

## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ СМЕТНА ПАЛАТА

---

### ИНФОРМАЦИЯ за извършените одити на изпълнението през 2018 г. по програмите, съфинансирани със средства от Европейския съюз

#### I. Въведение

Европейските фондове играят значителна роля при финансиране на националните усилия за постигане на устойчив ръст, повишаване на заетостта и постепенно приближаване на България до средноевропейските стандарти. Затова в Стратегията за развитието си за периода 2018-2022 г. Сметната палата заложи приоритетна цел за засилване ролята на палатата за доброто управление и усвояване на европейските средства. Оценявайки значението на финансирането от Общността за социално-икономическото развитие на страната и реализирането на националните стратегически цели за периода до 2020 г., Сметната палата взе решение за обособяване на самостоятелно структурно звено за одит на изпълнението на средствата от фондове и програми на Европейския съюз.

През периода от 01.01.2018 г. до 31.12.2018 г. от дирекция „Одити на изпълнението“ са извършени 7 одита в следните оперативни програми:

- „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020;
- „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020;
- „Инициатива за малки и средни предприятия“ 2014-2020;
- „Региони в растеж“ 2014-2020;
- „Околна среда“ 2014-2020;
- „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020;
- „Добро управление“ 2014-2020;
- Програма за развитие на селските райони 2014-2020.

В одитната си дейност Сметната палата отчита спецификата на подхода и изискванията във връзка с усвояване на средствата през програмния период 2014-2020 г., насочени към стимулиране на по-доброто изразходване на средствата за сближаване от страна на държавите-членки:

- **предварителни условия**, които изискват съответните държави-членки, включително България, да осигурят изпълнението на определени предпоставки в областта на Европейските структурни и инвестиционни фондове<sup>1</sup>, и чието неизпълнение е обвързано с възможности за спиране на част от или всички междинни плащания;

---

<sup>1</sup> Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ) и Кохезионният фонд (КФ) представляват механизми за финансиране на изпълнението на политиката на сближаване на ЕС. Тези

- **концентрация на финансирането** върху тематични цели и инвестиционни приоритети, извлечени от стратегията „Европа 2020“;

- структурирано използване на **интервенционната логика**, насочена към удовлетворяване на идентифицирани потребности за развитие;

- последователно и цялостно използване на показатели за изпълнение за измерване на напредъка при постигането на тези резултати, включително **рамка за изпълнение**; и

- повторно въвеждане на **задължителен резерв за изпълнение** (по-рано задължителен през периода 2000-2006 г. и доброволен през периода 2007-2013 г.) на финансирането от Европейския съюз, който следва да бъде отблокиран само ако показателите достигнат конкретни, предварително определени междинни цели.<sup>2</sup>

В този контекст Сметната палата извърши през 2017 г. три одита свързани с извършване на анализ на приноса на Европейските структурни и инвестиционни фондове за стратегията "Европа 2020" и респективно за Националната програма за развитие: България 2020 и по-специално изследващи бюджетната ефективност на средствата от ЕС в подкрепа на растежа, работните места и стабилността, както и на изпълнението на предварителните условия.

Като продължение през 2018 г. акцентът в одитната дейност бе поставен върху:

- ефективността на управлението и контрола на оперативни програми, при които съществува риск за усвояване на средства и
- ефективността на дейностите по мониторинг и оценка на оперативни програми, при които има риск за постигане на междинните цели за изпълнение.

През 2019 г. предстои приключване на одити по следните теми:

- Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“;
- Ефективност на планирането и договарянето на средствата по приоритетна ос 1 "Устойчиво и интегрирано градско развитие" на Оперативна програма „Региони в растеж“.

През 2019 г. предстои възлагане и извършване на одити по следните теми:

- Ефективност на изпълнение на Оперативна програма „Добро управление“ – ос 1 „Административно обслужване и е-управление“;
- Ефективност на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020 г.“ в изграждане и модернизирани на научноизследователската инфраструктура;
- Администриране на нередности по Европейските структурни и инвестиционни фондове;
- Изпълнение на процедура по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по BG05M9OP001-2.003 „Приеми ме 2015“

---

фондове, заедно с Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), съставляват европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове)

<sup>2</sup> Специален доклад № 2/2017 на Европейската сметна палата „Договарянето от страна на Комисията на Споразумения за партньорство и програми в областта на сближаването за периода 2014-2020 г.

- Мониторинг и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“

## **II. Приключили одити, за които е издаден окончателен одитен доклад**

### **1. Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020<sup>3</sup>**

---

#### **1.1. Обхват на одита**

Основният въпрос на одита е „Програмирането и договарянето на помощта от Европейския социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020?“. Одитът обхваща програмирането и планирането, договаряне на помощта, както и наблюдението и оценката на изпълнението на основните инструменти, чрез които средствата на Европейския социален фонд допълват националните средства - Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020, Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 и Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020, които са свързани с провеждането на политиките в областта на науката, образованието и социалните услуги. Общо бюджетът от Европейския социален фонд по тези програми е на стойност 1 576 816 521 евро, включително средствата за Инициативата за младежка заетост от Европейския социален фонд. В одитния доклад е извършена оценка доколко програмирането и договарянето на трите оперативни програми са насочени към постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020, респективно на целите на Стратегията „Европа 2020“.

#### **1.2. Основни констатации и оценки**

В резултат от изпълнението на одита са формирани следните основни констатации и оценки:

- В Стратегиите на трите оперативни програми са покрити четири тематични цели на Европейския социален фонд – 8, 9, 10 и 11. В съответствие със специфичните цели, задачи и обхват на оперативните програми като финансови инструменти, част от тях са обвързани със сходни тематични цели.
- Целите и приоритетите по оперативните програми са определени в съответствие с Националната програма за развитие: България 2020 и Споразумение за партньорство и допринасят за постигане на националните цели. Целите на оперативните програми кореспондират и са насочени към постигане на съответните национални стратегии и програми.
- Въпреки заложените цели и изпълняваните дейности по оперативните програми, финансирани със средства на Европейския социален фонд, не се преодоляват предизвикателствата свързани с: икономическа неактивност и дълготрайна безработица; обвързване на образователната система към потребностите на пазара на труда; неравнопоставен достъп до качествено образование; влошена ситуация по отношение на целите на стратегията „Европа 2020“ относно преждевременното напускане на училище и намаляването на бедността; значителен дял на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване; бавни административни реформи и слабости в областта на обществените поръчки.

---

<sup>3</sup> за периода 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г. Окончателният одитен доклад е приет с Решение на Сметната палата № 51 от 22.03.2018 г.

- Предвид размера на средствата от държавния бюджет по активните мерки на пазара на труда, в областта на заетостта средствата, предоставяни от Европейския социален фонд по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, имат съществена роля, което засилва необходимостта от тяхното ефективно, ефикасно и икономично използване. По отношение на социалните услуги, ролята на средствата от Европейския социален фонд по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ има допълващо действие за изпълнение на националните цели за намаляване на бедността и социалното изключване.
- По трите оперативни програми са дефинирани показатели за изпълнение и резултати. Предвидените по всяка от оперативните програми показатели за резултат, показатели за изпълнение и определени целеви стойности, които следва да се постигнат към края на 2018 г. и до 2023 г., са относими към целите и политиките на програмите.
- При разработване на индикативна годишна работна програма по оперативните програми са спазвани определените ред и процедури. Извършените многобройни изменения на индикативните работни програми, по отношение на брой процедури, стойности на помощта от Европейския социален фонд, дати за обявяване на процедурите, срокове за подаване на предложения по трите програми, от една страна, са продиктувани от промени в нормативната уредба, промени в условията на пазара на труда, а от друга - индикират за пропуски в организацията при подготовката за стартиране на процедурите по предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. В утвърдените Наръчници за управление и изпълнение на трите оперативни програми не са конкретно и подробно пояснени реда и начина за изменение на индикативните годишни работни програми и не са въведени изисквания за обосновки, мотиви и конкретни причини.
- Договорирането на финансовия ресурс, съфинансиран от Европейския социален фонд основно чрез процедури на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, от една страна, ускорява процесите и намалява административната работа за Управляващите органи, а от друга – може да повлияе негативно за осигуряване на прозрачност, публичност и ефективен подбор на проекти на крайните бенефициенти. Използването на процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и подбор на проекти следва да е балансирано и ясно аргументирано. Осигуряването на отчетност и публичност в работата на конкретния бенефициент е задължително условие, включително и за да гарантира спазването на принципа за равнопоставеност при договарянето с крайните бенефициенти.
- Широкият обхват на теми и интервенции по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 не осигурява предпоставки за фокусиране върху стратегическите аспекти с оглед тяхното оптимално разпределяне за осигуряване на ефективно усвояване на финансовия ресурс и е резултат от неизвършена приоритизация на процедурите при включването им в проектите на индикативни годишни работни програми.
- Въведен е механизъм за подбор и оценка на проектни предложения по оперативните програми „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 и Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020, с оглед операциите да допринасят за постигането на конкретните им цели и резултати по съответните приоритети.
- Без достатъчна мотивировка са одобрявани (Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020) критерии за подбор на операции, документи за кандидатстване и приложенията към тях. Причините за пропуските са свързани с недостатъчно: идентифициране и анализиране на потребностите;

проучване на мнението на бенефициентите; използване на опита от предходния програмен период и осигуряване на съвременна координация от страна на Управляващия орган с конкретния бенефициент. Допуснатите слабости в организацията и управлението създават предпоставки за неефективно изразходване на средствата по програмите и респективно за непостигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020, както и условия за пропуски и нередности.

- Наличието на пропуски и неточности в проверените проектни предложения, показват липса на капацитет при бенефициентите и трудности за подготовка на проектната документация, както и слабости от страна на оценителните комисии, което носи риск за избор на качествени проекти. Необходимо е стриктно спазване на утвърдените разходни ставки, както и утвърждаване на лимити по видове разходи (Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020).
- Наличието на смесване на показатели за изпълнение и резултат, както и липсата на ясни показатели за резултат по проектите, създава предпоставки за избор на некачествени проекти и застрашава постигането на стратегически цели и съответни препоръки на Съвета.
- Разходването на значителен по размер бюджет за рекламни материали по процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, дори и за такива, чиято специфика и дейности не се нуждаят от засилена реклама, вместо предоставяне на повече ресурс за самите бенефициенти в рамките на изпълнение на целите по проекта, не показва прилагане на принципите за ефективно, ефикасно и икономично разходване на средствата. (Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020).
- През одитирания период е извършван мониторинг и контрол от страна на Управляващите органи и Комитетите за наблюдение, основно в рамките на одобрение на критериите за операции и индикативна годишна работна програма. Наблюдението на напредъка е извършвано в рамките на обсъждането на годишния доклад по напредъка.
- За дългосрочно събираните показатели чрез статистически таблици „Микроданни за участниците“, част от които са заложили като специфични цели, липсват функционалности за автоматизирано обобщаване в Информационната система за управление и наблюдение на средствата от Европейския съюз в България (ИСУН 2020), което налага тяхното ръчно обобщаване, и съответно засилва риска от грешки и загуба на информация.
- Относителният дял на договорените средства по тематични цели е сравнително висок, с изключение на средствата по тематична цел 11. Най-висок е дялът на договорените средства по тематична цел 10. По оперативни програми към 31.12.2016 г. най-висок е дялът на договорени и изплатени средства по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020, а най-нисък - при Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020.
- Програмирането и договарянето на помощта от Европейския социален фонд допринася за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020 като са необходими допълнителни усилия при планиране и предоставяне на помощта с оглед преодоляване предизвикателствата, свързани с: резултатната насоченост на програмите и проектите; приоритизирано и обвързано с потребностите годишно планиране на процедури; баланс между процедури за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и подбор на проекти; участието на партньори и

техния принос за изпълнение на дейностите по проектите; проверки за липса на двойно финансиране.

### **1.3. Статус на препоръките**

Дадени са по една препоръка към заместник министър-председателя и министъра на труда и социалната политика. Към министъра на образованието и науката и изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ са дадени 2 препоръки с 11 подпрепоръки.

Към заместник министър-председателя е дадена препоръка за предприемане на действия от Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“ за включване в Наръчника за управление и изпълнение на процедура за инициране и обосноваване на промяна на оперативната програма.

Към министъра на труда и социалната политика е дадена препоръка в Наръчника за управление и изпълнение на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ да се предвидят конкретни и подробни процедури и правила за въвеждане на изисквания за обосновки и посочване на конкретни причини за измененията на индикативните годишни работни програми.

Към министъра на образованието и науката и изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ са дадени следните препоръки:

- 1) В Наръчника за управление и изпълнение на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ да се предвидят конкретни и подробни процедури и правила за:
  - прилагане на систематичен подход за приоритизация на процедурите и операциите, предвидени за включване в индикативните годишни работни програми за съответните години въз основа на извършена обосновка, оценка и анализ на потребностите;
  - за въвеждане на изисквания за обосновки и посочване на конкретни причини за измененията на индикативните годишни работни програми;
- 2) Да се предприемат действия за:
  - ясна обосновка при определяне и изменение на критерии за подбор на операциите;
  - въвеждане на механизъм за опростено отчитане на разходи;
  - инициране въвеждането на автоматизирани контроли за съответствие на бюджета по дейности и общия бюджет по проектното предложение;
  - въвеждане на единен подход при определяне на разходни норми и бюджет за един участник;
  - по-ясно обвързване на бюджета с плана за дейностите при процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ;
  - включване в Насоките за кандидатстване на правила за избор на партньор;
  - въвеждане на критерии за подбор на отговорните длъжностни лица в Министерството на образованието и науката за изпълнение на отговорните функции, свързани с Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“;
  - въвеждане на правила за делегиране на функции на екипите за управление и включване на външни членове при управление на проекти финансирани със средства

по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ и външни оценители;

- въвеждане на адекватни индикатори за резултат и изпълнение, обвързани с целите

В рамките на срока, определен от Сметната палата, министърът на образованието и науката и министърът на труда и социалната политика са изпратили информация за предприетите действия за изпълнение на дадените препоръки.

## **2. Ефективност на управлението и контрола по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.“<sup>4</sup>**

---

### **2.1. Обхват на одита**

Основният въпрос е: „Ефективно ли е управлението и контрола по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.?“ Одитът обхваща три области на изследване: ефективност от осъществяването на процеса на договаряне на помощта от Европейския съюз по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г; процесите на верифициране и сертифициране на разходите за постигане на целите по оперативната програма, както и администриране на сигналите за нередности; ефективност на контрола осъществяван от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ на управлението и изпълнението на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. В обхвата на одита акцентът е поставен върху договарянето; верифицирането и сертифицирането на средствата и контрола за изпълнение на оперативната програма.

### **2.2. Основни констатации и оценки**

В резултат от изпълнението на одита са формирани следните основни констатации и оценки:

- Утвърдените и прилагани процедури в Наръчника по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. за разработване, съгласуване и одобряване на насоките за кандидатстване са предпоставка за изготвяне на адекватни условия за кандидатстване по съответните процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, както и за осъществяване на адекватен механизъм за подбор и оценка на проектните предложения.
- Индикативните годишни работни програми са разработени при спазване на регламентираните процедури в Наръчника по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. и са в съответствие с изискванията. Спазването на определените в Наръчника по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. процедури за планиране на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и за изготвяне, публикуване и изменение на Индикативните годишни работни програми създават условия да се изгради адекватен механизъм за подбор и оценка на проекти.
- Утвърдените от Ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. процедури за изготвяне и изменение на Методология и критерии за подбор на операции създават условия за

---

<sup>4</sup> за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г. Окончателният одитен доклад е приет с Решение на Сметната палата № 281 от 15.08.2018 г.



извършване на мотивирана обосновка за избора на критерии от страна на Управляващия орган по съответните процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

- Насоките по одитираните процедури по оперативната програма са изготвени и изменени в съответствие с изискванията и Наръчника по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.
- При осъществяване на процедурите за подбор на проектни предложения са допуснати пропуски при спазване на определените срокове за работа на оценителните комисии. Регистрираният значителен брой одобрени проектни предложения, включени в резервните списъци по проведените процедури са индикатор за повишения интерес на бенефициентите към програмата.
- Допуснато е забавяне на договорирането на средствата по проекти по приоритетна ос 3 „Енергийна и ресурсна ефективност“ и приоритетна ос 4 „Премахване на пречки в областта на сигурността на доставките на газ“ на Оперативната програма. Забавянето на договарянето и усвояването на средствата генерира риск за постигането на заложените етапни цели по програмата. В периода след връчването на проекта на одитния доклад и приемането на окончателния доклад са предприети действия от Управляващия орган за обявяване на нови процедури и постигане на съществен напредък по отношение на броя на сключените договори по приоритетна ос 3.
- Въведен е механизъм за верифициране и ред за докладване на верифицираните разходи при управлението на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. Въведени са процедури и е създаден ред за предприемане на корективни действия от страна на Управляващия орган при установени слабости при изпълнението на дейностите по проектите от бенефициентите. Допуснати са пропуски и забавяне по отношение на верифицирането на разходите от страна на Управляващия орган.
- Създадени са условия за сертифициране на разходите на проектите по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. Приложени са в определените срокове контролните процедури при годишното счетоводно приключване. Процесът по сертифициране на средствата е регламентиран в Процедурния наръчник на Дирекция „Национален фонд“ в Министерството на финансите.
- Осъществяните дейности от експертите по сертифициране на средствата на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. и изготвените доклади от проверките на Сертифициращия орган са проследими, съгласно въведената адекватна одитна пътека. През одитирания период въведените контролни процедури в процеса по сертификация на средствата са действали постоянно и ефективно. Определен е адекватен ред от страна на Сертифициращия орган за констатиране на пропуските на бенефициентите и Управляващия орган при сертификацията и предприемане на корективни действия.
- От експерти в Управляващия орган са допуснати пропуски относно прилагането на одобрените процедури за администриране на нередности по проекти финансирани по оперативната програма.
- Управлението и контролът по Оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" 2014-2020 за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г. са ефективни, като са необходими допълнителни усилия по ускоряване на процесите по оценка и договаряне на проектите по приоритетна ос 4.

- Създадени са условия за осъществяването на одит на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г., като е приета Стратегия за одит по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. и е утвърден Наръчник за одит на средствата от Европейския съюз 2014-2020 г. Въведен е подходящ механизъм за контрол, осъществяван от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, като Одитен орган. Изготвените и публикувани годишни доклади за дейността осигуряват достатъчна и съпоставима информация за изпълнението на контролната дейност на Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, респективно на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.
- Ефективно е управлението на Оперативна програма "Иновации и конкурентоспособност" 2014-2020 за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г. като цяло. Необходимо е допълнително усилие от страна на Управляващия орган по отношение оптимизиране на процесите по оценката и договарянето на проектите по приоритетна ос 4 и ефективно управление на рисковете за неизпълнение на етапните цели до края на 2018 г.

### **2.3. Статус на препоръките**

В резултат от извършения одит са дадени 2 препоръки към министъра на икономиката:

- Да се предприемат мерки за управление на рисковете и постигане на целите по приоритетна ос 4 по оперативната програма.
- Да се въведат допълнителни контролни процедури за спазване на сроковете по оценката на проектните предложения по съответните процедури за конкурентен подбор от оценителните комисии.

Срокът за изпълнение на препоръките е до 30.06.2019 г.

## **3. Одит на изпълнението на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 г.<sup>5</sup>**

### **3.1. Обхват на одита**

Основният въпрос на одита е „Ефективно ли е изпълнението на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.?“. Одитът обхваща три области на изследване:

- условия за изпълнение на мярка 11 „Биологично земеделие“, в т.ч. анализ на съответствието на целите на мярката с целите и приоритетите на националните и европейски планови и програмни документи и анализ и оценка на достатъчността на осигурения финансов ресурс;
- администриране и оторизация на заявленията за подпомагане по мярката, включително плащанията и сертификацията на средствата по нея, като акцентът е поставен върху надеждността и ефективността на контролните процедури при определяне и изплащане на финансовата помощ, в т.ч. ефективността при

<sup>5</sup> за периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2017 г. Окончателният одитен доклад е приет с Решение на Сметната палата № 417 от 18.10.2018 г.

изпълнение на административните проверки и проверките на място, извършвани от Разплащателната агенция.

- мониторинг и напредък при изпълнение на мярка 11 „Биологично земеделие“.

### **3.2. Основни констатации и оценки**

В резултат от изпълнението на одита са формирани следните основни констатации и оценки:

- Целите, приоритетите и мерките в областта на биологичното земеделие, предвидени в Националната програма за развитие: България 2020 са доразвити в национални програми, но заложените цели в областта на биологичното производство са без количествени измерители, което затруднява наблюдението на очакваните резултати. Въпреки декларираните намерения, повече от две години след стартиране на Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 г. няма приети стратегически документи в областта на биологичното земеделие с ясно формулирани и измерими национални цели, чрез които да се утвърди биологичното земеделие като национален приоритет.
- Общият бюджет на мярка 11 „Биологично земеделие“ възлиза на 5 на сто от общия бюджет на Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 г., като финансовите средства, предоставени от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони са с 10 на сто по-малко от първоначално предвидените средствата по Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. в първата ѝ версия. За кампания 2017 г. са въведени ограничения в приема на заявления за подпомагане по мярката, които се дължат на недостиг на средства за поемане на нови ангажименти или разширяване на поети ангажименти и прогнозен дефицит на финансови средства за поетите петгодишни ангажименти към края на програмния период.
- Приетите изисквания по мярка 11 „Биологично земеделие“ позволяват на бенефициентите да получават компенсаторно плащане, без да се стремят към получаване на добиви. От проверените на място на бенефициенти по мярката 82 на сто, които обработват 56 на сто от обработваната площ, декларират съотношение на доходи от реализирана продукция, спрямо подпомагането по мярката по-малко или равно на 1 към 1. В повечето случаи, отглежданите съгласно изискванията за биологично производство култури са обрасли с плевели, и за тях не са положени необходимите грижи и добри земеделски практики за получаване на добив. Това показва, че основният стимул на по-голяма част от проверените на място земеделски стопани да участват по мярка 11 е получаването на компенсаторното плащане, а не развитието на биологичното земеделие.
- От Министерството на земеделието, храните и горите не са създадени подходящи условия за изпълнение на мярка 11 „Биологично земеделие“, като:
  - извършването на част от административната проверка за наличие на прекъсване в системата за контрол и валидност на предоставените договори за биологично производство от кандидати, подали заявление за подпомагане по мярката, е затруднено поради неизградена единна информационна система между Министерството на земеделието, храните и горите и Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция и липсата на функционалност за автоматично извличане на информация за целта;
  - слабостите в системата на контрол на биологичното земеделие не предоставят увереност за спазване на правилата за биологично земеделие, което налага засилване

на контрола по мярката и въвеждане на допълнителни контролни механизми от Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция;

- голямото текучество на ръководен и експертен персонал в компетентното звено в Министерството на земеделието, храните и горите по отношение на прилагането на правилата на биологично производство са предпоставка за неосъществен текущ контрол за изпълнение на ангажиментите по договора за разработване на допълнителни функционалности към Информационната база данни на производители, преработватели и търговци на земеделски биологични продукти и храни, и неприключени задължения по договора към 13.10.2017 г. В резултат, базата данни не изпълнява основното си предназначение за своевременно, пълно и актуално информиране за дейностите на операторите; осигуряване на надежден контрол, и обработка на данните за развитието на биологичното производство в България.
- В Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“ е осигурен устойчив институционален и административен капацитет за изпълнение на функциите на Сертифициращия орган на Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони. Създадена е организация за разработване на подходяща методология за изпълнение на одитните ангажименти и за осъществяване на функциите на сертифициращ орган на европейските земеделски фондове.
- Независимо, че е осъществяван мониторинг на изпълнението на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Управляващия орган по напредъка при изпълнение на финансовите индикатори, на заседания на Комитета за наблюдение не е докладвано за напредъка по индикаторите за изпълнение. Основните причини са неизградения информационен модул за мониторинг и липсата на функционална връзка между Управляващия орган и информационната система на Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция.
- Постигнат е напредък по всички направления за подпомагане по мярка 11 „Биологично земеделие“. Нарастването на общо декларираните площи/пчелни семейства/животни по мярката за кампания 2016 спрямо кампания 2015 е над два пъти. Наблюдава се нарастване и на дела на бенефициентите по мярка 11 спрямо общия брой оператори в система на контрол за кампания 2016 в сравнение с кампания 2013.

### **3.3. Препоръки**

В резултат от изпълнението на одита към министъра на земеделието, храните и горите са дадени 6 препоръки, насочени към:

- очертаване на визията за развитие на биологичното земеделие в страната чрез разработване на национален стратегически документ;
- изграждане на единна информационна система с информация за всички оператори в система на контрол, както и всички производствени единици в стопанството;
- ускоряване изграждането на информационен модул за мониторинг и автоматизирано извеждане на показателите за финансов напредък и напредъка по индикаторите за изпълнение;
- при следващ прием на заявления за подпомагане на биологичното земеделие да се предвидят допълнителни критерии, които да способстват за развитие на биологичното производство и за полагане на необходимите грижи и земеделски практики;

Към изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция са дадени общо 4 препоръки, насочени към:

- развитие на функционалните възможности на ползваните информационни системи с цел автоматизирано извличане на информация за одобряване, определяне на размера на подпомагането и оторизация на бенефициенти по мярка 11 „Биологично земеделие“, както и за напредъка по наблюдаваните индикатори за изпълнение;
- актуализиране на вътрешните правила и процедури за въвеждане и редакция на данни в „Система за въвеждане на данни от външни институции“.

Срокът за изпълнение на препоръките е 30.09.2019 г.

### **III. Приключили одити, в процедура по връчване и издаване на окончателен одитен доклад**

#### **1. Ефективност на управлението и контрола на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020**

---

##### **1.1. Обхват на одита**

В обхвата на одита се включват анализ и оценка на следните области:

- планиране и договаряне на финансовите средства по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 от Европейския фонд за регионално развитие;
- изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020;
- мониторинг и контрол на изпълнението на оперативната програма.

##### **1.2. Основни проекти на констатации и оценки**

##### **1.3. Статус на препоръките**

Към 21.01.2019 г. одитният доклад не е приет от Сметната палата и съответно предложените препоръки са в проект.

#### **2. Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ и Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“**

---

##### **2.1. Обхват на одита**

В обхвата на одита се включват анализ и оценка на следните области:

- дейностите по мониторинг на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. и Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ 2014-2020 г.;
- осъществяване на дейностите по оценка на програмите.

Поставен е акцент върху създадените условия за осъществяване на мониторинг и извършването на дейностите по мониторинг, администрирането на сигналите за нередности, създадения механизъм за извършване на оценка на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г. и на Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ 2014-2020 г. и осъществяването на дейностите по оценка на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.

## **2.2. Основни проекти на констатации и оценки**

### **2.3. Статус на препоръките**

Към 21.01.2019 г. одитния доклад не е приет от Сметната палата и съответно предложените препоръки са в проект.

## **3. Мониторинг и оценка на „Оперативната програма Околна среда 2014-2020“**

---

### **3.1. Обхват на одита**

В обхвата на одита се включват анализ и оценка на следните области:

- Анализ и оценка на ефективността на наблюдението на изпълнението на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. и предприетите действия при установени слабости, пропуски и забавяния: създадения механизъм за мониторинг; утвърдените правила за събиране, обобщаване, анализ и оценка на информацията; въведените процедури за функциониране на информационните системи и оторизация на отговорните лица; въведените правила за работа на Комитета за наблюдение и осигурената координация с Управляващия орган на оперативната програма; утвърдената методология за оценка на риска и предприетите коригиращи действия; спазването на изискванията за докладване и извършените действия за изпълнение на етапните цели на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.; периодичния преглед за изпълнение на индикаторите на оперативната програма; извършваните проверки на място като инструмент за мониторинг.
- Планиране, координиране и провеждане на дейностите, свързани с оценките на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. през програмния период, в т.ч.: преглед и проверка относно спазване на утвърдените процедури за извършване на оценките; утвърден План за оценка на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.; предприети действия по подготовка и организиране на изпълнението на междинната оценка; ангажираност, координация и комуникация със заинтересованите страни; извършени анализи за интереса и готовността на бенефициентите.

### **3.2. Основни проекти на констатации и оценки**

### **3.3. Статус на препоръките**

Към 21.01.2019 г. одитният доклад е в процедура по контрол на качеството, не е приет от Сметната палата и съответно предложените препоръки са в проект.

## **4. Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Региони в растеж“**

---

### **4.1. Обхват на одита**

В обхвата на одита се включват анализ и оценка на следните области:

- механизъм за мониторинг на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020;
- изпълнение на дейностите по мониторинг на проектно и програмно ниво;
- планиране, организиране и координиране на дейностите по оценка на програмата.

### **4.2. Основни проекти на констатации и оценки**

### **4.3. Статус на препоръките**

Към 21.01.2019 г. одитният доклад е в процедура по контрол на качеството, не е приет от Сметната палата и съответно предложените препоръки са в проект.

## **IV. Проверки за изпълнение на дадените препоръки**

### **1. По одитен доклад № 0300202315 за извършен одит „Принос на Хоризонт 2020 за постигане на целите на Националната програма за реформи: България 2020 и националните стратегически документи“**

---

В резултат от извършения одит на министъра на науката и образованието са дадени 11 препоръки и на министъра на икономиката 5. През 2017 г. е извършен контрол по изпълнение на препоръките, който показва, че от общо 16 препоръки са изпълнени само 6, а останалите 10 са частично изпълнени или в процес на изпълнение. По тази причина през 2018 г. бе извършена повторна проверка за изпълнение на препоръките, при която се установи, че:

- От дадените 6 препоръки към министъра на образованието и науката (частично изпълнени и в процес на изпълнение при проверката през 2017 г.), 3 препоръки са изпълнени, 1 препоръка е частично изпълнена, 1 препоръка е с отпаднала необходимост и 1 препоръка - неизпълнена. Не е изпълнена препоръката за определяне на бюджет и количествени индикатори за измерване изпълнението дейностите, свързани с „Хоризонт 2020“, в Плана за действие за изпълнение на Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020 г., което крие риск за изпълнение на заложените мерки и дейности.
- От дадените 4 препоръки към министъра на икономиката (частично изпълнени и в процес на изпълнение при проверката през 2017 г.), 1 препоръка е изпълнена, 1

препоръка е частично изпълнена, 1 препоръка е в процес на изпълнение и 1 препоръка е с отпаднала необходимост, като няма неизпълнени препоръки.

## **2. По одитен доклад № 0300201116 „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“**

В резултат от извършения одит са дадени общо 5 препоръки, от които 1 - на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията и 4 - на министъра на околната среда и водите. Препоръките са насочени към:

- предприемането на необходимите мерки и действия за преодоляване на изоставането на договарянето на средства за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оси 1 и 4 на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г. и избягване на риска от загуба на средства по оперативната програма;
- създаване на необходимата организация за ускоряване на процеса по обявяване на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с цел избягване на риска от загуба на средства по оперативна програма „Околна среда 2014-2020“;
- преценка на необходимостта от извършването на допълнителни анализи относно готовността на бенефициентите да предоставят качествени проектни предложения по процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативна програма „Околна среда 2014-2020“;
- актуализиране на стратегическите планове в областта на околната среда, с оглед изпълнение на основното им предназначение за планиране на изпълнението на оперативна програма „Околна среда 2014-2020“;
- определяне на базова и целева стойност на индикаторите за резултат по приоритетна ос 5 на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ във връзка със специфична цел „Намаляване замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване количествата на  $\text{FPCH}_{10}/\text{NO}_x$ “.

Контролът за изпълнението на препоръките показва, че няма неизпълнени препоръки. От общо пет дадени препоръки, една е изпълнена, частично са изпълнени три препоръки и една е в процес на изпълнение.

## **3. По одитен доклад № 0300200915 за извършен одит на изпълнението „Ефективност и ефикасност на контрола, упражняван от министъра на земеделието и храните върху дейността на Разплащателната агенция“**

В резултат от извършения одит на министъра на земеделието и храните е изпратен окончателен одитен доклад с 4 препоръки, от които една е с шест подпрепоръки. Препоръките са насочени към:

- определяне на случаите и условията, при които министърът на земеделието, храните и горите, в качеството си на Компетентен орган, се основава на изпълнени дейности от Сертифициращия орган и тези, при които извършва собствени дейности чрез звеното



за осъществяване на координация и контрол върху дейността на Разплащателната агенция в Министерството на земеделието, храните и горите;

- разработване и утвърждаване на правила и процедури за планиране и отчитане на дейността на звеното за осъществяване на координация и контрол върху дейността на Разплащателната агенция;
- осигуряване на унифициран подход, качествено изпълнение и надеждно документиране на контролните процедури, изпълнени от служителите на звеното за координация и контрол на дейността на Разплащателната агенция, чрез утвърждаване на правила за планиране, възлагане и отчитане на изпълнението на контролната дейност;
- утвърждаване на правила и процедури относно планиране, организиране, координиране и докладване на резултатите от участие на служители от звеното за осъществяване на координация и контрол върху дейността на Разплащателната агенция в провежданите одитни мисии на Европейската комисия и Европейската сметна палата.

От общо четирите препоръки, една е изпълнена, две са частично изпълнени и една не е изпълнена. Не е изпълнена препоръката, свързана с необходимостта от ясно определяне на случаите и условията, при които министърът на земеделието, храните и горите, в качеството си на Компетентен орган, се основава на изпълнени дейности от Сертифициращия орган и тези, при които извършва собствени дейности чрез звеното за осъществяване на координация и контрол върху дейността на Разплащателната агенция.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При извършените одити на средства от Европейския съюз са идентифицирани следните слабости:

- Проблеми с определянето, наблюдението и оценката на индикатори за постигане на целите на Оперативните програми; недостатъчно индикатори за резултат по специфични цели; смесват се индикатори за резултат и продукт;
- Проблеми, свързани със загуба на административен капацитет поради текучество и честа смяна на експертен и ръководен персонал в Управляващите органи;
- Късното стартиране на значими операции и закъсненията при изпълнение на административните процедури, поражда риск за непостигане на цели и за загуба на средства поради неусвояване или лошо изпълнение;
- Риск от загуба на средства от резерва за изпълнение по Оперативна програма „Околна среда“ и ос 4 на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“;
- В публичния модул на ИСУН 2020 не се извежда информация за изпълнението на индикаторите за резултат по оперативните програми, което на осигурява публичност на информацията за напредъка при постигане на етапните и крайните цели;
- Недостатъчен капацитет при бенефициентите и трудности за подготовка на проектната документация, както и слабости от страна на оценителните комисии, което носи риск за избор на качествени проекти;
- Многобройни промени в индикативните годишни работни програми, които не винаги са достатъчно добре мотивирани и обосновани;
- Недобро качество на одобрени за финансиране проекти;
- Не са достатъчни действията и мерките за намаляване на административната тежест и улесняване на бенефициентите;
- Пропуски при администриране на сигналите за нередности;
- Забавяне на изпълнението на дейностите по текущите и междинни оценки спрямо утвърдените планове за оценка.

За подобряване на управлението на средствата от фондовете и програмите на ЕС е необходимо:

- повишаване на практическата насоченост, концентриране на помощта от ЕС и създаване на условията за ефективно и ефикасно използване на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове;
- адекватно управление на рисковете пред ефективното използване на Европейските структурни и инвестиционни фондове;
- необходими допълнителни усилия по ускоряване на процесите по оценка и договаряне на проектите по приоритетна ос 4 на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“;
- осигуряване на подходящ административен капацитет и система за мониторинг и оценка;

- приемане на правила за въвеждане на ясен, точен и унифициран подход при определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС, като се прецизират и пояснят категориите и, ако е необходимо, да създадат подходящи категории;
- подобряване на отчетността и публичността в работата на конкретните бенефициенти е задължително условие, включително и за да гарантира спазването на принципа за равнопоставеност при договарянето с крайните бенефициенти;
- стриктно спазване на утвърдените разходни ставки, както и утвърждаване на лимити по видове разходи;
- ускоряване изграждането на информационен модул за мониторинг и автоматизирано извеждане на показателите за финансов напредък и напредъка по индикаторите за изпълнение за мерките по Програмата за развитие на селските райони 2014-2020;

Всички окончателни доклади, свързани с одит на средства от ЕС се предоставят на председателя на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, заместник министър-председателя, на Европейската сметна палата и на Европейската комисия.