият регламент следва да ограничи представянето от едни и същи отделни бенефициенти във всеки програмен период на програма с мерки за популяризиране за същите целеви страни.

б) Комисията следва също така да ограничи обхвата на мярката, що се отнася до допустимостта на рекламираната марка, с цел да се избегне използването на фондовете на ЕС за покриване на оперативните разходи на бенефициентите и да улесни достъпа на МСП до мярката за популяризиране.

## 87

Осигуреният бюджет за дейности за популяризиране е с по-голям размер от действителното търсене на подпомагане и вследствие на това държавите членки не са извършили задоволителен подбор при изпълнението на мярката за популяризиране. По-специално те не са проверявали системно дали заявителите могат да докажат нуждата от публично подпомагане. В допълнение, въпреки заложеното предпочитание за подпомагане на МСП, големи предприятия също са били финансирани. В резултат на това по време на одита бяха установени случаи на икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите, при които средствата за дейности за популяризиране са покрили текущи оперативни разходи, които бенефициентът обикновено би поел и без подкрепа от страна на ЕС (точки 43—51).

## Препоръка 4

С оглед да се минимизира рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите Комисията трябва да следи за това държавите членки в прилаганите от тях процедури за подбор да изискват от бенефициентите ясно да доказват нуждата си публично подпомагане от ЕС, както и за това бюджетът на ЕС да не бъде предоставян за финансиране на обичайни оперативни разходи.

**88**

Средствата за дейностите за популяризиране, административните разходи и разходите за изпълнителните органи не са били задоволително обосновани, тъй като подкрепящата документация е била недостатъчна или погрешна. При липсата на проверки на място недостатъчната подкрепяща документация възпрепятства ефективността на извършваните от държавите членки документни проверки за гарантиране на точността и допустимостта на дейностите за популяризиране. В допълнение, държавите членки не са минимизирали в достатъчна степен риска от това една и съща дейност за популяризиране неправомерно да получи двойно финансиране (точки 52—64).

## Препоръка 5

а) Комисията следва да следи за това,съпътстващите разходи, като разходите на изпълнителните организации и административните разходи, да са надлежно обосновани и ограничени до максималния процент от общите разходи.

б) Държавите членки следва да осигуряват достатъчна одитна следа, която да показва връзката на всяко подпомагане за популяризиране с конкретни и подходящо документирани дейности. Те следва също така системно да проверяват дали други източници на финансиране на ниво ЕС или на национално ниво неправомерно не предоставят двойно финансиране за същата дейност за популяризиране.

**89**

Освен това не са видни резултати от мерките, що се отнася до подобряването на конкурентоспособността на вината от ЕС. Информацията относно мониторинга и оценката на вложените ресурси, продуктите и услугите, както и относно финансовото изпълнение, е задоволителна. Комисията и държавите членки обаче предоставят в недостатъчна степен нужната информация, за да покажат преките резултати от прилагането на мерките. В случая с инвестиционната мярка комбинацията между подпомагането на ООП на виното и инвестициите за развитие на селските райони прави невъзможно да се определи специфичното въздействие от ООП на виното. В случая с мярката за популяризиране използваните показатели за резултати обхващат голям брой променливи извън влиянието на дейностите за популяризиране (точки 65—80).

## Препоръка 6

Комисията следва да изисква от държавите членки да оценяват по-задълбочено резултатите от проектите за популяризиране. По-конкретно резултатите от дейностите за популяризиране следва да бъдат оценявани по-скоро на ниво бенефициент, отколкото по отношение на целия лозаро-винарски сектор в ЕС. С цел да оценят и консолидират своите резултати държавите членки следва в по-голяма степен да използват докладите, представяни от бенефициентите при приключване на дейностите за популяризиране.

**90**

На последно място, наличните средства в бюджета, определени от държавите членки за мярката за популяризиране, са увеличени повече от два пъти за програмния период 2014—2018 г. в сравнение със средствата, изразходвани в предходния програмен период[57]. Като се имат предвид трудностите, пред които са изправени държавите членки при усвояване на бюджета за периода 2009—2013 г., който първоначално е заделен за дейности за популяризиране, съществува риск бюджетът за периода 2014—2018 г. да е прекалено завишен и така да изложи на риск прилагането на принципа за добро финансово управление. (точки 43—47).

## Препоръка 7

След изтичането на достатъчен период от време Комисията следва да анализира по какъв начин предвиденият бюджет за НПП за периода 2014—2018 г. съответства на нуждите на лозаро-винарския сектор в ЕС и на капацитета за усвояването му в държавите членки. Въз основа на този анализ Комисията следва, когато е необходимо, да коригира бюджета, за да стимулира държавите членки да извършват по-ефикасен избор при прилагането на мерките.

57 522 млн. евро са изразходвани по мярката за популяризиране в програмния период 2009—2013 г. По отношение на програмния период 2014—2018 г. държавите членки са отпуснали 1,156 млрд. евро за мярката за популяризиране (ЕС-27). Това представлява увеличение от 121 % в сравнение със средствата, изразходвани през предходния период.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител Rasa BUDBERGYTĖ — член на Сметната палата, в Люксембург на заседанието му от 9 април 2014 г.

*За Сметната палата*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
*Председател*

Приложение I

## Счетоводен баланс на доставките на ниво ЕС-27, основни елементи

*в 1 000 хл*

| | 2005/2006 г. | 2006/2007 г. | 2007/2008 г. | 2008/2009 г. | 2009/2010 г. | 2010/2011 г. | 2011/2012 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Използваемо производство | 171 015 | 174 483 | 159 416 | 160 154 | 160 208 | 153 121 | 156 845 |
| Крайни наличности | 173 359 | 167 578 | 168 314 | 170 776 | 167 441 | 162 444 | 159 304 |
| Предназначено за консумация от човека, брутен размер | 138 255 | 134 541 | 130 354 | 127 086 | 127 417 | 121 290 | 127 886 |
| Общо дестилации[1] | 30 663 | 30 452 | 15 890 | 19 606 | 19 982 | 16 339 | 17 413 |
| Износ на вино към трети страни | 15 547 | 19 633 | 17 763 | 15 829 | 18 802 | 21 968 | 23 352 |
| Внос на вино от трети страни | 13 279 | 13 993 | 13 672 | 13 985 | 15 039 | 14 961 | 14 895 |

1 Кризисна дестилация, дестилация на алкохол за консумация, дестилация на вторични продукти и дестилация на бренди с наименование (напр. Cognac).

*Източник:* Евростат, Счетоводен баланс на доставките на вино — извадка от базата данни от 25 септември 2013 г.

Приложение II

## Приложение Хб от Регламент (ЕО) № 1234/2007

**Приложение Хб**
**Бюджет за програмите за подпомагане, посочени в член 103н, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1234/2007**

*в хиляди евро*

| Бюджетна година | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | от 2014 г. нататък |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BG | 15 608 | 21 234 | 22 022 | 27 077 | 26 742 | 26 762 |
| CZ | 2 979 | 4 076 | 4 217 | 5 217 | 5 151 | 5 155 |
| DE | 22 891 | 30 963 | 32 190 | 39 341 | 38 867 | 38 895 |
| EL | 14 286 | 19 167 | 19 840 | 24 237 | 23 945 | 23 963 |
| ES | 213 820 | 284 219 | 279 038 | 358 000 | 352 774 | 353 081 |
| FR | 171 909 | 226 814 | 224 055 | 284 299 | 280 311 | 280 545 |
| IT[1] | 238 223 | 298 263 | 294 135 | 341 174 | 336 736 | 336 997 |
| CY | 2 749 | 3 704 | 3 801 | 4 689 | 4 643 | 4 646 |
| LT | 30 | 37 | 45 | 45 | 45 | 45 |
| LU | 344 | 467 | 485 | 595 | 587 | 588 |
| HU | 16 816 | 23 014 | 23 809 | 29 455 | 29 081 | 29 103 |
| MT | 232 | 318 | 329 | 407 | 401 | 402 |
| AT | 8 038 | 10 888 | 11 313 | 13 846 | 13 678 | 13 688 |
| PT | 37 802 | 51 627 | 53 457 | 65 989 | 65 160 | 65 208 |
| RO | 42 100 | 42 100 | 42 100 | 42 100 | 42 100 | 42 100 |
| SI | 3 522 | 3 770 | 3 937 | 5 119 | 5 041 | 5 045 |
| SK | 2 938 | 4 022 | 4 160 | 5 147 | 5 082 | 5 085 |
| UK | 0 | 61 | 67 | 124 | 120 | 120 |

1 Националните тавани в приложение VIII към Регламент (ЕО) № 1782/2003 за Италия за 2008 г., 2009 г. и 2010 г. се намаляват с 20 млн. евро и тези суми са включени в бюджета за Италия за годините 2009, 2010 и 2011, както е посочено в настоящата таблица.

# Отговори на Комисията

42

## Кратко изложение

### Общ отговор по точки I—VIII

Комисията подчертава, че приетата през 2008 г. от Съвета реформа на общата организация на пазара на вино вече е постигнала една от своите основни цели, а именно възстановяване на пазарния баланс. Очевидно е също така, че е постигнат значителен напредък по изпълнението на втората цел, която се отнася до подобряване на конкурентоспособността на лозаро-винарския сектор. Беше преустановена масовата дестилация, финансирана от европейския бюджет, без това да засегне пазара, а износът за трети държави се увеличи по стойност и обем, в резултат най-вече на мерките в рамките на реформата.

Освен това Съветът и Парламентът наскоро потвърдиха ползата от реформата в лозаро-винарския сектор, като запазиха принципите ѝ в Регламент (ЕС) № 1308/2013[1] относно новата обща организация на пазарите за периода 2014—2020 г. и по този начин изразяват своята готовност да се даде време на мерките, за да се увеличи до максимум тяхното въздействие, като в същото време се разшири обхватът на подмерките по програмите за подпомагане (нова мярка за иновации, стартиране на инициативи за популяризиране на действия, които са насочени към вътрешния пазар, разширяване на обхвата на преструктурирането, за да се включи и презасаждането поради съображения, свързани със здравето на растенията).

Инвестициите по програмите за подпомагане на лозаро-винарския сектор са в допълнение към програмите за развитие на селските райони. Законодателят умишлено е приел тези две програми да действат успоредно.

1 ОВ L 347, 20.12.2013 г.

(1) Стратегически мотив: с програмите за подпомагане на лозаро-винарския сектор се цели повишаване на конкурентоспособността на сектора, докато програмите за развитие на селските райони са предназначени да осигурят устойчивото развитие на селските райони. Приоритетите на подпомагането на лозаро-винарския сектор не винаги се припокриват с приоритетите, които са заложени в политиката за развитие на селските райони. Благодарение на програмата за подпомагане на лозаро-винарския сектор се гарантира директно отпускане на средства за сектора от инвестиционните бюджети на Общността.

(2) Финансов мотив: по програмите за подпомагане на лозаро-винарския сектор държавите членки не са длъжни да предоставят финансов, национален или регионален принос.

Общоприето е, че популяризирането на даден продукт представлява основен начин за повишаване на продажбите и за навлизане на нови пазари, макар че е трудно въздействието да бъде точно измерено.

Комисията признава, че е имало някои първоначални проблеми при прилагането на програмите за подпомагане, както подчертава и Сметната палата в своя одит, обхващащ първите три години на програмния период (2009—2013 г.). По тази причина Комисията направи редица промени в Регламента за изпълнение, а също така изготви и насоки като помощ за обясняване и разясняване на процедурите за подбор, допустимост, проследяване и контрол на мерките, които се финансират от програмите. Комисията, разбира се, е готова да извърши всички необходими изменения в текстовете като отчете получената обратна връзка.

По отношение на точка III, касаеща разграничаването на инвестициите по двете схеми, Комисията би искала да подчертае, че разграничителната линия вече е много ясна и рискът от дублиране на финансирането и от огромна административна тежест е предотвратен. Отбелязаното закъснение при прилагането на мерките в началото на програмата може да се обясни така също с други причини, например със затрудненията при получаването на банкови гаранции поради кризата.

По отношение на точка IV, касаеща принципа за икономичност в инвестиционната мярка, Комисията подчертава, че в хода на своите одити тя проверява дали държавите членки са направили оценка доколко основателни са разходите по мярката. В съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1290/2005 в рамките на одитите се проверява дали държавите членки са приели всички изисквани законодателни и административни разпоредби, както и всички други мерки (административни и надзорни), които са необходими, за да се гарантира надлежната защита на финансовите интереси на Съюза. В тази връзка одитите служат също така за проверка дали държавите членки са спазили принципите на доброто финансово управление, включващи, *inter alia*, оценка на основателността на разходите.

По отношение на точка V, касаеща затвърждаването на позицията на съществуващи пазари, Комисията счита, че една от целите на мярката за популяризиране на виното в трети държави е да се увеличи броя на каналите за пласиране на вино. Това може да бъде постигнато чрез предприемането на действия на вече установени пазари, както и на нови пазари или на пазари, на които предишните позиции са били изгубени. Ако бъдат спечелени позиции на нови пазари, те трябва да бъдат затвърдени. Законодателството на Общността не изключва това[2]. Освен това, макар да е изразено предпочитание за подпомагане на МСП, големите фирми също могат да се ползват от помощта, тъй като става въпрос за предпочитание, а не за допустимост.

2 Член 103п, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 гласи, че подпомагането следва да „обхваща мерки за информиране или популяризиране на вината на Общността в трети държави, целящи повишаване на тяхната конкурентоспособност в тези държави".

По отношение на точка VII, касаеща разпределените средства за популяризиране, Комисията не споделя становището на Сметната палата за това, че съществува риск бюджетът за популяризиране да е прекалено завишен от държавите членки. Във финансовото приложение към Регламента на Съвета не е посочен бюджет, който изрично да е определен за мярката за популяризиране. Държавите членки представят своите програми за подпомагане с примерни разбивки, които могат да променят два пъти годишно в зависимост от изразените нужди. Тук е важно да бъдат напомнени целите на реформата в лозаро-винарския сектор, приета от Съвета през 2008 г.: 1) да се възстанови пазарният баланс („еднократно" изкореняване през периода 2009—2011 г.) и 2) да се повиши конкурентоспособността (посредством „структурни" мерки). Първият етап е приключен и еквивалентът на количеството за изкореняване е пренесен в предвидените в реформата програми за подпомагане, за да бъде увеличен размерът на онези мерки, които имат по-голяма „структурна" важност, отколкото по принцип имат популяризирането и инвестициите. По този начин беше предвидено увеличението на сумите, които държавите членки отпускат за мерките. Когато беше приета реформата на общата организация на пазара (ООП) през месец декември 2013 г., Съветът и Парламентът не пожелаха да променят подхода, който е бил възприет по време на реформата в лозаро-винарския сектор (включително по отношение на разпределението на бюджетни средства). Те така също засилиха мярката за популяризиране, като я направиха достъпна и за мерки на вътрешния пазар, насочени към информирането относно отговорното консумиране на вино и системите на ЗНП/ЗГУ в Съюза.

По отношение на точка VIII, касаеща резултатите от мерките, следва да се добави, че винаги е трудно да бъдат отделени въздействията на дадена политика от фактори, които се явяват външни за въпросната политика. Въпреки това посредством внимателното установяване на методиката за оценяване е възможно да бъдат измерени точно въздействията на различните инструменти/мерки (например като се използва статистическа информация). Комисията редовно организира извършването на оценки на общото въздействие на дадена политика в съответствие с Финансовия регламент (на всеки 6 години).

IX

## По отношение на инвестиционната мярка

а) Съветът и Парламентът наскоро потвърдиха, през месец декември 2013 г., ползата от реформата в лозаро-винарския сектор, като запазиха ръководните ѝ принципи в Регламент (ЕО) № 1308/2013 относно новата обща организация на пазарите за периода 2014—2020 г. По този начин те изразяват своята готовност да се даде време на инструментите в рамките на реформата в лозаро-винарския сектор да проявят пълния си ефект, като в същото време се разшири обхватът на подмерките по програмите за подпомагане (нова мярка за иновации, стартиране на инициативи за популяризиране на действия, които са насочени към вътрешния пазар, разширяване на обхвата на преструктурирането, за да се включи и презасаждането поради съображения, свързани със здравето на растенията).

Що се отнася до усвояването на средства, ежемесечно Комисията извършва мониторинг на получените суми от бенефициентите.

В съответствие с член 110 от хоризонталния Регламент (ЕС) № 1306/2013 Комисията гарантира, че комбинираното въздействие на всички инструменти на ОСП се измерва и оценява във връзка с общите цели на ОСП. Това включва оценка на съгласуваността на инструментите на ОСП до 2018 г. (първи резултати). В този контекст през 2018 г. Комисията ще разгледа вариантите за включване на оценка на добавената стойност, която се получава като резултат от инвестиционното подпомагане както по линия на общата организация на пазара на вино, така и по линия на развитието на селските райони. Следва да се отбележи, че информация относно въздействието на дадена политика може да се получи единствено след като измине достатъчно дълъг период от време.

б) Комисията счита, че тази част от препоръката се отнася до държавите членки.

Законодателството на общността предоставя на държавите членки рамка, чрез която да се гарантира последващата съгласуваност на проектите (член 103ф, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1234/2007).

По време на своите одити на инвестиционната мярка Комисията проверява дали държавите членки са направили оценка доколко основателни са разходите по мярката. В съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1290/2005 в рамките на одитите се проверява дали държавите членки са приели всички изисквани законодателни и административни разпоредби, както и всички други мерки (административни и надзорни), които са необходими, за да се гарантира надлежната защита на финансовите интереси на Съюза. В тази връзка одитите служат също така за проверка дали държавите членки са спазили принципите на доброто финансово управление, включващи, *inter alia*, оценка на основателността на разходите.

Общият въпрос, свързан с подбора на инвестиционни проекти, по-специално когато става дума за проверката на основателността на разходите и жизнеспособността на проектите (предварително), ще бъде разгледан на заседанията на Управителния комитет по ООП.

## По отношение на мярката за популяризиране

а) Макар че целта на мярката, която трябва да бъде постигната, е да се повиши конкурентоспособността на вината и сортовите вина със ЗНП/ЗГУ, правилата не изключват идентифицирането на конкретни марки. За бенефициентите, които заплащат 50 % от проектните разходи, може да е важно да привлекат вниманието към тяхната мярка, за да бъдат разпознавани на целевите пазари и следователно да увеличат своите продажби. Освен това с измененията на Регламент (ЕО) № 555/2008 и прилагането на Насоките през 2013 г. се дава възможност за по-ясно посочване на предпочитанието към МСП.

б) С Регламента на Съвета се създава възможност за предоставянето на подпомагане, ако предприетите мерки отговарят на действащите правила. С определената в регламента и в посочените насоки в буква а) процедура за подбор се предвижда, inter alia, оценка на очакваното въздействие от мерките върху растежа на търсенето. Комисията ще обсъди с държавите членки адаптирането на Насоките, за да се гарантира взаимното допълване на финансираните от ЕС проекти за популяризиране и съществуващите действия с цел да се избегне рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

в) Комисията счита, че тази препоръка е била взета предвид за програмния период 2014—2018 г. Този въпрос е разгледан в член 53, буква б) от Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Съвета, в Регламент за изпълнение (ЕС) № 752/2013 на Комисията от 31 юли 2013 г., с който се добавя член 5а към Регламент (ЕО) № 555/2008 на Комисията, и в Насоките.

г) Тази препоръка е насочена към държавите членки.

д) Комисията счита, че тази препоръка е била взета предвид за програмния период 2014—2018 г.

Комисията е предложила в насоките си за новия програмен период примери на показатели, които държавите членки могат да предложат на бенефициентите за целите на оценката на резултатите от мерките за популяризиране според предприетото действие.

При анализирането на проектите от програмите за периода 2014—2018 г. Комисията изисква от държавите членки да предоставят подходящи показатели за всяка мярка. Програмите за подпомагане вече включват раздел, предоставящ по-ясна информация за критериите и количествените показатели, които се използват за мониторинг и оценка. Държавите членки бяха приканени да покажат връзката между целите, които поставят по всяка мярка, и използваните показатели за точното измерване на напредъка в посока постигането на тези цели. На 1 март 2014 г. държавите членки трябва да представят втория анализ на разходите и ползите[3] на програмите за подпомагане. Той трябва да съдържа съответната информация с цел да се анализират програмите от първия програмен период 2009—2013 г.

Държавите членки следва да представят третия анализ на разходите и ползите до 1 януари 2017 г.

Комисията би желала да подчертае, че информацията относно изпълнението на мерките (информация от мониторинга) следва да се разграничава от информацията относно резултатите и въздействията на тези мерки (информация от оценката). Данни от оценката могат да бъдат получени едва след изминаването на определен период от време.

е) В съответствие с член 110 от хоризонталния Регламент (ЕС) № 1306/2013 Комисията гарантира, че комбинираното въздействие на всички инструменти на ОСП се измерва и оценява във връзка с общите цели на ОСП. Това включва оценка на ефективността на инструментите по ОСП до 2018 г. (първи резултати). В тази връзка през 2018 г. Комисията ще разгледа възможностите за включване на оценка на използването на бюджета, който е бил отпуснат на схемата за подпомагане на лозаро-винарския сектор, и за въздействията от него. Следва да се отбележи, че информация за въздействието на дадена политика може да се получи едва след като измине достатъчно дълъг период от време.

## Въведение

**11**

Финансовият регламент предвижда, че държавите членки и Комисията следва да изпълняват съответните си контролни и одитни задължения и да поемат произтичащите отговорности. По специално при осъществяването на свързани с изпълнението задачи, като изпълнението на мерките за популяризиране и инвестиции, държавите членки следва да предприемат всички необходими мерки за защита на финансовите интереси на Съюза.

3 Първият анализ на разходите и ползите беше представен на 1 март 2011 г. и следователно беше ограничен до първите две години от изпълнението на програмите.

## Констатации и оценки

**18**
През месец декември 2013 г. Съветът и Парламентът потвърдиха ползата от реформата в лозаро-винарския сектор, като запазиха принципите ѝ в Регламент (ЕО) № 1308/2013[4] относно новата обща организация на пазарите, като по този начин изразяват своята готовност да се даде време на мерките по реформата в лозаро-винарския сектор, за да може да се увеличи до максимум тяхното въздействие, което означава да продължат инвестициите по двете схеми за подпомагане.

Инвестициите по програмите за подпомагане на лозаро-винарския сектор са в допълнение към програмите за развитие на селските райони. Законодателят умишлено е приел тези две програми да действат успоредно.

(1) Стратегически мотив: с програмите за подпомагане на лозаро-винарския сектор се цели повишаване на конкурентоспособността на сектора, докато програмите за развитие на селските райони са предназначени да осигурят устойчивото развитие на селските райони. Приоритетите при подпомагането на лозаро-винарския сектор не винаги се припокриват с приоритетите, които са заложени в политиката за развитие на селските райони. Благодарение на програмата за подпомагане на лозаро-винарския сектор се гарантира директно отпускане на средства за сектора от инвестиционните бюджети на Общността.

(2) Финансов мотив: по програмите за подпомагане на лозаро-винарския сектор държавите членки не са длъжни да предоставят финансов, национален или регионален принос.

**Каре 1**
Вж. отговора по точка 18.

4 ОВ L 347, 20.12.2013 г.

**19**
Действително определени суми са прехвърлени към програмите за развитие на селските райони като са разпределени в лозаро-винарските региони. Тези суми обаче не са били разпределени специално за лозаро-винарския сектор.

**20**
Румъния въвежда инвестиционната мярка от новия програмен период 2014—2018 г.

**21**
Предвид проблемите с конкурентоспособността на сектора, които са видни от масовата дестилация, осъществявана през първите години от новото хилядолетие, и с оглед на постепенното прекратяване на пазарните мерки Комисията считаше възможността за предоставяне на подпомагане за инвестиции като положителна промяна за сектора.

Вж. също така отговорите по точки 18 и 19.

**22**
Във важните държави членки нямаше закъснения или ограничение в изпълнението. Предвид рисковете от припокриване на двете схеми за подпомагане Комисията счете, че е съществено важно да бъде установена разграничителна линия, за да се гарантира добро управление на бюджета и да се намалят неведнократно изразените от Сметната палата опасения.

Управителният комитет предложи три вида разграничаване, които бяха приложени към програмите: 1) разграничаване по операция — това разграничаване доби практическо измерение с изменението на член 20, параграфи 2 и 3 от Регламент (ЕО) № 555/2008; 2) разграничаване по дата на поетите финансови задължения, както и 3) изключване на мярката или на някои операции от определена мярка по дадена програма.

Установяването на тази разграничителна линия, която първоначално не беше предвидена в регламента за изпълнение, означаваше, че програмите трябва да бъдат адаптирани и по двете схеми за подпомагане. С въвеждането на ясни разграничителни линии допълнителните административни разходи за националните администрации бяха ограничени.

## 23

Установяването на разграничителна линия е по-трудно в разделените по региони държави членки, като например Испания и Италия.

Вино се отглежда във всички региони на Италия и е важен сектор от икономическа, екологична и социална гледна точка. Всеки регион има свои собствени характеристики и за някои от тях установяването на разграничителна линия се е оказало трудно. Тази линия обаче вече подробно е установена в съответните региони. Тази мярка се счита за най-важната за повишаване на конкурентоспособността, по-специално след прекратяването на интервенционните мерки. През 2013 г. разходите по тази мярка следва да възлязат на 55 млн. EUR (17 % от бюджета за тази мярка през 2013 г.).

Наблюдаваните през първите години от програмния период закъснения биха могли да се обяснят така също и с други причини: затруднения при получаването на банкова гаранция вследствие на финансовата криза или закъснение при въвеждане на законодателната рамка за тази мярка на национално или регионално ниво.

Вж. отговорите по точка 22.

## 24

Вж. отговорите по точки 22 и 23.

## Общ отговор на Комисията по точки 26 и 27

Подобно на Комисията, Съветът и Парламентът са установили правила за последващия контрол на продължителността на операциите. В член 103ф, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1234/2003 е предвидено, че член 72 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 (развитие на селските райони) се прилага *mutatis mutandis* за инвестиционното подпомагане в програмите за национално подпомагане (вино)[5]. Подобни разпоредби са установени с член 50, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1308/2013 чрез позоваване на член 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, който заменя член 72 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

Общият въпрос, свързан с подбора на инвестиционни проекти, по-специално когато става дума за проверката на основателността на разходите и жизнеспособността на проектите (предварително), ще бъде разгледан на заседанията на Управителния комитет по ООП.

## 28

Прилагането на принципа на „правото на първия“ не винаги води до липса на надзорен контрол на жизнеспособността на проекта. Процедурите за подбор в Австрия и Франция не са спрели проверените и обявени за жизнеспособни проекти, които накрая са били одобрени.

Ако в Регламент (ЕО) № 555/2008 не се съдържа изрична разпоредба по този въпрос, то правилата за добро финансово управление важат (вж. член 9 от Регламент (ЕО) № 1290/2005).

Вж. отговорите по точки 26 и 27.

5 В член 72 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 е посочено, че всички финансирани проекти трябва да бъдат продължителни, т.е. държавите членки трябва да гарантират, че операцията няма да претърпи съществена промяна в рамките на 5 години от датата на вземане на решение за финансиране от Управителния орган, в това число прекратяването на дадена дейност.

**29**
Вж. отговорите по точки 26—28.

**Каре 2**
Вж. отговорите по точки 26—28.

**Общ отговор по точки 30 и 31**
Държавите членки често използват стандартни ценови листи, които съответстват на пазарната цена на някои операции (например при строителните работи). Тъй като бенефициентът има финансов принос в проекта, той също е заинтересован от получаването на по-ниски цени.

По време на своите одити на инвестиционната мярка Комисията проверява дали държавите членки са направили оценка доколко съответните разходи са основателни. В съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1290/2005 при одитите се проверява дали държавите членки са приели всички изисквани законодателни и административни разпоредби и всякакви други мерки (управленски и контролни), които са необходими, за да се гарантира ефективната защита на финансовите интереси на Съюза. В тази връзка одитите служат също така за проверка дали държавите членки са спазили принципите на доброто финансово управление, включващи, *inter alia*, оценка на това дали въпросните разходи са основателни.

**32**
Закупуването на дървени бъчви е определено в Насоките за допустима операция.

Комисията би искала да подчертае, че в много случаи дъбовите бъчви се използват в продължение на повече от три години, а понякога до десет години.

Простата замяна на бъчвите не е допустима (член 17 от Регламент (ЕО) № 555/2008). Всъщност е важно да се направи разграничение между допустимостта на бъчвите и допустимостта на замяната на бъчви. Закупуването на бъчва е допустима (ако се използва в продължение на повече от пет години), но замяната на бъчва не е допустимо.

**33**
Вж. отговорите по точки 26 и 32.

**34**
Вж. отговорите по точки 30 и 31.

**37**
Комисията е на мнение, че с Регламента на Съвета се дава възможност за предоставянето на подпомагане на подобни бенефициенти, ако предприетите действия отговарят на условията на Регламента.

Следва да се подчертае, че с мярката е дадена възможност за подпомагането на широк диапазон от фирми, включително междубраншови организации и лозаро-винарски кооперации, които обединяват голям брой лозари и винопроизводители.

С измененията на Регламент (ЕО) № 555/2008 и приемането на Насоките през 2013 г. се дава възможност за подобряване на условията за допустимост на разходите, качеството на подбора на проекти, изпълнението, проследяването, надзора и оценката на предприеманите действия. В процедурата за подбор е предвидено например да се оценява вероятното въздействие на действията върху нарастването на търсенето на въпросните продукти (член 5, параграф 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 555/2008).

**Каре 3**
Вж. също така отговора по точка 37.

## Субсидиране на дейности за популяризиране на производителите на шампанско

Комисията счита, че макар шампанското да се радва на добра репутация в ЕС и в редица трети държави, то има също така много конкуренти, които, въпреки че все още не са придобили същия статут, увеличават своите пазарни дялове, особено на някои пазари със стратегическо значение. Освен това последиците от икономическата криза биха могли да доведат в много случаи до консумирането на други видове пенливо вино или подобни продукти вместо шампанско. Ако някои продукти трябва да бъдат изключени, защото имат достатъчно добра репутация, въпросната репутация ще трябва да се измери обективно по отношение на тази на други продукти и да се представи обосновка за финансирането на популяризирането на други продукти от същата гама — положение, което би било свързано с трудности от гледна точка на справедливото третиране.

## В Испания (Каталуня) шестима бенефициенти са представлявали 88 % от общия размер на одобреното финансиране за периода 2009—2011 г.

Положението в Каталуня е такова, че акцентът се поставя върху големи фирми, които са получили подпомагане в размер на 8,1 млн. EUR (от общо 15,2 млн. EUR, които са предоставени в тази автономна общност). Внимателният преглед на информацията, която е предоставена от испанските органи по приложение VIII към Регламент (ЕО) № 555/2008 и анализирана от отделите на Комисията, показва, че през същия период в Испания е било предоставено подпомагане общо в размер на 61 млн. EUR на 350 фирми, включително „Consejo Regulador DOC a Rioja“ и „Fundación Castilla la Mancha Tierra de viñedos“, които представляват голям брой предприятия.

**38**
Комисията не споделя това мнение на Сметната палата.

Една от целите на мярката за популяризиране на виното в трети държави е да се увеличи броя на каналите за пласиране на вино не само на утвърдените пазари, но също така на нови пазари или на пазари, на които предишните позиции са били изгубени. Ако бъдат намерени нови пазари, те трябва да бъдат затвърдени, отчасти чрез увеличаване на пазарния дял. Правилата на Общността не забраняват това[6]. Освен това, макар да е изразено предпочитание за подпомагане на МСП, големите фирми също могат да се ползват от помощта. Големите фирми представляват водещото звено[7] по отношение на популяризирането на всички европейски вина в трети държави, където по-малките фирми имат по-големи трудности при осъществяването на инициативи за популяризиране. В Италия например големите предприятия изпълняват мерки за създаване на мултиплициращ ефект чрез временни съвместни предприятия.

Очаква се измененията по член 5в от Регламент (ЕО) № 555/2008 и приемането на Насоките през 2013 г. да дадат възможност за повишаване на качеството на подбора и по-специално за по-ясно представяне на предпочитанието за подпомагане на МСП, нови бенефициенти и бенефициенти, които имат за цел нова трета държава[8].

Вж. също така отговора по точка 37.

6 В член 103п, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 е предвидено, че подпомагане се предоставя по мерки за информиране или популяризиране, които се предприемат в трети държави в полза на винаta на Общността, за да се повиши тяхната конкурентоспособност в съответните държави.

7 Що се отнася до възможностите за самофинансиране на големите фирми, следва да се има предвид, че усилията за популяризиране не представляват традиционни усилия за инвестиране в даден продукт, който отговаря на точно определена нужда. По-скоро ефектът на разсейване, който се получава от кампаниите за популяризиране, облагодетелства предприятия, различни от онези, които извършват инвестицията (предприятия, които произвеждат продукти от същата гама и със същия географски произход). Следователно финансовите усилия, които най-големите фирми влагат за популяризиране на техните продукти, облагодетелстват всички оператори в сектора.

8 В Насоките се препоръчва по-специално проектите да бъдат разглеждани въз основа на таблица за подбора, като се дават точки по всеки критерий за подбор, и да бъдат подбирани въз основа на оценка на достойнствата на всеки проект. Следователно държавите членки следва да избират онези проекти, които предлагат най-доброто съотношение между качеството и цената, като се дава предпочитание за подпомагането на МСП, нови бенефициенти и бенефициенти, които завоюват нов пазар.

**39**
Представената от държавите членки информация в съответствие с приложения V и VIII към Регламент (ЕО) № 555/2008 показва, че обикновено бенефициентите имат за цел повече от един пазар.

От доклада на Комисията относно изпълнението на мярката за популяризиране е видно, че едва 37 % от финансираните проекти са насочени към един пазар, докато по-голямата част имат за цел между два и седем различни пазара. Наблюдавана е също така значителна концентрация на действията — 75 % от действията са насочени към седем държави (Съединените американски щати, Китай/Хонконг, Япония, Мексико, Канада, Русия и Швейцария).

Съединените щати са най-често търсеният целеви пазар — 22 % от действията.

Конкуренцията на пазара на САЩ е много силно изразена. Поради тази причина е съществено важно фирмите да бъдат представени на него, отчасти за да се осигурят нови възможности за реализация, но и да се запазят съществуващите. За тях е изключително важно да станат по-популярни, за да си гарантират стабилни търговски потоци в бъдеще.

Вж. също така отговора по точка 38.

**40**
През 2010 г. беше взето решение за допускане на възможността за удължаване на подпомагането с максимум две години поради наблюдаваните закъснения в държавите членки и в трети държави, дължащи се на административни формалности. Подобно удължаване беше възможно едва след оценка на вече предприетите действия.

Що се отнася до второто изменение на Регламента, Комисията е на мнение, че едно и също предприятие може да има достъп до мярката през втория програмен период, по-специално с цел затвърждаване на пазара, ако отговаря на условията по Регламента, особено по отношение на допустимите действия и подбора. Във всички случаи това, което е от значение за нас в този случай, е нов проект, а не удължаване на първоначалния проект. Той трябва да е предмет на специален подбор.

Вж. също така отговорите по точки 38 и 43—46.

**41**
Вж. отговорите по точки 38—40.

**42**
Макар че целта на мярката, която трябва да бъде постигната, е да се повиши конкурентоспособността на вината и сортовите вина със ЗНП/ЗГУ, правилата не изключват идентифицирането на конкретни марки. За бенефициентите, които плащат 50 % от проектните разходи, може да е важно да имат възможност да привлекат вниманието към тяхната марка, за да може да се разпознава на целевите пазари и следователно да се повишат продажбите им.

Вж. също така отговора по точка 37.

**43**
Вж. отговорите по точка 37 и бележка под линия 46.

**44**
Вж. отговорите по точки 37 и 43.

Комисията ще обсъди с държавите членки адаптирането на насоките, за да се гарантира допълването на финансираните от ЕС проекти за популяризиране със съществуващи действия с цел да се избегне рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

**45**
Вж. отговорите по точки 37—46.

Въпросът с допустимостта на разходите за персонал и на общите разходи е разгледан в точка 49.

**46**
Следва да се отбележи, че е трудно да се изключат ситуациите, при които бенефициентите биха предприели такива действия без подпомагането от ЕС. Целта на мярката е да се повиши конкурентоспособността. Всички производители трябва да имат еднакви възможности за прилагане на мярката.

Вж. също така отговорите по точки 43, 44 и 45.

Комисията ще обсъди с държавите членки адаптирането на насоките, за да се гарантира допълването на финансираните от ЕС проекти за популяризиране със съществуващите действия с цел да се избегне рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

**47**
Няма специално разпределение на средства за мярката за популяризиране.

Комисията би искала да посочи, че държавите членки следва да представят разбивка на сумите за всяка мярка въз основа на техните собствени нужди и в рамките на годишния бюджет, който е предоставен на мярката чрез Регламента на Съвета и на Европейския парламент. Тази разбивка мярка по мярка е примерна и държавите членки могат два пъти годишно да коригират сумите за всяка мярка. Следователно именно държавите членки са решили дали да дадат приоритет на тази мярка или не.

Вж. също така отговора по точка 43.

**48**
С цел да се предоставят допълнителни параметри за тези мерки през 2013 г. Комисията прие Насоки за подпомагане на държавите членки при създаването на техните програми за периода 2014—2018 г. въз основа на придобития опит през първите години на програмиране (вж. бележка под линия 4 на Сметната палата).

Вж. също така отговорите по точки 37, 49 и 51.

**49**
Този въпрос вече е взет предвид в член 53, буква б) от Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Съвета, в Регламент за изпълнение (ЕС) № 752/2013 на Комисията от 31 юли 2013 г., с който се добавя член 5а към Регламент (ЕО) № 555/2008 на Комисията, както и в Насоките[9].

Преди приемането на тези разпоредби, през 2007 г. допустимостта на административните разходи и разходите за персонал е била обект на вътрешно тълкуване от страна на Генерална дирекция „Земеделие“[10].

**50**
Разходите за персонал и общите разходи следва да бъдат допустими, когато са тясно свързани с действието, но за тях трябва да има определена рамка, каквато са имали.

Вж. също така отговора по точка 49.

9 В член 53, буква б) от Регламент (ЕС) № 1308/2013 е предвидено правното основание, с което на Комисията се предоставя правомощието да приема делегирани актове за установяването на правила относно административните разходи и разходите за персонал, които могат да бъдат включени в програмите за подпомагане. В член 5а от Регламент (ЕО) № 555/2008 са предвидени параметри за разходите за персонал и общите разходи, които трябва да бъдат тясно свързани с подготовката, изпълнението или проследяването на съответното действие. В приетите през 2013 г. Насоки въпросните разходи са определени по-точно.

10 Бележка № 005778 от 1 март 2007 г. на информационната система ADONIS — в нея е посочено, че като цяло член 13 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 е предвиден да предотвратява поемането от страна на ЕФГЗ на разходи за персонал и административни разходи при изпълнението на ОСП. В бележката се отбелязва също така, че с въпросния член не се цели предотвратяване на финансирането от ЕФГЗ на разходи за персонал, свързани с предоставянето на специфични услуги. Следователно Комисията е на мнение, че няма противоречие.

**51**
Насоките са полезен инструмент за държавите членки при осъществяването на мярката за популяризиране. Наличието на ясно определение на допустимите разходи беше от съществена важност. Поради това такова беше включено в Насоките. Следва да се отбележи, че държавите членки изрично приветстваха този документ, който спомага за представянето на програмния период 2014—2018 г. Друго предимство на Насоките е също така, че могат да се адаптират спрямо изразените нужди, като по този начин предоставят на държавите членки и на производителите по-голяма сигурност при осъществяването на мярката.

**53**
Комисията отдаде особено значение на този въпрос при анализа на програмите за периода 2014—2018 г.

Комисията ще вземе предвид констатациите на Сметната палата в предстоящите одити на мерките за популяризиране и на инвестиционните мерки.

**Каре 4**
Комисията ще проследи този въпрос в контекста на процедурата за уравняване на сметките.

**55**
Комисията признава проблема, който представляват проверките на място в трети държави, макар че по законодателството на Общността не се изискват подобни проверки.

Въпросът за проверките на място беше повдигнат при договарянето на новия програмен период с държавите членки. Румъния, Италия, Испания и Словакия по-специално предвиждат в своите програми проверки в трети държави. Останалите държави членки твърдят, че подобни проверки в трети държави ще представляват твърде голяма тежест и няма да бъдат икономически ефективни.

С цел да се смекчат последиците от липсата на проверки в трети държави, в Насоките на Комисията се предлага да се представят фактури и документи за целите на контрола[11].

Комисията е запозната с необходимостта от подобряване на качеството на проверките във връзка с тази мярка, по-специално чрез възможните изменения на Насоките.

**56**
Вж. отговора по точка 55.

**57**
Въпросът с проверките на действията с нематериално естество, като дегустацията на вино, е разгледан в Насоките, според които се изисква предоставянето на фактури и придружаващи документи. Те могат да включват например снимки, копия на статии, списъци на участници, сертификати, потвърждаващи участието в търговски панаири и т.н.

Вж. също така отговора по точка 55.

11 Точка 8 от Насоките:
Заявленията за плащане, изпратени до компетентния национален орган, следва да бъдат придружени от копия на оригиналните фактури и придружаващите документи на бенефициента, които следва да бъдат класифицирани по бюджетни редове.
Всички тези документи следва да бъдат изброени в обобщаваща таблица, заедно със сумите, изразени в евро и — за държави членки извън еврозоната — така също в тяхната национална валута. Ако е необходимо, могат да бъдат изискани преводи.
Всички придружаващи документи следва да съдържат следната информация: доставчик, предоставената услуга с подробности относно връзката ѝ с въпросната мярка, дата, сумата (без ДДС) и регистрационен номер. Те следва да бъдат придружени от доказателство за плащане. Придружаващите документи могат да бъдат например сертификат, потвърждаващ участието в панаир, снимки, копия на статии, списъци с участници и т.н. Ако има подизпълнители, в техните фактури следва да бъде ясно указано към коя част от операцията се отнася всеки разход. Ако има една фактура, тя следва да съдържа разбивка по операции и по разходи. В противен случай следва да има отделна фактура за всяка операция.
В случай на одит на място инспекторите на компетентния национален орган и на Комисията трябва да имат възможност да проверят оригиналните документи, които са класифицирани в съответствие с настоящите правила.

**58**
Вж. отговорите по точки 55 и 57.

**59**
Вж. отговорите по точки 55 и 57.

**Каре 5**
Вж. отговорите по точки 55 и 57.

**60**
Вж. отговорите по точки 55 и 57.

**Каре 6**
Комисията ще проследи този въпрос в контекста на процедурата за уравняване на сметките.

**Общ отговор по точки 62 и 63**
В член 5а от Регламент (ЕО) № 555/2008 са описани разходите за персонал и административните разходи (последните ограничени до 4 %), извършени от бенефициента по подготовката и изпълнението на дейността. За разлика от действащата практика в схемата за подпомагане, определена в Регламент (ЕО) № 3/2008[12], касаещ хоризонталното популяризиране, не се изисква прибягване до помощта на изпълнителен орган. Ако на практика такава помощ бъде осъществена, за въпросната услуга трябва да бъдат представени фактури и документи като доказателство, както е описано в Насоките (вж. бележка под линия 56 на Сметната палата).

В Румъния вече не е задължително да се прибягва до изпълнителен орган. В програмата за подпомагане за периода 2014—2018 г. са въведени нови разпоредби. Националното законодателство вече ясно предвижда условието бенефициентът да може да осъществява проекта напълно самостоятелно, само в случай че някои условия са изпълнени.

Вж. също така отговорите по точки 55 и 64.

12 ОВ L 68, 5.1.2008 г.

**64**
В Насоките е предвидено, че разходите могат да се считат за допустими, ако преди това не са били отнесени към друга категория разходи[13].

Вж. също така отговорите по точки 62 и 63.

**Каре 7**
Вж. отговорите по точки 55, 62, 63 и 64.

**65**
Важно е да се разполага с надеждни данни от мониторинг. Има обаче и други източници на информация като статистически данни и проучвания. Освен това трябва да се постигне баланс между количеството на информацията, която се изисква за нуждите на политиката, и административните разходи и такси, които възникват в резултат на събирането на данни.

Комисията би искала да подчертае, че информацията относно осъществяването на мерките (информация от проследяването) трябва да бъде разграничена от информацията за резултатите от дадена политика и нейното въздействие (информация от оценката). Последната може да бъде получена едва след изтичането на достатъчно дълъг период.

**67**
Когато през 2008 г. администрациите на държавите членки са изготвяли техните програми, те са били в началото на един процес на учене. Няколко държави членки имаха трудности при определянето на точни цели за нововъведените мерки. Следователно в много случаи през първия програмен период липсват количествено изразени цели.

13 Точка 6 от Насоките:
Допустимите разходи включват единствено разходи за операциите, които са извършени от бенефициента и са направени след датата на влизане в сила на договора и преди неговия краен срок.
Допустимите разходи са допустими само доколкото те:
- могат да бъдат проверени,
- не включват никакви разходи, които вече са отнесени към друга категория разходи,
- не са финансирани по друг проект.

При анализа на проектите на програми за периода 2014—2018 г. Комисията настоятелно изискваше държавите членки да предоставят подходящи показатели за всяка мярка. Програмите за подпомагане вече включват по-ясно изразен раздел относно критериите и количествените показатели, които са използвани за проследяването и оценката. Държавите членки са приканени да покажат в този раздел връзката между целите, които са заложили за всяка мярка, и показателите за измерване в каква степен ще бъдат постигнати тези цели.

На 1 март 2014 г. държавите членки трябва да представят втория анализ на разходите и ползите[14] на програмите за подпомагане, който следва да включва елементи, свързани с анализа на програмите през първия програмен период 2009—2013 г.

Третият анализ на разходите и ползите трябва да бъде представен от държавите членки до 1 март 2017 г.

Вж. също така отговора по точка 65.

**68**
Годишните доклади имат за цел да предоставят информация относно изпълнението на програмите за подпомагане. Това означава, че те трябва да бъдат съсредоточени по-скоро върху информацията и финансовото изпълнение и по-малко върху резултатите и въздействието. Действително оценка може да се направи едва след изтичането на достатъчно дълъг период от време.

Вж. също така отговорите по точки 65 и 67.

14 Първият анализ на разходите и ползите беше представен на 1 март 2011 г. и следователно е бил ограничен до първите две години от изпълнението на програмата.

**69**
В Насоките за новия програмен период Комисията е предоставила примери за показатели, които държавите членки могат да предложат на бенефициентите, така че да бъде възможно резултатите от мярката за популяризиране да бъдат оценявани въз основа на предприетите действия.

Освен това Комисията редовно организира извършването на оценки на общото въздействие на дадена политика в съответствие с Финансовия регламент (на всеки шест години).

Вж. също така отговора по точка 67.

**70**
Комисията споделя мнението на Сметната палата, че винаги е трудно да се изолира въздействието на дадена политика от факторите, които се явяват външни за тази политика. Внимателното разработване на методиката за оценка обаче дава възможност за приблизително определяне на въздействията на различните инструменти/мерки (например като се използват статистически данни). Струва си да се напомни обаче, че реформата в лозаро-винарския сектор следва да се разглежда като набор от допълващи се мерки.

Вж. също така отговорите по точки 69, 72 и 75—80.

**71**
Вж. отговора по точка 18.

**72**
Внимателно планираната оценка може да позволи приблизително определяне на въздействията от мерките, които се предприемат на различни нива. Системата за мониторинг и оценка е предназначена да следи изпълнението на мерките на ниво политика и/или програма, а не на ниво отделен бенефициент.

Както е посочено в точка 18, по своя замисъл развитието на селските райони е с регионално измерение, докато ООП на виното има секторно измерение.

**73**
Вж. отговора по точка 72.

**75**
Комисията потвърждава данните за европейската търговия с вино, които показват предимствата от продължаването на мярката за популяризиране в трети държави.

Следователно графики 2а и 2б ясно показват увеличаването на износа по стойност, макар че тази тенденция е силно повлияна от по-високите цени на гроздето и виното.

На китайския пазар вината на ЕС се сблъскват с конкуренцията на местните вина (83 % от китайското потребление), вината от Чили (освободени от мита), от Австралия и от Южна Африка.

Поради тази сериозна конкуренция е принципно важно вината на Съюза да бъдат популяризирани, за да се запази пазарният им дял.

**76**
Трудно е да бъдат изолирани въздействията от мярката за популяризиране върху конкурентоспособността на даден сектор. Дори когато процедурите за подбор и оценка са оптимизирани, винаги остава известна степен на несигурност.

Това обаче не е достатъчно основание, за да се поставят под съмнение достойнствата на мярката. Мярката е напълно оправдана, защото е крайно необходима на фона на либерализацията на търговията и сериозната конкуренция с нашите основни конкуренти като Съединените щати, които имат публични политики за популяризиране (чийто бюджет им позволява да финансират мерки за подпомагане при експорт).

Би трябвало обаче да е възможно оценяването да се подобри, като се използват показатели, подходящи за нивото на бенефициента (вж. отговора по точка 69) и като се направи по-задълбочен анализ на мярката от страна на държавите членки.

Вж. отговорите по точки 69 и 70.

**77**
Китайският пазар е изключително специфичен. Консумацията на глава от населението е по-малко от 1 литър (докато в Европа консумацията на глава от населението е около 30 литра). Макар консумацията на вино да се повишава, европейските вина се конкурират с вина от Австралия, Чили и Южна Африка, които може да се радват на преференциално третиране от гледна точка на вносните мита.

Вж. също така отговорите по точки 39 и 75.

**78**
Без мярката за популяризиране изгубеният пазарен дял вероятно би бил по-голям.

Комисията е направила анализ на прогнозите и обръща внимание на риска от загуба на пазарни дялове в някои трети държави. Възможно е рискът да произтича от малкия мащаб на предприятията от ЕС, от сегментацията на сектора или от ограниченията за сортовите вина в много държави членки.

Европейските вина трябва да се борят за запазването на своя пазарен дял. Популяризирането представлява много важен инструмент.

Следва да се отбележи, че наскоро Комисията започна едно проучване на конкурентоспособността на европейските вина в трети държави и в ЕС. В рамките на това проучване ще бъдат разгледани по-специално основните фактори за конкурентоспособността на вината от ЕС по отношение на вина от трети държави, както и пречките пред нейното повишаване.

**Общ отговор по точки 79 и 80**
Дори ако дейностите за популяризиране се извършват в полза на определени видове вина, всички други вина имат непряка полза от тях, защото те ще окажат положително въздействие върху имиджа и консумацията и на други видове вина.

## Заключения и препоръки

**82**
Одитът обхвана първите три години от програмния период 2009—2013 г., които характеризират процеса на въвеждане на тези мерки. След определен период на „сработване“ държавите членки подобриха осъществяването на своите програмни мерки, по-специално от гледна точка на изпълнение на бюджета.

Комисията е предоставила инструментите за подобряването на изпълнението, мониторинга и контрола на мерките в програмите (седем изменения на Регламент (ЕО) № 555/2008[15], насоки за преструктуриране, инвестиране и популяризиране в трети държави[16]).

Що се отнася до конкурентоспособността, разбира се, че е трудно да бъде изолирано въздействието на тези две мерки върху конкурентоспособността на лозаро-винарския сектор, което е втората цел на реформата в лозаро-винарския сектор от 2008 г., тъй като първата цел (възстановяване на пазарното равновесие) вече е изпълнена. Реформата в сектора следва да се разглежда като набор от допълващи се мерки. Струва си да се отбележи обаче стабилният растеж на износа както от гледна точка на стойност, така и на обем, което се наблюдава в условията на все по-сериозна конкуренция в световен мащаб, въпреки спада през 2008 г. и 2009 г. вследствие на икономическата криза.

15 Регламент (ЕО) № 42/2009 (ОВ L 16, 21.1.2009 г.), Регламент (ЕО) № 702/2009 (ОВ L 202, 4.8.2009 г.), Регламент (ЕО) № 772/2010 (ОВ L 232, 2.9.2010 г.), Регламент (ЕС) № 568/2012 (ОВ L 169, 29.6.2012 г.), Регламент (ЕС) № 568/2012 (ОВ L 169, 29.6.2012 г.), Регламент (ЕС) № 202/2013 (ОВ L 67, 9.3.2013 г.) и Регламент (ЕС) № 752/2013 (ОВ L 2010, 6.8.2013 г.).

16 Насоки за изпълнение на националните програми за подпомагане на лозаро-винарския сектор в съответствие с регламенти (ЕО) № 1234/2007 и (ЕО) № 555/2008 от 25 февруари 2013 г. и 26 април 2013 г.

**83**
Комисията счита, че специфичните инвестиционни мерки в общата организация на пазара на вино са важни за повишаване на конкурентоспособността.

През месец декември 2013 г. Съветът и Парламентът потвърдиха ползата от реформата в лозаро-винарския сектор от 2008 г., като запазиха ръководните ѝ принципи в Регламент (ЕО) № 1308/2013[17] относно новата обща организация на пазарите. По този начин те изразяват своята готовност да се даде време на инструментите в рамките на реформата в лозаро-винарския сектор да проявят пълния си ефект, в това число като се запазят инвестициите и по двете схеми за подпомагане.

Вж. отговора на Комисията по препоръка 1.

**84**
Предвид риска от припокриване на двете схеми за подпомагане Комисията счете, че е съществено важно да бъде установена разграничителна линия (която първоначално не е била предвидена), с цел общоприетото добро управление на бюджета. Програмите вече са ясно разграничени и това следва да даде възможност за избягване на рисковете от дублиране на финансирането.

Закъсненията при прилагането на мерките през първите години на програмния период могат да се обяснят така също с други фактори, например със затрудненията при получаването на банкови гаранции поради икономическата криза.

17 OJ L 347, 20.12.2013 г.

## Препоръка 1

Съветът и Парламентът наскоро — през месец декември 2013 г. — потвърдиха ползата от реформата в лозаро-винарския сектор, като запазиха ръководните ѝ принципи в Регламент (ЕО) № 1308/2013 относно новата обща организация на пазарите за периода 2014—2020 г. По този начин те изразиха своята готовност да се даде време на инструментите в рамките на реформата в лозаро-винарския сектор да проявят пълния си ефект, като в същото време се разшири обхватът на подмерките по програмите за подпомагане (нова мярка за иновации, стартиране на инициативи за популяризиране на действия, които са насочени към вътрешния пазар, разширяване на обхвата на преструктурирането, за да се включи и презасаждането поради съображения, свързани със здравето на растенията).

Що се отнася до усвояването на средства, ежемесечно Комисията извършва мониторинг на получените суми от бенефициентите. В съответствие с член 110 от хоризонталния Регламент (ЕС) № 1306/2013 Комисията гарантира, че комбинираното въздействие на всички инструменти на ОСП се измерва и оценява във връзка с общите цели на ОСП. Това включва оценка на съгласуваността на инструментите на ОСП до 2018 г. (първи резултати). В този контекст през 2018 г. Комисията ще разгледа вариантите за включване на оценка на добавената стойност, която се получава като резултат от инвестиционното подпомагане както по линия на общата организация на пазара на вино, така и по линия на развитието на селските райони. Следва да се отбележи, че информация относно въздействието на дадена политика може да се получи единствено след като измине достатъчно дълъг период от време.

## 85

Вж. отговора на Комисията по препоръка 2.

## Препоръка 2

Комисията счита, че тази част от препоръката се отнася до държавите членки.

Съгласно принципите на субсидиарност и споделено управление подборът на проекти се извършва от държавите членки, поради което Комисията не може предварително да оценява основателността на разходите.

Правилата на Общността осигуряват на държавите членки рамка, въз основа на която да извършват последващ преглед на продължителността на проектите (член 103ф, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1234/2007).

Освен това по време на своите мисии за одити на инвестиционната мярка Комисията проверява дали държавите членки са направили оценка на основателността на разходите. В съответствие с Регламент (ЕО) № 1290/2005 при одитите се проверява дали държавите членки са приели всички подходящи законодателни и административни правила и всякакви други мерки (управленски и контролни), които са необходими, за да се гарантира ефективната защита на финансовите интереси на Съюза. В тази връзка одитите се използват също така за проверка дали държавите членки са спазили принципите на доброто финансово управление, които обхващат, *inter alia*, оценка на основателността на разходите.

Общият въпрос, свързан с подбора на инвестиционни проекти, по-специално когато става дума за проверката на основателността на разходите и жизнеспособността на проектите (предварително), ще бъде разгледан на заседанията на Управителния комитет на единната ООП.

## 86

Успехът на политиката за виното на ЕС в постигането на нейните цели, включително 50 % увеличение на износа, е добър показател, че мярката за популяризиране е оказала изключително положително въздействие.

Наред с други неща мярката за популяризиране в трети държави се стреми да увеличи каналите за пласмент на вино, което може да се осъществи чрез съответни мерки на вече утвърдени пазари, но и чрез предприемането на мерки на нови пазари или на пазари, на които предишните позиции са били изгубени. Ако бъдат спечелени позиции на нови пазари, те трябва да бъдат затвърдени. Правилата на Общността не забраняват това[18]. Освен това, въпреки заложеното предпочитание за подпомагане на МСП, големи предприятия също могат да получават подпомагане, тъй като става дума за предпочитание, а не за критерий за допустимост.

18 В член 103п, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1234/2007 е предвидено, че „По смисъла на настоящия член подпомагането обхваща мерки за информиране или популяризиране на вината на Общността в трети държави, целящи повишаване на тяхната конкурентоспособност в тези държави".

С измененията на Регламент (ЕО) № 555/2008 и приемането на Насоките през 2013 г. се повишава качеството на подбора, по-специално като се залага по-ясно и по същество предпочитанието за подпомагане на МСП, на нови бенефициенти и на бенефициенти, които имат за цел нова трета държава.

Правилата не изключват акцентиране върху марките. Целта на мярката е да се повиши конкурентоспособността на вината и сортовите вина със ЗНП/ЗГУ. Може да е важно за бенефициентите, които поемат 50 % от разходите за дейностите, да могат така също да акцентират върху дадени марки, за да бъдат разпознавани на целевите пазари и следователно да увеличават продажбите.

### Препоръка 3 а)

Комисията счита, че в зависимост от обстоятелствата бенефициентите може да имат достъп до мярката през втория програмен период, например за затвърждаване на пазарната си позиция в същата трета държава.

Освен това с измененията на Регламент (ЕО) № 555/2008 и приемането на Насоките през 2013 г. се повишава качеството на подбора, по-специално като се залага по-ясно и по същество предпочитанието за подпомагане на МСП, на нови бенефициенти и на бенефициенти, които имат за цел нова трета държава.

### Препоръка 3 б)

Макар че целта на мярката, която трябва да бъде постигната, е да се повиши конкурентоспособността на вината и сортовите вина със ЗНП/ЗГУ, правилата не изключват идентифицирането на конкретни марки. За бенефициентите, които поемат 50 % от разходите по действията, може да е важно да могат да акцентират върху дадени марки, за да бъдат разпознавани на целевите пазари и следователно да увеличават продажбите. Освен това с измененията на Регламент (ЕО) № 555/2008 и приемането на Насоките през 2013 г. се дава възможност за по-ясно посочване на предпочитанието към МСП.

Комисията ще обсъди с държавите членки адаптирането на Насоките, за да се гарантира допълването на финансираните от ЕС проекти за популяризиране със съществуващите действия с цел да се избегне рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

### 87

Комисията счита, че е особено важно да се подобри качеството на подбора на проекти за новия програмен период 2014—2018 г. чрез измененията на Регламент (ЕО) № 555/2008 и приемането на Насоките през 2013 г.

Наред с други неща, в процедурата за подбор е предвидена оценка на предвидимите въздействия на дейностите върху нарастването на търсенето.

По време на договарянето на новия програмен период с държавите членки беше повдигнат въпросът за проверките на място по мярката. Някои държави членки изискват такива проверки. Други твърдят, че такива проверки биха представлявали твърде голяма тежест и биха били непропорционални от гледна точка на икономическата ефективност.

С цел да се компенсира липсата на проверки в трети държави в рамките на Насоките Комисията предложи да бъдат изброени фактурите и документите, които следва да бъдат представени за целите на проверките.

Вж. също отговорите по точки 43—51 и по препоръка 4.

## Препоръка 4

С Регламента на Съвета се разрешава предоставянето на подпомагане, ако предприеманите действия отговарят на условията, които са заложени в Регламента. В процедурата за подбор, определена в член 5 от Регламент (ЕО) № 555/2008 и в Насоките, се предвижда, *inter alia*, да се направи оценка на очакваното въздействие на мерките върху нарастването на търсенето.

Комисията ще обсъди с държавите членки адаптирането на Насоките, за да се гарантира допълването на финансираните от ЕС проекти за популяризиране със съществуващи действия с цел да се избегне рискът от икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите.

## 88

Комисията признава проблема, който представлява проверката на място по тази мярка в трети държави, макар че по законодателството на Общността такива проверки не се изискват.

По време на договарянето на новия програмен период с държавите членки беше повдигнат въпросът за проверките на място по мярката. Румъния, Италия, Испания и Словакия по-специално изискват проверки в трети държави. Останалите държави членки твърдят, че такива проверки биха представлявали твърде голяма тежест и биха били непропорционални от гледна точка на икономическата ефективност.

С цел да се компенсира липсата на проверки в трети държави в рамките на Насоките Комисията предложи да бъдат изброени фактурите и документите, които следва да бъдат представени за целите на проверките.

Комисията се стреми към подобряване на качеството на проверките по тази мярка, по-специално чрез евентуалното адаптиране на Насоките и правилата.

## Препоръка 5, буква а)

Комисията счита, че тази препоръка е била взета предвид за програмния период 2014—2018 г.

Въпросът за извършваните от бенефициента административни разходи и разходи за персонал вече е взет предвид в член 53, буква б) от Регламент (ЕС) № 1308/2013 на Европейския парламент и на Съвета, в Регламент за изпълнение (ЕС) № 752/2013 на Комисията от 31 юли 2013 г., с който се добавя член 5а към Регламент (ЕО) № 555/2008 на Комисията, както и в Насоките.

Що се отнася до изпълнителните органи, според Насоките разходите могат да се считат за допустими, ако не са били отнесени вече към друга категория разходи.

## Препоръка 5, буква б)

Тази част от препоръката е насочена към държавите членки.

Наличието на достатъчна одитна следа обикновено се проверява по време на одитите за „уравняване на сметките“. Когато нормативните разпоредби изискват конкретни проверки и е показано, че одитната следа има недостатъци, Комисията изисква коригиращи действия и може да приложи финансова корекция. Освен това, за да се компенсира липсата на проверки в трети държави в рамките на Насоките Комисията предложи да бъдат изброени фактурите и документите, които следва да бъдат представени за целите на проверките.

**89**
При анализирането на проектите по програмата за периода 2014—2018 г. Комисията настоя държавите членки да предоставят подходящи показатели по всяка мярка. Програмите за подпомагане вече включват по-ясна част, свързана с количествените критерии и показателите, използвани за целите на мониторинга и оценката. Държавите членки бяха приканени да покажат връзката между целите, които са заложили по всяка мярка, и показателите, за които се предполага, че измерват степента, в която целите се изпълняват.

Освен това на 1 март 2014 г. държавите членки трябва да представят анализа на разходите и ползите[19] за програмите за подпомагане, който следва да предостави полезна информация за анализа на програмата по време на първия програмен период 2009—2013 г. Третият анализ на разходите и ползите трябва да бъде представен от държавите членки до 1 март 2017 г.

Комисията би желала да подчертае, че информацията относно изпълнението на мерките (информация от мониторинга) трябва да се разграничава от информацията относно резултатите и въздействията на тези мерки (информация от оценката). Такива данни могат да бъдат получени едва след като измине определен период от време.

Държавите членки следва да представят следващата оценка на разходите и ползите преди 1 март 2017 г.

19 Първият анализ на разходите и ползите беше представен на 1 март 2011 г. и следователно беше ограничен до първите две години от изпълнението на програмите.

**Препоръка 6**
Комисията счита, че тази препоръка е взета предвид за програмния период 2014—2018 г.

За новия програмен период Комисията е предложила в Насоките примери на показатели, които държавите членки могат да предложат на бенефициентите за целите на оценката на резултатите от мерките за популяризиране според предприетите действия.

Вж. също така точка 89.

**90**
Комисията не е съгласна с мнението на Сметната палата, че съществува риск бюджетът за популяризиране да е твърде завишен от държавите членки. Във финансовото приложение към Регламента на Съвета няма бюджет, който изрично да е предназначен за популяризиране. Държавите членки представят своята програма за подпомагане с примерни разбивки, които могат да променят два пъти годишно, в зависимост от изразените нужди.

В тази връзка си струва да бъдат напомнени целите на реформата в лозаро-винарския сектор, приета от Съвета през 2008 г.: 1) да се възстанови пазарният баланс („еднократно“ изкореняване през периода 2009—2011 г.) и 2) да се повиши конкурентоспособността (посредством „структурни“ мерки). Първият етап е приключил и еквивалентът на количеството за изкореняване беше пренесен към предвидените в реформата програми за подпомагане, за да бъде увеличен размерът на онези мерки, които имат по-голяма „структурна“ важност, отколкото по принцип имат популяризирането и инвестициите. По този начин беше предвидено увеличението на сумите, които държавите членки отпускат за мерките.

С приемането на реформата за ООП през месец декември 2013 г. Съветът и Парламентът не пожелаха да променят ръководните принципи, които са били приети по времето на реформата в лозаро-винарския сектор, включително на ниво разпределение на бюджета. Те допълнително утвърдиха мярката за популяризиране, като отвориха вътрешния пазар за действия, целящи информиране относно отговорното консумиране на вино и схемите за ЗНП/ЗГУ в Съюза.

### Препоръка 7

В съответствие с член 110 от хоризонталния Регламент (ЕС) № 1306/2013 Комисията гарантира, че комбинираното въздействие на всички инструменти на ОСП се измерва и оценява във връзка с общите цели на ОСП. Това включва оценка на ефективността на инструментите по ОСП до 2018 г. (първи резултати). В тази връзка през 2018 г. Комисията ще разгледа възможностите за включване на оценка на използването на бюджета, който е бил отпуснат на схемата за подпомагане на лозаро-винарския сектор, и за въздействията от него. Следва да се отбележи, че информация за въздействието на дадена политика може да се получи едва след като измине достатъчно дълъг период от време.

## КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

**Безплатни публикации:**

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

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

**Платени публикации:**

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

**Платени абонаменти:**

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

QJ-AB-14-005-BG-C ISSN 1831-0974

**ЕС предоставя средства за подпомагане на инвестициите за производство на вино и за популяризиране на европейските вина извън ЕС. В настоящия доклад Сметната палата разгледа дали подпомагането на лозаро-винарския сектор е добре управлявано, както и дали то е довело до подобряване на конкурентоспособността на вината от ЕС. В контекста на одита Сметната палата констатира, че не е доказана нуждата от предоставяне на инвестиционна подкрепа на лозаро-винарския сектор в допълнение към вече съществуващите мерки в рамките на политиката за развитие на селските райони. Мерките за популяризиране често са използвани за консолидиране на пазарни позиции, а не за спечелване на нови пазари. В допълнение Сметната палата откри някои дейности за популяризиране, които биха били извършени и без публичното финансиране. В заключение, въздействието от подпомагането на конкурентоспособността на производителите на вино в ЕС невинаги е доказано. Сметната палата формулира препоръки за Комисията и държавите членки с оглед преодоляване на идентифицираните в доклада слабости.**

CURIA RATIONIUM

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

Служба за публикации

ISBN 978-92-872-0299-4

9 789287 202994