



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0300201518

за извършен одит „Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“, за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 463/11.12.2019 г.
на Сметната палата (Протокол № 45)

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на съкращенията	3
Терминологичен речник	4
Резюме	6
Въведение	9
1. Основание и причини за извършване на одита	9
2. Описание на обекта на одит	10
Одитен обхват и подход	12
Цели на одита	12
Обхват на одита	12
Одитни въпроси	12
Одитни критерии	13
Одитен подход	13
Методи за събиране и анализ на информация	13
Констатации и оценки	15
I. Създадени условия и организация за адекватно програмиране и планиране на мерките и дейностите, насочени към изпълнение на националната политика в областта на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.	15
1. Ефективност на програмирането и планирането на приоритетна ос 2 „Отпадъци“	15
2. Създадена организация за планиране на процедури и докладване по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“	31
II. Ефективност на изпълнението и контрола на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.	42
1. Договаряне и верификацията при изпълнението на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“	42
2. Ефективност на осъществяваните дейности по мониторинг по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“	54
3. Администриране на сигнали за нередности по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“	57
Заклучение	62
Препоръки	64
Приложение № 1 Основен въпрос: Ефективни ли са мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?	67
Приложение № 2 Съответствие на целите по Приоритетна ос 2 с целите и приоритетите, заложи в европейските изисквания и националните стратегически и програмни документи	70
Приложение № 3 Стратегически, програмни и планови документи, свързани с управлението на отпадъците	72
Приложение № 4 Органиграма и функции на структурните звена в Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., съгласно Системи за управление и контрол на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. (версия 2)	75
Приложение № 5 Проведени заседания на Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. и взетите решения за изпълнението на Приоритетна ос 2 „Отпадъци“	78
Приложение № 6 Проведени писмени процедури за неприсъствено вземане на решения на Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. и взетите решения за изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“	79
Опис на одитните доказателства към одитен доклад №0300201518	80

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ГД ЕФК	Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“
ДНФ	Дирекция „Национален фонд“
ДУООП	Дирекция „Управление на отпадъците и опазването на почвите“
ДБФП	Договор за безвъзмездна финансова помощ
ДСДР	Доклад за сертификация и декларация за допустимите разходи
ЕИФ	Европейски инвестиционен фонд
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗППП	Законосъобразност на процедури и процесуално представителство
ЗУСЕСИФ	Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове
ИСУН 2020	Информационна система за управление и наблюдение
КН	Комитет за наблюдение
МСП	Малки и средни предприятия
МФ	Министерство на финансите
НАНЕСИФ	Наредба за администриране на нередности от Европейските структурни и инвестиционни фондове
НППОО	Национална програма „Предотвратяване на образуването на отпадъци“
НПУО	Национален план за управление на отпадъците
ОПИК	Оперативна програма „Околна среда“
ПО	Приоритетна ос
РУО	Ръководител на Управляващ орган
СКУСЕС	Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС
УО	Управляващ орган
ФМФИБ	Фонд мениджър на финансовите инструменти в България
ЦКЗ	Централно координационно звено

ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК

Анаеробно разграждане	Биологично разграждане на биоразградими отпадъци в отсъствие на кислород, при контролирани условия и под действието на микроорганизми (включително метаногенни бактерии) с цел производството на биогаз и на ферментационни продукти ¹
Биоразградими отпадъци	Всички отпадъци, годни да бъдат подложени на анаеробно или аеробно разлагане, като хранителни и градински отпадъци, хартия и картон ²
Битови отпадъци	"Отпадъци от домакинствата" и "подобни на отпадъците от домакинствата" ³
Обезвреждане	Всяка дейност, която не е оползотворяване, дори когато дейността има като вторична последица възстановяването на вещества или енергия ⁴
Отпадък	Всяко вещество или предмет, от който притежателят се освобождава или възнамерява да се освободи, или е длъжен да се освободи ⁵
Оползотворяване	Всяка дейност, която има като основен резултат използването на отпадъка за полезна цел чрез замяна на други материали, които иначе биха били използвани за изпълнението на конкретна функция, или подготовката на отпадъка да изпълнява тази функция в производствено предприятие или в икономиката като цяло. Оползотворяването е разделено на три под-категории: подготовка за повторна употреба, рециклиране и друго оползотворяване. ⁶
Подготовка за повторна употреба	Дейности по оползотворяване, представляващи проверка, почистване или ремонт, посредством които продуктите или компонентите на продукти, които са станали отпадък, се подготвят, за да могат да бъдат използвани повторно без каквато и да е друга предварителна обработка ⁷
Повторна употреба	Всяка дейност, посредством която продуктите или компонентите, които не са отпадъци, се използват отново за целта, за която са били предназначени ⁸
Приоритетен ред на йерархията на отпадъците	а) предотвратяване; б) подготовка за повторна употреба; в) рециклиране; г) друго оползотворяване, например оползотворяване за получаване на енергия; и д) обезвреждане ⁹
Предотвратяване	Мерките, взети преди веществото, материалът или продуктът да стане отпадък, с което се намалява: количеството отпадъци, включително чрез повторната употреба на продуктите или удължаването на жизнения им цикъл; вредното въздействие от образуваните отпадъци върху околната среда и човешкото

¹ § 1, т. 1 от Допълнителни разпоредби на Наредба № 6 от 27.08.2013 г. за условията и изискванията за изграждане и експлоатация на депа и на други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци

² чл. 2, буква „м“ от Директива 1999/31/ЕС на Съвета относно депониране на отпадъците

³ параграф 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за управление на отпадъците

⁴ чл. 3, параграф 19 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците, Приложение I

⁵ чл. 3, параграф 12 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

⁶ чл. 3, параграф 15 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

⁷ чл. 3, параграф 16 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

⁸ § 1, точка 23 от ДР на Закон за управление на отпадъци

⁹ чл. 4, параграф 1 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

	здраве; съдържанието на вредни вещества в материалите и продуктите ¹⁰
Разделно събиране на отпадъци	Събирането, при което поток от отпадъци се разделя по вид и естество на отпадъците с оглед улесняване на специфично третиране на неотпадъчни продукти ¹¹
Рециклиране	Всяка дейност по оползотворяване, посредством която отпадъчните материали се преработват в продукти, материали или вещества, за първоначалната им цел или за други цели. То включва преработването на органични материали, но не включва оползотворяване за получаване на енергия и преработване в материали, които ще се използват като горива или за насипни дейности ¹²
Третиране на отпадъците	Дейности по оползотворяване или обезвреждане, включително подготовката преди оползотворяването или обезвреждането ¹³
Управление на отпадъци	Събирането, превозването, оползотворяването и обезвреждането на отпадъци, включително надзорът върху тези дейности и след експлоатационните дейности по депата, както и действията, предприети в качеството на търговец или брокер ¹⁴

¹⁰ чл. 3, параграф 12 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

¹¹ § 1, т. 34 от ДР на Закон за управление на отпадъци

¹² чл. 3, параграф 17 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

¹³ чл. 3, параграф 14 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

¹⁴ чл. 3, параграф 9 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците

РЕЗЮМЕ

Настоящият одитен доклад е съставен в резултат от извършен одит на ефективността на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

Одитът обхваща анализа и оценката на програмирането, планирането и създадените условия за управление на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г., както и постигнатата ефективност от тяхното изпълнение. В обхвата на одита се включват и дейностите по оценка и договаряне на проектите по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“, процесите на верификация, извършването на дейностите по мониторинг на приоритетната ос и администрирането на сигналите за нередности.

В резултат на изпълнението на одитната задача са формирани следните констатации, изводи и оценки:

1. Тематичната цел, инвестиционния приоритет, както и специфичната цел по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са обвързани с целите и приоритетите, заложи в националните стратегически и програмни документи, с което е постигнато съответствие с политиката на Европейския съюз в областта на битовите отпадъци.

Ненавременното приемане на Национален план за управлението на отпадъците и Национална програма „Предотвратяване на образуването на отпадъци“ създава риск за обвързвано планиране на мерките по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ с мерките, включени в стратегическите документи, и за ефективното програмиране на приоритетната ос.

2. Планираните мерки и показатели по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ като цяло са в съответствие с европейските изисквания и са насочени към постигане на специфичната цел „намаляване на количеството битови отпадъци, които се депонират“.

Установените пропуски, свързани с: неясно разграничаване на дейностите по предотвратяване образуването на битови отпадъци и дейностите по оползотворяване, при една от мерките по приоритетната ос и невключени в „Национална програма за предотвратяване образуването на отпадъците“ мерки, които да се финансират от Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., не дават увереност за обвързване на част от мерките по приоритетната ос с мерките от националната програма, свързана с предотвратяване на отпадъците и водят до риск за точно отчитане и проследяване постигането на националните цели в областта на битовите отпадъци.

3. Планираният финансов ресурс по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ е съобразен с националните потребности на страната, предвид това че битовите отпадъци са идентифицирани като едни от слабите места в страната в областта на околната среда и са определени като приоритетни в Националния план за управление на отпадъците.

Установени са пропуски, свързани с:

- неконкретизиране на източника и размера на планираните средства за финансиране на включените мерки, в т. ч. по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., в Национален стратегически план за поэтапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране и в четири програми от Националния план за управление на отпадъците;

- невключено финансиране от Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. в бюджетната програма, свързана с отпадъците, от Бюджет по политики и програми за 2016 г. на Министерството на околната среда и водите;

- недостатъчните условия за отчитане на конкретния принос на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ за постигане на националните цели, заложи в отделните програми в областта на битовите отпадъци.

4. За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. са извършени поредица структурни промени и има интензивно текучество на ръководен и експертен състав в Управляващия

орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., което създава риск за ефективното изпълнение на функциите на структурните звена, свързани с приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

5. Създадена е адекватна организация за планиране на процедури по приоритетна ос 2 „Отпадъци“. Въведен е ред за разработване, одобрение и изменение на индикативни годишни работни програми в Процедурния наръчник за работата на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. Разработени са Стратегически планове за изпълнение на приоритетната ос и индикативни годишни работни програми, в които са извършвани съответните изменения, което е предпоставка за добро планиране на процедурите по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

6. Създадени са подходящи условия от страна на Управляващия орган на оперативната програма за оценка и договаряне на проектните предложения по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, но са допуснати продължителни срокове за извършване на оценителния процес от експертните работни групи, което създава риск от забавяне на договарянето при процедурите чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и изпълнението на проектите на бенефициентите, респективно забавянето на усвояването на средствата по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

7. От ръководителя на Управляващия орган са утвърдени вътрешни правила и процедури в Процедурния наръчник по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020 г., регламентиращи процеса по мониторинг на оперативната програма, респективно приоритетната ос.

Анализът на съдържанието на Процедурния наръчник по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г., в частта на дейността по мониторинг, осъществяван от Управляващия орган, показва, че създадената контролна среда следва да бъде подобрена, за да съответства на добрите практики като се детайлизират и прецизират съществуващите процедури за изготвяне на Годишен план за проверки на място.

Отсъстват утвърдени процедури за действията на експертите от Отдел „Мониторинг“ за:

- определяне на рискови проекти, както и интензитета за тяхното наблюдение;
- случаите, в които отдел „Одити и нередности“ не предоставя информация за евентуални рискове по проекта въз основа на инструмента АРАХНЕ;
- извършване на актуализация на годишния план за проверки на място за проектите, съфинансирани от Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.;
- запознаване на бенефициентите с констатациите, направени в резултат на извършените проверки на място от експерти от Управляващия орган на програмата, и изразяване на позиция по установените факти, отправените препоръки и сроковете за тяхното изпълнение;
- определянето на критерии, по които се посочват служителите, извършващи проверките на място;
- контролни процедури, които да гарантират регистрирането на проверката на място и прикачването в Информационната система за управление и наблюдение 2020 на одобрения доклад и контролен лист в определения в Процедурния наръчник за Оперативна програма „Околна среда“ срок.

8. За получаването на достатъчна увереност относно спазването на регламентираните процедури за мониторинг по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. и с цел оценка на ефективността им, е формирана нестатистическа одитна извадка, включваща 16 сключени договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на обща стойност 526 921 940,90 лв., което представлява 76,74 на сто от общата стойност на договорената към 31.12.2018 г. безвъзмездна подкрепа от ЕС по приоритетната ос.

Осъществените процедури на дейността по оценка, договаряне и мониторинг на изпълнението на административните договори за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за проектите, включени в одитната извадка са извършени при спазване на регламентиранияте процедури, но са допуснати пропуски, като оценките на проектите, кандидатстващи за финансова подкрепа са извършвани продължително във времето между 4 и 11 месеца.

Дейностите, включени в одитираните проекти, допринасят за постигането на заложените индикатори по Приоритетната ос 2 и съответно за постигане на нейните цели.

9. Управляващият орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. е одобрил процедури за администриране на нередности по проекти, финансирани по оперативната програма. При прилагането на процедурите за администриране на нередности от Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. са допуснати съществени пропуски от отдел „Одит и нередности“.

10. Изготвените и одобрени годишни доклади за дейността на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. осигуряват информация за изпълнението на програмата, респективно за изпълнението на Приоритетната ос 2 „Отпадъци“ за одитирания период.

През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. Министерството на околната среда и водите и Управляващият орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. полагат усилия за повишаване ефективността на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци. Но за постигането на съответствие с добрите практики са необходими допълнителни усилия от страна на Управляващия орган за оптимизиране на процесите по оценката, договарянето и изпълнението на проектите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, подобряване на създадената контролна среда в дейността по мониторинг, включително при прилагането на процедурите за администриране на нередности.

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през одитирания период¹⁵ носят министрите на околната среда и водите, както следва:

- Ивелина Веселинова Василева за периода от 07.11.2014 г. до 27.01.2017 г.;
- Ирина Стойкова Костова за периода от 27.01.2017 г. до 04.05.2017 г.;
- Нено Ненов Димов за периода от 04.05.2017 г. до и към датата на съставяне на одитния доклад.

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение относно ефективността на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

Одитът е извършен в съответствие с Международно признатите одитни стандарти, издадени от Комитета за одитни стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание и причини за извършване на одита

Одитът е извършен на основание чл. 5, ал. 1, т. 3, чл. 6 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на Заповед № ОД-03-02-015 от 29.10.2018 г. издадена от заместник-председател на Сметната палата, в изпълнение на одитна задача № 302 от Програмата за одитната дейност на Сметната палата на Република България за 2018 г.

Основната цел на дейностите по управление на отпадъците в България, е минимизирането на отрицателните последици от образуването и управлението на отпадъците върху човешкото здраве и околната среда, както е определено в чл. 1, ал. 3 в Закона за управлението на отпадъците. Държавната политика по управлението на отпадъците представлява съвременна концепция за ресурсна ефективност, насочена към предотвратяване на образуването на отпадъци, насърчаване на повторната употреба и оползотворяването чрез рециклиране, регенериране или друг процес на извличане на вторични суровини, обезвреждане и безопасно съхраняване на отпадъците, увеличаване на отговорността на производителите, стимулиране на инвестиции в сектора, в рамките на наличните финансови инструменти.

Политиката в областта на управление на отпадъците, намира отражение в Националния план за управление на отпадъците 2014-2020 г., разработен в съответствие с чл. 28 и чл. 29 от Рамковата директива за отпадъците¹⁶ - и чл. 49 и чл. 50 от Закона за управление на отпадъците (ЗУО) и има за цел да намали използването на ресурси и да поощрява прилагането на практика на йерархията на отпадъците.

Генералната стратегическа цел на страната в сферата на управление на отпадъците е: Общество и бизнес, които не депонират отпадъци. Стратегическите цели, гарантиращи постигането на генералната стратегическа цел, са:

- намаляване на вредното въздействие на отпадъците чрез предотвратяване образуването им и насърчаване на повторното им използване;
- увеличаване на количествата на рециклираните и оползотворени отпадъци, чрез създаване на условия за изграждане на мрежа от съоръжения за третиране на цялото количество генерирани отпадъци, което да намали риска за населението и околната среда;
- управление на отпадъците, което гарантира чиста и безопасна околна среда;
- превръщане на обществеността в ключов фактор при прилагане йерархията на управление на отпадъците. В рамките на Националния план за управление на отпадъците (НПУО) 2014-2020 г. са разработени девет програми, които чрез своите дейности водят до постигане на изпълнението, както на конкретните програмни цели (стратегически/оперативни цели), така и на четирите стратегически цели на националния план.

Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС) 2014 - 2020 г. е насочена към изпълнение на целите на „Националния стратегически план за намаляване на количествата биоразградими отпадъци, предназначени за депониране 2010-2020“, в изпълнение на изискванията на Директива 1999/31/ЕО и на българското законодателство за намаляване на биоразградимата фракция от битовите отпадъци до 35% от общото тегловно количество на биоразградимите битови отпадъци, предназначени за депониране до 2020 г. Тази цел следва да бъде постигната и с изпълнението на проекти по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ (ПО 2) на програмата.

Целта на ПО 2 „Отпадъци“ е постигане на съответствие с йерархията при управлението на отпадъците, съгласно Директива 2008/98/ЕО. В резултат от изпълняваните мерки се очаква да се постигне намаляване количеството на депонираните битови отпадъци чрез повторна употреба, рециклиране и оползотворяване.

С най-голям дял от депонираните битови отпадъци са биоразградимите. Инвестиционните мерки, финансирани по програмата следва да доведат до постепенното

¹⁶ Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците, наричана още Рамкова директива за отпадъците (РДО)

намаляване на количествата на депонираните и увеличаване на количествата рециклирани/оползотворени биоразградими отпадъци.

Устойчивото управление на отпадъците е подкрепено чрез инвестиции в допълнителен капацитет за рециклиране и повторна употреба. Това следва да допринесе за изпълнение на целите за рециклиране съгласно Закона за управление на отпадъците и Националния план за управление на отпадъците 2014-2020 г., както и ще се улесни достъпът на населението до центрове за рециклиране и повторна употреба. Инвестициите надграждат направеното по ОПОС 2007 - 2013 г. Предвидени са и инвестиции в дейности по оползотворяване на битови отпадъци чрез получаване на енергия. Проектът, който се финансира (включен в НПУО 2014 - 2020 г.), е трета фаза на интегрирания проект на Столична община за управление на битовите отпадъци на град София.

Мерките за подобряване управлението на битовите отпадъци, съгласно йерархията и за изпълнение на законодателни изисквания включват:

- проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността;
- проектиране и изграждане на площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци;
- осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на биоразградими и зелени отпадъци;
- проектиране и изграждане на анаеробни и/или компостиращи инсталации за разделно събрани биоразградими и /или зелени отпадъци,
- проектиране и изграждане на инсталации за оползотворяване на битови отпадъци – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община;
- проектиране и изграждане на съпътстваща инфраструктура към описаните по-горе инсталации (напр. електроснабдяване, път, водоснабдяване), която обслужва само изгражданите обекти;
- дейности, свързани с изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти с цел събиране, синтезиране, разпространение и прилагане на нови, нетрадиционни успешни мерки, добри практики и/или управленски подходи в областта на управлението на отпадъците, както и въвеждане на нови технологии и организиране на информационни кампании, насочени към предотвратяване образуването на отпадъци и формирането на общество с нулеви отпадъци („zero waste“ society).

Прегледът и оценката на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014-2020 г., имат потенциал за акцентирание върху евентуални слабости, както и на причините за неуспехите и отправяне на адекватни препоръки за подобряване управлението на средствата от Европейския съюз (ЕС).

2. Описание на обекта на одит

Обект на одит са мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г., за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

Политиката по управление на отпадъците се осъществява от министъра на околната среда и водите, подпомаган от дирекция „Управление на отпадъците и опазване на почвите“ в МОСВ, в съответствие със законодателството на Европейската общност и националното законодателство – Закон за опазване на околната среда, Закон за управление на отпадъците, наредби, националните планови и стратегически документи – Национален план за управление на отпадъците 2014 - 2020 г. (НПУО) и Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране.

В контекста на политиката на Европейската комисия за отпадъци и развитие на кръгова икономика, икономическият модел от типа „вземи, произведи и изхвърли“ вече не съответства на нуждите на съвременното общество и на ограничения характер на природните ресурси. Съгласно възприетата йерархия на отпадъците, приоритетите са насочени към предотвратяването на отпадъците, последвано от подготовката за повторно използване, рециклиране, възстановяване и накрая изхвърляне, като най-нежелана опция. Държавната политика по управление на отпадъците се фокусира върху интегрирането на нови, устойчиви от екологична и икономическа гледна точка модели, където от битовите отпадъци да се отделя всичко, което може да се оползотвори и рециклира, за да се превърне в енергия, в суровина за индустрията, в тор за растенията, а в новоизградените регионални депа да се депонират минимални количества отпадък.

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. е одобрена с решение на ЕК на 15 юни 2015 г.

Съгласно Становището на службите на Комисията относно разработването на Споразумение за партньорство и програми в България за периода 2014 - 2020 г. и позицията на ЕК по отношение на предизвикателствата в сектор „Отпадъци“, ОПОС 2014 - 2020 г. предвижда финансиране на мерки за изпълнение на задълженията на страната във връзка със законодателството на Общността за достигане на целта за рециклиране от 50 на сто до 2020 г. и целите, заложи в Пътната карта за ресурсна ефективност. В резултат, мерките по ПО2 на ОПОС 2014-2020 г. са съобразени и с препоръката на службите на ЕК, че „Приоритет трябва да получи предотвратяването на отпадъците, повторната употреба и рециклирането, а нуждите от депониране на отпадъците трябва да бъдат намалени.“

Една от тематичните цели, включени в ОПОС 2014-2020 г. е: 06 „Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“, в рамките на която е избран инвестиционен Приоритет 6а „Инвестиции в сектора на отпадъците за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда и за вземане на мерки във връзка с нуждите, установени от държавите членки, от инвестиции, които надхвърлят тези изисквания“ със специфична цел - „Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци“.

Изборът на целите и приоритетите е с оглед постигане на съответствие със законодателството на ЕС в областта на отпадъците - Рамкова директива за отпадъците, Директива 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци и постигане целите на Пътната карта за ресурсна ефективност (на ЕС). Предвидените мерки са идентифицирани като приоритетни и в НПУО за периода 2014 - 2020 г. Планът съдържа анализ относно количествата, видовете и състава на различните потоци отпадъци, както и тенденциите по отношение образуването на битови отпадъци и необходимите мерки за тяхното устойчиво управление. Изпълнението на проекти за изграждане на анаеробни инсталации за биоразградими отпадъци ще допринесе за изпълнението на Национален план за действие по изменение на климата 2013 - 2020 г., както и за целта на Стратегия „Европа 2020“ за 20 на сто намаляване на емисиите парникови газове.

Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. следва да допринесе за постигането на 7 цели на ниво ЕС¹⁷, една от които е *Цел 3.2 Превръщане на отпадъците в ресурси* чрез финансиране на инвестиции, заложи в Приоритетна ос 2 „Отпадъци“, за подобряване на системите за управление на отпадъците и за тяхното привеждане в съответствие със съществуващото законодателство в сектора, вкл. чрез инвестиции, насочени към увеличаване на количеството рециклирани отпадъци до 50 на сто от общото количество генерирани отпадъци. Програмата е насочена към изпълнение на целите на:

- Националният план за управление на отпадъците за периода 2014 – 2020 г., и по-конкретно, към мерки за подготовка за повторна употреба и рециклиране, предварително третиране и оползотворяване, изграждане на анаеробни и/или компостиращи инсталации за биоразградими отпадъци;

¹⁷ Пътна карта за ресурсна ефективност (на ЕС)

- Националният стратегически план за поетапно намаляване количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране 2010 – 2020 г., в изпълнение на изискванията на Директива 1999/31/ЕО и разпоредбите на Закон за управление на отпадъците във връзка с ограничаване до 2020 г. на количеството депонирани биоразградими битови отпадъци до 35 на сто от общото количество на същите отпадъци, образувани в Република България през 1995 г.

Посочените цели следва да бъдат постигнати и с изпълнение на мерки по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на програмата.

С Решение № 364 от 2 юни 2014 г. за изменение на Решение № 792 на Министерския съвет от 17.12.2013 г. за определяне на органи, отговорни за управлението, контрола, координацията и одита на европейските структурни и инвестиционни фондове и други инструменти и инициативи на Европейския съюз през периода 2014-2020 г. Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ (ГД ОПОС) в МОСВ е определена за Управляващ орган на ОПОС 2014 – 2020 г. За одитирания период функциите на ръководител на Управляващия орган на ОПОС 2014 - 2020 г. се изпълняват от министъра на околната среда и водите, като са делегирани и на главния директор на ГД ОПОС в МОСВ.

ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

Цели на одита

В съответствие с определените в Международните одитни стандарти на Върховните одитни институции (МСВОИ) общи цели на одита на изпълнението, настоящият одит има за цел да:

1. Предостави на ръководството на Министерството на околната среда и водите и на други заинтересовани потребители на информацията, независима и обективна оценка за мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г. за одитирания период.

2. Подпомогне ръководството на одитирания обект и Управляващия орган относно идентифицираните слабости и пропуски, като се дадат препоръки, относно изпълнението на Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ за подобряване на изпълнението на мерките за управлението на битовите отпадъци и постигане на целите на оста.

Обхват на одита

Одитираният период е от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

Одитът обхваща анализа и оценката на програмирането, планирането и създадените условия за управление на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г., както и постигнатата ефективност от тяхното изпълнение.

В обхвата на одита се включват и дейностите по оценка и договаряне на проектите по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“, верификацията и изпълнението на дейностите по мониторинг на приоритетната ос, както и администрирането на сигналите за нередности. Не са идентифицирани ограничения пред изпълнението на одитната задача на етап планиране, които да оказват влияние върху обхвата на нейното изпълнение.

Одитни въпроси

Основен въпрос:

Настоящият одит дава отговор на следния основен въпрос:

Ефективни ли са мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.?

Специфични въпроси и подвъпроси:

За да се отговори на основния одитен въпрос, одиторите следва да отговорят на следните специфични въпроси и подвъпроси:

1. Създадени ли са условия и организация за адекватно програмиране и планиране на мерките и дейностите, насочени към изпълнение на националната политика в областта на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г.?

1.1. Ефективен ли е процесът на програмиране и планиране по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г.?

1.2. Създадена ли е подходяща организация за планиране на процедури и докладване по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020 г.?

2. Ефективни ли са изпълнението и контрола на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?

2.1. Договарянето и верификацията допринасят ли за изпълнението на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г.?

2.2. Ефективно ли се осъществяват дейностите по мониторинг по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?

Одитни критерии

Критериите и показателите за оценка на ефективността от изпълнението на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., посочени в Приложение № 1 към настоящия доклад¹⁸.

Одитен подход

Въз основа на оценката на одитния риск при изпълнение на одита и за целите на определяне на основния одитен въпрос са използвани системно-ориентирания и резултатно-ориентирания подходи.

Системно-ориентирания подход дава възможност за обхващане на основните фактори със съществен ефект върху процесите по програмиране и планиране при изпълнението на Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на оперативната програма, което позволява оценка на дефинирането на целите, установяване на добри практики и на допуснати пропуски, анализиране на причините за тях и формулиране на препоръки за преодоляването им.

Посредством резултатно-ориентирания подход е проучено изпълнението на показателите и целите по одобрените проекти и съответно степента на постигането на поставените цели на Приоритетната ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г., включително и чрез извършване на дистанционни проверки чрез анкети.

Методи за събиране и анализ на информация

При събирането на информация и одитни доказателства и за целите на анализа и оценката на изпълнението на дейностите по мониторинг на Приоритетната ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. е използван системно-базирания подход, като основната част от информацията е събрана чрез информационната система за управление и наблюдение. За получаване на достатъчна увереност относно оценката на ефективността от осъществявания от УО мониторинг е формирана нестатистическа одитна извадка от сключените договори, по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г., през периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

За обработката на събраната при изпълнение на одита информация и доказателства

¹⁸ Приложение № 1 Критерии и показатели за оценка

са изпълнени аналитични одитни процедури като:

- систематизиране и обобщаване на данни;
- анализ и сравнителен анализ на данни по определените критерии и показатели за оценка.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

I. Създадени условия и организация за адекватно програмиране и планиране на мерките и дейностите, насочени към изпълнение на националната политика в областта на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.

1. Ефективност на програмирането и планирането на Приоритетна ос 2 „Отпадъци“

Националната политика по управление на отпадъците, в съответствие с политиката на Европейската комисия за отпадъци, е фокусирана върху интегрирането на нови, устойчиви от екологична и икономическа гледна точка модели, при които от битовите отпадъци да се отделя всичко, което може да се оползотвори и рециклира, за да се превърне в енергия, в суровина за индустрията, в тор за растенията, а в регионалните депа да се депонират минимални количества отпадък.

1.1. Обвързаност на целите по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ с целите и приоритетите в европейските и националните документи

Управлението на битовите отпадъци, свързано с опазване на околната среда и ефективно използване на ресурсите, е застъпено в европейски директиви и национални стратегически и програмни документи:

1.1.1. Минимизирането на отрицателните последици от образуването и управлението на отпадъците върху човешкото здраве и околната среда следва да бъде първата цел на всяка политика в областта на отпадъците, както и поощряване прилагането на практика на йерархията на отпадъците, съгласно Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците.¹⁹ Йерархията на отпадъците включва: предотвратяване; подготовка за повторна употреба; рециклиране; друго оползотворяване, например оползотворяване за получаване на енергия; обезвреждане.²⁰

Предотвратяване образуването на отпадъци е заложено като първи приоритет на управлението на отпадъците, а повторната употреба и рециклирането на материалите да бъдат предпочетени пред оползотворяване на отпадъците за получаване на енергия. За насърчаване на висококачествено рециклиране е въведено изискване държавите членки да определят схеми за разделно събиране на отпадъци (най-малко за следните отпадъчни продукти: хартия, метал, пластмаса и стъкло). В тази връзка държавите членки следва да предприемат необходимите мерки, насочени към постигането целта - до 2020 г. подготовката за повторна употреба и рециклиране на отпадъчни материали като хартия, метал, пластмаса и стъкло от домакинствата, следва да се увеличи най-малко до 50 на сто от общото тегло.²¹

Мерките и контролът за предотвратяване или намаляване на вредното въздействие върху околната среда и човешкото здраве чрез експлоатационни и технически изисквания относно отпадъците и депата са регламентирани в Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депониране на отпадъците.²² Въведено е изискване държавите членки да определят национална стратегия, в която да предвидят мерки за постигане на целта до 2020 г. за намаляване до 35 на сто на количеството биоразградими общински отпадъци, постъпващи за депониране, отнесени към общото им количество през 1995 г.²³

Директивите са транспонирани в българското законодателство със Закон за управление на отпадъците и подзаконовите нормативни актове, в които са пренесени целите

¹⁹ параграф 6 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

²⁰ чл. 4 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

²¹ параграф 7 и чл. 11 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

²² чл. 1 от Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депониране на отпадъците

²³ чл. 5 от Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депониране на отпадъците

и европейските изисквания по отношение на отпадъците и тяхното депониране, и доразвити съобразно националните условия.²⁴

1.1.2. В резултат от анализа на различията, потребностите за развитие и потенциала за растеж в Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г., са формулирани четири стратегически взаимно допълващи се приоритета за финансиране от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), един от които е Стратегически приоритет 3 „Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж“. Предизвикателство по стратегическия приоритет е неефективното използване на ресурси и енергия, за изпълнението на което е дефинирана тематична цел 6 на ЕСИФ „Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ и са предвидени водещи секторни програми за изпълнение, една от които е ОПОС. Част от идентифицираните фактори, обуславящи растеж е „растеж, основан на свързаност, устойчиво развитие и ефикасно използване на ресурсите“, който в областта на околната среда е свързан с управление на отпадъците. Заложено е предприемане на действия, насочени към изпълнение на целите, дефинирани в Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците и Директива 1999/31/ЕС на Съвета относно депониране на отпадъците.²⁵

1.1.3. Стратегическият приоритет²⁶ произтича от приоритетите, заложи в Национална програма за развитие: България 2020²⁷ (НПР България 2020). На базата на формулираните визия и цели са идентифицирани осем приоритетни направления, като относим към одитната задача е предимно приоритет 3²⁸. В рамките на подприоритет 3.5²⁹ от приоритет 3 е включена като област на въздействие „Ефективно използване на ресурсите в регионите чрез оптимизиране събирането на отпадъци и внедряване на съвременни технологии за разделно събиране, компостиране на биоразградимите отпадъци, рециклиране и екологосъобразно обезвреждане“ в изпълнение на Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа за периода до 2020 г.“ Основен фокус за реализацията на подприоритета е поставен върху разработване на програми за предотвратяване на отпадъците, чрез които да се постигне намаляване образуването на отпадъци и увеличаване на количествата рециклирани и оползотворени отпадъци, с цел ограничаване вредното въздействие върху здравето на хората и околната среда. Акцентирано е върху достигането на целите за битовите отпадъци, заложи в европейските директиви.^{30, 31}

Очаквани резултати от осъществяването на мерките са: ръст на оползотворени и рециклирани отпадъци, повишаване на дяла на населението, обслужвано от системи за

²⁴ Наредба № 6 от 27.08.2013 г. за условията и изискванията за изграждане и експлоатация на депа и на други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци (обн., ДВ, бр. 80 от 13.09.2013 г., в сила от 13.09.2013 г., изм. и доп., бр. 13 от 7.02.2017 г.); Наредба № 7 от 24.08.2004 г. за изискванията, на които трябва да отговарят площадките за разполагане на съоръжения за третиране на отпадъци (обн. ДВ, бр. 81 от 17.09.2004 г.); Наредба № 8 от 24.08.2004 г. за условията и изискванията за изграждане и експлоатация на депа и на други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци (обн. ДВ, бр. 83 от 24.09.2004 г.); Наредба за разделно събиране на биоотпадъци и третиране на биоразградимите отпадъци, приета с ПМС № 20 от 25.01.2017 г. (Обн. ДВ, бр. 11 от 31.1.2017 г.)

²⁵ Таблица 8. Връзка между предизвикателствата от анализа, стратегическите приоритети, тематичните цели и списъка с Програми от Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г., стр. 70; стр. 44-45

²⁶ „Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж“

²⁷ водещ стратегически и програмнен документ, който конкретизира целите на политиките за развитие на страната до 2020 г.

²⁸ „Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал“

²⁹ „Създаване на условия за опазване и подобряване на околната среда в регионите, адаптиране към настъпващите климатични промени и постигане на устойчиво и ефективно използване на природните ресурси“

³⁰ рециклиране на битови отпадъци до 2020 г., за което е необходимо да се увеличи подготовката за повторна употреба и рециклиране на отпадъчни материали, включващи най-малко хартия и картон, метал, пластмаса и стъкло от домакинствата, до най-малко 50 на сто от общото им тегло, и друго оползотворяване на материали - Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците; до 2020 г. намаляване до 35 на сто на количеството на биоразградими битови отпадъци, обезвреждани чрез депониране, отнесени към общото количество образувани биоразградими битови отпадъци през 1995 г. - Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депониране на отпадъците

³¹ Приложение № 3

организирано събиране и транспортиране на битови отпадъци; ръст на компостираните биоразградими отпадъци.³²

1.1.4. В прилаганите през одитирания период програмни документи³³ са заложили приоритети, цели и мерки, пряко насочени към постигане на целите в областта на битовите отпадъци, произтичащи от европейските директиви и заложили в националната нормативна уредба. Дефинирани са цели за намаляване на количеството депонирани битови отпадъци и постигане на ресурсна ефективност чрез прилагане на йерархията при управление на отпадъците. За постигане на целите са предвидени мерки, свързани с: доизграждане на инфраструктурата за предварително третиране на отпадъците; изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, в т. ч. осигуряване на съоръжения и техника за извършване на дейностите; поетапна рекултивация на общинските депа, неотговарящи на нормативните изисквания; доизграждане на системите за разделно събиране на биоотпадъците; доизграждане на инсталации за компостиране и анаеробно разграждане.³⁴

1.1.5. Съгласно § 18 от Допълнителните разпоредби на Закона за управление на отпадъците, предвидените по чл. 49 и чл. 50 от същия закон план за управление на отпадъците и програма за предотвратяване на образуването на отпадъци, следва да се разработят и приемат от Министерския съвет съответно до 13.07.2014 г. и до 12.12.2013 г.

В изпълнение на изискванията на чл. 28 от Директива 2008/98/ЕО³⁵ и ЗУО, е приет Национален план за управление на отпадъците 2014-2020 г. (НПУО), който е насочен към постигане на ефективно използване на ресурсите и устойчиво управление на отпадъците, чрез спазване йерархията при управлението на отпадъците. Определени са четири цели, които да се изпълняват от девет програми. Основните източници на финансиране на мерките по програмите от НПУО са националният бюджет, вкл. Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДОС), общински бюджети, частно финансиране и средства по ОПОС 2014-2020 г. Не по всички програми, свързани с управлението на отпадъците и включени в НПУО оперативната програма е определена за източник на финансиране.³⁶ В стратегическите документи на европейско ниво е поставен фокус към политика на предотвратяване на образуването на отпадъци и ефективното им използване като ресурси. В тази връзка за първи път в България е разработена Национална Програма за предотвратяване образуването на отпадъци (НППОО), която е част от НПУО и включва мерки за прилагане на най-високото ниво от йерархията на управление на отпадъците. Изпълнението на мерките и дейностите от НППОО следва да доведе до постигане на конкретните програмни цели и на стратегическа цел 1 „Намаляване на вредното въздействие на отпадъците чрез предотвратяване образуването им и насърчаване на повторното им използване“ на НПУО.³⁷

Разработването на НПУО и НППОО като част от него, както и изготвянето на екологична оценка на НПУО³⁸ са възложени от МОСВ на външен изпълнител.³⁹ Процесът по възлагане, изпълнение и провеждане на съгласувателните процедури и консултации за приемане на НПУО и включената в него НППОО продължава общо над 2 години до приемането на НПУО от Министерския съвет с РМС № 831 от 22.12.2014 г.

³² НПР България 2020, стр. 56, 58, 59

³³ Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г.; Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.

³⁴ Приложение № 3

³⁵ Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците

³⁶ Одитно доказателство № 2

³⁷ Главна цел „Прекъсване на връзката между икономическия растеж и свързаното с това вредно влияние върху човека и околната среда в резултат на образуването на отпадъци“; оперативни цели „Намаляване на количеството на отпадъци“; „Намаляване на вредното въздействие на отпадъците“; „Намаляване на съдържанието на вредни вещества в материалите и продуктите“, стр. 73 от НПУО; Приложение № 3

³⁸ Обществена поръчка с предмет „Разработване на Доклад за екологична оценка на Национален план за управление на отпадъците за периода 2014-2020 г.“; https://www.moew.government.bg/static/media/ups/tiny/filebase/Press/Konsultacii/2014/Septemvri/EO_NPUO.pdf

³⁹ Обществена поръчка с предмет „Анализ на политиката и техническа инфраструктура в областта на управление на отпадъците в Република България и предложение за разработване на Национален план за управление на отпадъците за периода 2014-2020 г.“;

Решението за интегриране на НППОО в НПУО, независимо от определените от законодателя различни срокове за тяхното разработване и приемане, както и продължителността на процедурите по разработване и приемане на НПУО довеждат до закъснение при приемане на НППОО от една година, а на НПУО – от 5 месеца.

Забавяне в сроковете за изготвянето на планове за управление и програми за предотвратяване на образуването на отпадъци, както и на мерки за постигане на целите до 2020 г. на целите за подготовка за повторна употреба и рециклиране е отчетено и дадено като препоръка в Предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. по отношение на тематично предварително условие 6.2. „Сектор на отпадъците“.⁴⁰

1.1.6. С цел намаляване на въздействието върху околната среда от депонирането на биоразградими битови отпадъци, подобряване на тяхното управление и в изпълнение на изискванията на чл. 5 от Директива 1999/31/ЕО⁴¹, от министъра на околната среда и водите е утвърден Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране.⁴² В стратегическия план са включени мерки за изпълнение на целите, заложи в директивата и в българското законодателство⁴³ за поетапно намаляване до 2020 г. на биоразградимата фракция от битови отпадъци, които се обезвреждат чрез депониране, до 35 на сто от тези, образувани през 1995 г. Постигането на целта е посредством мерки за рециклиране, компостиране, образуване на газове и възстановяване на материали/енергия.⁴⁴ Рециклирането на биоразградимите битови отпадъци се подпомага от тяхното разделно събиране, което се осъществява от общините. Основният метод, избран за управление на биоразградимите битови отпадъци в България е компостирането, което е най-често използвания вариант за биологично третиране. Компостирането на биоразградимите битови отпадъци и анаеробното разграждане са рециклиране, когато компостът (остатъкът от разлагането) се използва за наторяване на земя, в противен случай се класифицира като предварително обработване преди депониране или изгаряне.⁴⁵

1.1.7. За подпомагане постигането на целите в областта на битовите отпадъци е програмирана приоритетна ос 2 „Отпадъци“, включена в ОПОС 2014-2020 г.⁴⁶ Основни потребности за развитие в сектор „отпадъци“ са установени от УО след извършен анализ на настоящата ситуация и развитието на инфраструктурата в областта на околната среда. Анализът е съгласуван с тематичната работна група за изготвяне на ОПОС 2014 – 2020 г. и е основа за определяне на нейните приоритети.⁴⁷

Програмата е одобрена от ЕК на 15 юни 2015 г.⁴⁸ – година и половина след началото на новия програмен период, включително поради късното приемане на европейските регламенти.⁴⁹

Процесът на програмиране включва идентифициране на нуждите и предизвикателствата в сектор „отпадъци“, които е необходимо да се адресират, поставяне на ясни и измерими цели и адекватни показатели за тяхното изпълнение, мерки и финансови ресурси, чрез които да се постигнат целите. Програмирането на приоритетната ос е резултат от предложенията на УО, обсъжданията в рамките на тематичната работна

⁴⁰ http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/documentation/ex-ante_report_bg_15.01.pdf, стр. 175, 176, 191

⁴¹ Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депониране на отпадъците

⁴² <https://www.moew.government.bg/bg/utvurden-e-nacionalniyat-plan-za-namalyavane-kolichestvata-na-biorazgradimite-otpaduci-prednaznatcheni-za-deponirane/>

⁴³ чл. 31, ал. 1, т. 2 от Закон за управление на отпадъците; параграф 2 от Преходни и заключителни разпоредби на Наредба № 8 от 24.08.2004 г. за условията и изискванията за изграждане и експлоатация на депа и на други съоръжения и инсталации за оползотворяване и обезвреждане на отпадъци (обн. ДВ, бр. 83 от 24.09.2004 г.)

⁴⁴ чл. 5, параграф 1 от Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депониране на отпадъците

⁴⁵ т. 8 Мерки за намаляване на количествата на биоразградими битови отпадъци

⁴⁶ Решение за изпълнение на ЕК С (2014) от 15.06.2015 г.

⁴⁷ http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/present/first_priorities_presentation_final.pdf; ОПОС 2014-2020 г., стр. 7

⁴⁸ одобрена с Решение С (2015) 4144 на ЕК на 15 юни 2015 г.

⁴⁹ Одитно доказателство № 1; Решение С (2015) 4144 на ЕК от 15 юни 2015 г.; Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006; Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета

група за изготвяне на ОПОС 2014 - 2020 г. и преговори с представители на ЕК.⁵⁰ Обсъжданията на отделните елементи при програмирането на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ в рамките на тематичната работна група за изготвяне на ОПОС 2014 - 2020 г. са разгледани в отделните части от доклада.

Задачите на УО на ОПОС 2014-2020 г. във връзка с разработване, одобрение и изменение на оперативната програма, етапите, сроковете за изпълнение и отговорните структурни звена са описани в Процедурен наръчник за ОПОС 2014-2020 г.⁵¹

Програмирането на приоритетната ос е съобразено с изискванията на чл. 96, параграф 2 (б) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета, относно определяне на тематична цел, инвестиционен приоритет и специфична цел. Изборът на специфичната цел „Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци“ съответства на инвестиционен приоритет 6а „Инвестиране в сектора на отпадъците за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на съюза в областта на околната среда и удовлетворяване на нуждите, идентифицирани от държавите членки“⁵². Инвестиционният приоритет е свързан с тематична цел 6 „Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“, посочена в изискванията на чл. 9, ал. 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 и чл. 5, т. 6 от Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета.⁵³

Тематичната цел и инвестиционният приоритет са избрани с оглед постигане на съответствие със законодателството на ЕС в областта на отпадъците⁵⁴. Специфичната цел е съобразена с генералната стратегическа цел на страната в сферата на управление на отпадъците, по отношение на тяхното депониране, заложена в НПУО.⁵⁵

Тематичната цел, инвестиционният приоритет, както и специфичната цел по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са обвързани с целите и приоритетите, заложените в националните стратегически и програмни документи, с което е постигнато съответствие с политиката на Съюза в областта на битовите отпадъци.

1.2. Адекватност на мерките и показателите за изпълнение на целите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ и националните цели

За отчитане на ефективността от управлението на битовите отпадъци и за проследяване на напредъка на заложените цели по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ от ОПОС 2014-2020 г. и националните цели са необходими адекватни мерки и измерими индикатори.

1.2.1. Програмирането на всяка приоритетна ос, освен специфична цел включва, и действията (мерките), които ще получат подкрепа по инвестиционния приоритет; индикатор за резултат, с количествено определена базова и целева стойност; общи и специфични индикатори за изпълнение, с количествено определена целева стойност съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета.⁵⁶

При разработването на ОПОС 2014-2020 г. по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ от УО са предложени и в рамките на тематичната работна група са обсъждани за включване, освен мерки за битови отпадъци и мерки за болнични отпадъци, опасни отпадъци от потока битови отпадъци, поетапно закриване и рекултивация на общински депа за

⁵⁰ Одитно доказателство № 1; Преговори ЕК

http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/present/programming_training.pdf

⁵¹ Одитно доказателство № 8.

⁵² чл. 5 от Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета

⁵³ Протокол от заседанието на РГ по програмиране на ОПОС 2014-2020:

http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_3_zasedanie_rgopos_21.12.12.pdf, стр. 3, 5, 8;

http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_4_zasedanie-13-03-2013_final.pdf, стр. 9

⁵⁴ Директива 2008/98/ЕО от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците, Директива 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци и постигане целите на Пътната карта за ресурсна ефективност (на ЕС); http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_4_zasedanie-13-03-2013_final.pdf, стр. 2

⁵⁵ Генерална стратегическа цел „Общество и бизнес, които не депонират отпадъци“ от НПУО 2014-2020 г.; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/6_zasedanie/protocol_6_zasedanie_trg.pdf, стр. 7

⁵⁶ чл. 96, параграф 2, (б) от Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета

неопасни отпадъци, неотговарящи на нормативните изисквания, които в окончателната версия на ОПОС 2014-2020 г. са отпаднали.⁵⁷

По приоритетната ос са планирани и одобрени от ЕК седем мерки за подобряване управлението на битовите отпадъци, които са пряко свързани с мерките/ дейностите, заложи в планове за действие към четири програми от НПУО⁵⁸. При планирането на мерките са взети предвид нуждите на страната за постигане на националните и европейските изисквания за рециклиране и депониране на битови отпадъци и приоритетно изграждане на необходимите инсталации, както и обсъжданията в рамките на тематичната работна група.⁵⁹ Акцентирано е върху мерки, които са идентифицирани като предизвикателства и приоритетни в Споразумението за партньорство и НПУО.⁶⁰ Шест от мерките по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ имат инвестиционен характер и са насочени към проектиране и изграждане на: площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци; анаеробни и/или компостиращи инсталации за разделно събрани биоразградими и/ или зелени отпадъци; инсталации за оползотворяване на битови отпадъци и др. Част от инвестициите са насочени към биоразградимите битови отпадъци, от една страна за изпълнение на целите по отношение на биоразградимите битови отпадъци, а от друга, поради това че над 50 на сто от битовите отпадъци са биоразградими. Реализирането на идентифицираните инвестиционни мерки следва да допринесе до постигането на специфичната цел и очаквания резултат „намаляване на количеството депонирани битови отпадъци“.⁶¹

Планирана е една неинвестиционна мярка, свързана с дейности, по изпълнение на демонстрационни/ пилотни проекти с цел събиране, разпространение и прилагане на нови, нетрадиционни мерки, добри практики в областта на управлението на отпадъците, организиране на информационни кампании. Посочените дейности са насочени към предотвратяване образуването на отпадъци и формирането на общество с нулеви отпадъци.⁶²

Мярката „Проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността“⁶³, съдържа дейности както за предотвратяване образуването на битовите отпадъци, така и за тяхното оползотворяване, които са различни нива в йерархията:

- например, към мярката е включена дейност „повторна употреба“. Съгласно определението, дадено в Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците⁶⁴ и ЗУО⁶⁵ „повторна употреба“ е „всяка дейност, посредством която продуктите, които не са отпадъци, се използват отново за целта, за която са били предназначени“, т. е. повторната употреба е средство за предотвратяване образуване на отпадъците, а не е дейност по управление на отпадъка.⁶⁶

- дейността „подготовка за повторна употреба“ е неотнормима към целите на НППОО, към която ОПОС 2014-2020 г. адресира мярката, в която тази дейност е

⁵⁷ Одитно доказателство № 1; ОПОС 2014-2020 г., стр. 58 и 59;

http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_5_zasedanie-02-09-2013.pdf; стр. 2, 17

⁵⁸ Одитно доказателство № 2

⁵⁹ http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_2_zasedanie_rgopos_19.10.12.pdf, стр. 13, 14;

http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_4_zasedanie-13-03-2013_final.pdf, стр. 9

⁶⁰ Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г., стр. 92; Национален план за управление на отпадъците, стр. 25, 33

⁶¹ ОПОС 2014-2020 г., стр. 58; Национален план за управление на отпадъците, стр. 24

⁶² ОПОС 2014-2020 г., стр. 58 и 59

⁶³ „Проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността“, стр. 53 от ОПОС 2014-2020 г.

⁶⁴ чл. 3 (13) от Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците

⁶⁵ параграф 1, т. 23 от Допълнителни разпоредби на Закон за управление на отпадъците, ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г., в сила от 13.07.2012 г., изм. и доп. от 20.02.2015 г., изм. и доп., бр. 105 от 30.12.2016 г., бр. 13 от 7.02.2017 г., изм., бр. 85 от 24.10.2017 г., изм. и доп., бр. 88 от 3.11.2017 г., в сила от 1.01.2022 г., изм., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г., изм. и доп., бр. 53 от 26.06.2018 г., в сила от 26.06.2018 г., бр. 77 от 18.09.2018 г.;

⁶⁶ Национален план за управление на отпадъците, стр. 68

включена. Дейността е част от оползотворяването на отпадъците⁶⁷, и не се отнася към дейностите за предотвратяване на тяхното образуване,⁶⁸ според йерархията при управление на отпадъците. Пример за подготовка за повторна употреба са ремонт на велосипеди, мебели, перални машини, хладилници и др., от които притежателите им са се освободили като отпадък и впоследствие след ремонта са повторно използвани.⁶⁹

Основната разлика между "повторна употреба" и "подготовка за повторна употреба" е, че в първия случай материалът или предметът не е отпадък, докато при "подготовка за повторна употреба", материалът е отпадък по смисъла на определението за отпадъци.⁷⁰

- в НППОО е представена същността на мярка „Насърчаване на повторната употреба и/или поправка на подходящи изхвърлени продукти или на техните компоненти чрез използването на образователни, икономически, логистични или други мерки, като например създаване или подкрепа на акредитирани центрове и мрежи за поправка и повторна употреба“. В описанието на мярката недвусмислено е подчертано, че „подготовката за повторна употреба не попада в чисто правен смисъл към мерките за предотвратяване образуването на отпадъците и въпреки, че нейният ефект в крайна сметка е същия – удължаване на жизнения цикъл и оттам и намаляване на количеството отпадъци, тази мярка ще бъде част от плана за управление на отпадъците в частта оползотворяване“. Предвид описанието, в НПУО е обособена самостоятелна „Програма за достигане на целите за подготовка за повторна употреба и за рециклиране на битовите отпадъци от хартия, метали, пластмаса и стъкло“.⁷¹

- в Приложение IV от Директива 2008/98/ЕО са посочени „примерни мерки за предотвратяване на образуването на отпадъци“, които не съдържат „подготовка за повторна употреба“.

Формулираната по този начин мярка по ОПОС 2014 - 2020 г. не позволява да се определи каква част от инвестициите и резултата са свързани с целите на НППОО и каква – с целите на „Програма за достигане на целите за подготовка за повторна употреба и за рециклиране на битовите отпадъци от хартия, метали, пластмаса и стъкло“. Според УО формулировката на мярката „гарантира ефективност и ефикасност на инвестициите чрез интегриране на различните дейности на едно място. Целта на интегрираността е чрез създаването на по-привлекателни условия за бенефициента и гражданите с изпълнението на мерките от по-ниския йерархичен ред да бъде насърчено изпълнение на дейности, насочени към втория приоритетен ред.“⁷²

1.2.2. Мерките по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са пряко свързани с мерките/дейностите, заложи в „Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране“, плановите за действие към четири програми от НПУО и са насочени към подпомагане постигането на техните цели.⁷³

В НПУО „Национална програма за предотвратяване образуването на отпадъците“, няма заложи мерки, които да се финансират от ОПОС 2014 - 2020 г., въпреки че по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са предвидени мерки, свързани с предотвратяване образуването на отпадъците⁷⁴ и в анализа на състоянието на отпадъците в страната е

⁶⁷ чл. 3 (16) от Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците; параграф 1, точка 25 от Допълнителни разпоредби на Закон за управление на отпадъците, ДВ, бр. 53 от 13.07.2012 г., в сила от 13.07.2012 г., изм. и доп. от 20.02.2015 г., изм. и доп., бр. 105 от 30.12.2016 г., бр. 13 от 7.02.2017 г., изм., бр. 85 от 24.10.2017 г., изм. и доп., бр. 88 от 3.11.2017 г., в сила от 1.01.2022 г., изм., бр. 102 от 22.12.2017 г., в сила от 22.12.2017 г., изм. и доп., бр. 53 от 26.06.2018 г., в сила от 26.06.2018 г., бр. 77 от 18.09.2018 г.; Национална програма за предотвратяване образуването на отпадъците, стр. 92-105

⁶⁸ чл. 3 (12) от Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците

⁶⁹ Национален план за управление на отпадъците, стр. 68

⁷⁰ Национален план за управление на отпадъците, стр. 68

⁷¹ НПУО, стр. 89 и стр. 108

⁷² Одитно доказателство № 3

⁷³ Одитно доказателство № 2

⁷⁴ „Проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността“ и „Дейности, свързани с изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти с цел събиране, синтезиране, разпространение и прилагане на нови, нетрадиционни успешни мерки, добри практики и/или управленски

акцентирано върху положителния ефект от финансирането чрез ОПОС 2014-2020 г. на проекти за предотвратяване образуването на отпадъци.⁷⁵ Това означава, че планираните мерки по приоритетната ос не са обвързани с посочената програма и не допринасят за нейното изпълнение.⁷⁶ Наличието на ясна връзка на приоритетната ос на ОПОС 2014-2020 г. с целите на НПУО и НППОО е част от бележките, дадени от ЕК, при изготвяне на оперативната програма.⁷⁷

По две програми⁷⁸ от НПУО 2014-2020 г. са включени мерки, които да се финансират със средства от ОПОС 2014-2020 г., със срок на реализация 2014 г. Предвид, приемането на НПУО 2014-2020 г. на 22.12.2014 г. и неодобряването на програмата от ЕК до посочения период⁷⁹, регламентираният срок е нереално определен и още на етап на планиране е заложено забавяне при изпълнението на посочените мерки.

Забавянето при разработването на плановите и програмни документи не е позволило прецизното синхронизиране на мерките в тях и планиране на реалистични срокове за изпълнението им в НПУО, като документ, приет преди ОПОС 2014-2020 г.

1.2.3. В Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета са поставени изисквания за определяне на показатели и цели към всеки приоритет, с оглед оценяване на напредъка на програмата към постигане на целите. Тези показатели включват: финансови показатели, отнасящи се до разпределените разходи; показатели за изпълнението, отнасящи се до подкрепените операции; показатели за резултатите, отнасящи се до съответния приоритет.⁸⁰ Всяка оперативна програма определя общи и специфични показатели за изпълнението.⁸¹

По приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са заложени показатели,⁸² представени в таблица № 1.

Таблица № 1

код	Наименование на показател	Базова стойност	Базова година	Целева стойност за 2018 г.	Целева стойност за 2023 г.	Период на отчитане
Показател за резултат						
2.1	Количество на депонирани битови отпадъци - специфичен показател	2 323 000 т	2012 г.	-	2 038 000 т	2019 г. 2021 г. 2023 г.
Показатели за изпълнение						
СО17	Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци – общ показател	-	-	20 000 т	105 000 т	годишно
2.2	Допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци (за получаване на енергия) – специфичен показател	-	-	0	180 000 т	годишно
Финансов и физически показател						
2.3	Подписан договор за БФП за един голям проект	-	-	1	1	
7	Общ размер на сертифицираните разходи			20 144 907 евро	287 784 390 евро	

подходи в областта на управлението на отпадъците, както и въвеждане на нови технологии и организиране на информационни кампании, насочени към предотвратяване образуването на отпадъци и формирането на общество с нулеви отпадъци („zero waste“ society“)

⁷⁵ Национален план за управление на отпадъците, стр. 25

⁷⁶ Национална програма за предотвратяване образуването на отпадъците, стр. 92-105

⁷⁷ Одитно доказателство № 1

⁷⁸ „Програма за достигане на целите за подготовка за повторна употреба и за рециклиране на битовите отпадъци от хартия, метали, пластмаса и стъкло“ и „Програма за достигане на целите и изискванията за биоразградимите отпадъци в т. ч. за биоотпадъците“

⁷⁹ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

⁸⁰ чл. 27, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета

⁸¹ чл. 96, параграф 2, б. (iv) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета

⁸² таблица 3 „Специфични за програмата показатели за резултатите по специфични цели“ към т. 2.А.5 „Специфични цели, съответстващи на инвестиционния приоритет, и очаквани резултати“; 2.А.6 Действия, които ще получат подкрепа в рамките на инвестиционния приоритет; т. 2.А.8 Рамка на изпълнението; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_1_zasedanie_rgopos_5.09.pdf

Изборът на индикаторите е дискутиран на заседания на тематичната работна група по изготвяне на ОПОС 2014-2020 г.⁸³

Показателят за резултат „количество на депонирани битови отпадъци“ е представен за специфичната цел на приоритетна ос 2 „Отпадъци“, съответстваща на инвестиционния приоритет. По показателя са предвидени базова стойност за 2012 г. и целева стойност за 2023 г., като предвид заложените количествени стойности се очаква до края на програмния период количеството на депонираните битови отпадъци да бъде намалено с 12,27 на сто, в резултат на изпълнението на мерките по приоритетната ос.⁸⁴

Относно показателите за изпълнение „допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци“ и „допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци (за получаване на енергия)“:

- „допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци“ - не е конкретизиран за битови отпадъци. Според УО е ползван общият показател за изпълнение за предоставяната от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) подкрепа по целта „Инвестиции за растеж и работни места“ за област „околна среда“, дефиниран в Приложение № 2 на Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета.⁸⁵

- „допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци (за получаване на енергия)“ - планирана е етапна цел за 2018 г. с нулева стойност, тъй като за отчитането на показателя е необходимо да има изграден допълнителен капацитет, или изградена инсталация. Срокът за строителство и въвеждане в експлоатация на инсталацията е 4,5 години и към 2015 г. (когато е одобрена ОПОС 2014-2020 г.) е нереалистично планиране на показател, различен от нула. Поради тази причина е заложен, като етап на изпълнение за 2018 г. – сключен един договор за безвъзмездна финансова помощ за голям проект.⁸⁶

При програмирането на приоритетната ос са заложили количествени стойности на етапните и крайните цели на показателите за изпълнение, като е взето предвид следното:⁸⁷

- за етапната цел от 20 000 т за *показателя „допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци“* - проектен капацитет, заложен в проектни предложения, които се очаква да бъдат подадени до 2018 г. При определянето на крайната цел от 105 000 т е отчетена възможността общините да не успеят да осигурят необходимото количество отпадъци, които да насочат към новоизградените инсталации. *Това създава риск за постигането на целта за рециклиране на битовите отпадъци.*

- за крайната цел от 180 000 т по индикатора за изпълнение „допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци (за получаване на енергия)“ - предвидено е сключване на договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за един голям проект (трета фаза на интегрираната система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община) за изграждане на инсталация за подготовка за оползотворяване и оползотворяване на отпадъци, или инсталация за производство на енергия от RDF⁸⁸. Капацитетът, който е планиран да оползотворява инсталацията е около 180 000 тона RDF/година.⁸⁹

⁸³Протокол от заседанието на РГ по програмиране на ОПОС 2014-2020: http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_1_zasedanie_rgopos_5.09.pdf, стр. 6, 8; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_5_zasedanie-02-09-2013.pdf; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/6_zasedanie/protokol_6_zasedanie_trg.pdf.

⁸⁴ ОПОС 2014-2020 г., стр. 57

⁸⁵ Одитно доказателство № 1, Приложение I Общи показатели за изпълнение за предоставяната от ЕФРР подкрепа по целта „Инвестиции за растеж и работни места“ от Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година

⁸⁶ Одитно доказателство № 1, Рамка на изпълнение – стр. 63

⁸⁷ ОПОС 2014-2020 г., стр. 62-63

⁸⁸ Една от задачите на инсталацията е да се произведе RDF фракция, която може да се използва като алтернативно гориво в съоръжение за ко-генерация на енергия, за което е проучена възможността за разполагане на територията на „Топлофикация София“. По този начин се създава възможност за използване на RDF като гориво за производство на топлоенергия, което съответства на йерархията за управление на дейностите по отпадъците – оползотворяване, стр. 61 от ОПОС 2014-2020 г.

⁸⁹ ОПОС 2014-2020 г., стр. 62-63

Планираните мерки и показатели по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ като цяло са в съответствие с европейските изисквания и са насочени към постигане на специфичната цел „намаляване на количеството битови отпадъци, които се депонират“.

Установените пропуски относно:

- неясно разграничаване на дейностите по предотвратяване образуването на битови отпадъци и дейностите по оползотворяване, при една от мерките по приоритетната ос;

- невключването в „Национална програма за предотвратяване образуването на отпадъците“ на мерки, които да се финансират от ОПОС 2014-2020 г.,

не дават увереност за постигане на достатъчна обвързаност между приоритетната ос и националната програма, свързана с предотвратяване образуването на отпадъците в частта на мерките и дейностите, включени в тях.

1.3. Осигуреност с ресурси за изпълнение на мерките и дейностите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“

1.3.1. Планирани финансови ресурси

Бюджетът на ОПОС 2014-2020 г. (одобрена версия на 15.06.2015 г.), възлиза общо на 3 462 564 947 лева публични средства, от които 2 943 180 197 лева от ЕС и национално съфинансиране в размер на 519 384 750 лева. Средствата от ЕС са от ЕФРР и Кохезионния фонд (КФ), и са предназначени за постигане на тематична цел 6 „Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ (92,87 на сто), тематична цел 5 „Насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска“ (4,44 на сто) чрез реализиране на съответните инвестиционни приоритети и приоритетни оси, както и за техническа помощ (2,69 на сто).⁹⁰ Разпределението на финансовите средства от ЕФРР и КФ по години започва от 2015 г., като най-голям относителен дял (25 на сто) е предвиден за усвояване през 2015 г., с цел преодоляване изоставането през 2014 г., поради забавяне на приемането на европейските регламенти.⁹¹

С изменение на ОПОС 2014 – 2020 г. от 26.10.2015 г. финансовият ресурс за 2016 г. е преразпределен, съответно в 2017 г., 2018 г. и 2019 г. Промяната е извършена с цел минимизиране на риска, свързан с усвояването на средствата към 2018 г. и 2019 г., поради късния старт на ОПОС 2014 – 2020 г. Изменението на финансовия план не оказва отражение върху общия бюджет на оперативната програма и финансовия ресурс за изпълнение по приоритетни оси. Извършеното преразпределение на финансовите средства, непосредствено след одобряването на ОПОС 2014 – 2020 г. от ЕК е резултат от пропуски при програмирането.⁹²

1.3.1.1. Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ се финансира от ЕФРР, като планираните средства са в размер на 478 428 740 лева или 85 на сто спрямо общия бюджет по оста и национално съфинансиране в размер на 84 428 604 лева, или 15 на сто. Общият бюджет на приоритетната ос за изпълнение на мерките за управление на битовите отпадъци е в размер на 562 857 344 лева или 16 на сто от общия бюджет на ОПОС 2014-2020 г. и от европейското финансиране.⁹³ За сравнение, средствата от ЕФРР за програмен период 2007-2013 г. по приоритетна ос 2 „Подобряване и развитие на инфраструктурата за третиране на отпадъци“ са 18 на сто от общите финансови средства по ОПОС 2007-

⁹⁰ Таблица 18в: Разпределение на финансовия план по приоритетни оси, фондове, категории региони и тематични цели, стр. 117 от ОПОС 2014-2020 г.

⁹¹ т. 3. План за финансиране, т. 3.1 Финансови бюджетни кредити от всеки фонд и суми за резерва за изпълнение от ОПОС 2014-2020

⁹² Одитно доказателство № 1.; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/ope_2014_-_2020_bg_odobrena_na_15_yuni.pdf; ОПОС 2014-2020 г.; (таблици 17 и 18а от ОПОС 2014-2020) http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/opos2014-2020_izmenenie_26102016.pdf; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/protocol_kn3_.pdf;

⁹³ Таблица 18в: Разпределение на финансовия план по приоритетни оси, фондове, категории региони и тематични цели, стр. 117 от ОПОС 2014-2020 г.

2013 г.⁹⁴ Относителният дял на подпомагането по приоритетна ос 2 спрямо финансирането от ЕФРР за ОПОС 2014-2020 г. е незначително по-малко в сравнение с ОПОС 2007-2013 г. (2,64 на сто).

Разпределението на средствата по източници на финансиране за настоящия програмен период е представено в таблица № 2:

Таблица № 2

	Общо публични средства (в лева)	Финансиране от ЕС (в лева)	Относителен дял %	НФ (в лева)	Относителен дял %
ОПОС 2014-2020 г.	3 462 564 947	2 943 180 197	85	519 384 750	15
Приоритетна ос 2 „Отпадъци“	562 857 343	478 428 740	85	84 428 604	15
Относителен дял на Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ спрямо общия бюджет, финансирането от ЕФРР и НФ	16	16		16	

Източник: ОПОС 2014-2020 г.

Бюджетът на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ е на второ място по размер спрямо бюджетите на другите приоритетни оси от ОПОС 2014-2020 г., тъй като управлението на битовите отпадъци е идентифицирано като едно от слабите места в страната в областта на околната среда, за което са необходими инвестиции и са посочени на първо място в обхвата на отпадъците в НПУО.⁹⁵ Разпределението на бюджета по приоритетни оси е представен в следната диаграма:



1.3.1.2. Подпомагането по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ ЕФРР е планирано по области и категории на интервенции, съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) № 215/2014 на Комисията⁹⁶, както следва⁹⁷:

⁹⁴ http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/ope_2007-2013_bg.pdf, стр. 90

⁹⁵ Национален план за управление на отпадъци; стр. 11; Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г, стр. 106

⁹⁶ Регламент за изпълнение (ЕС) № 215/2014 на Комисията от 7 март 2014 година за определяне на разпоредби за изпълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство по отношение на методологиите за подкрепата във връзка с изменението на климата, определянето на стапни и общи цели в рамката на изпълнението и номенклатурата на категориите интервенции за европейските структурни и инвестиционни фондове

⁹⁷ Таблица 7: Измерение 1 Област на интервенция, стр. 63 от ОПОС

Таблица № 3

Фонд	Категория на интервенция за област на интервенция „Отпадъци“	Сума в евро
ЕФРР	017. Управление на битови отпадъци (включващо мерки за минимизиране, сортиране и рециклиране на отпадъците)	130 616 731
ЕФРР	018. Управление на битови отпадъци (включващо мерки за механично-биологична обработка, термична обработка, изгаряне и депониране на отпадъците)	62 000 000
ЕФРР	023. Мерки, свързани с опазването на околната среда, които са насочени към намаляване и/или предотвратяване на емисиите на парникови газове (включващи обработване и съхранение на метан и компостиране)	52 000 000

Разпределението на финансовия ресурс по категории на интервенции е в резултат от работата на тематичната работна група и комуникацията с ЕК.⁹⁸ Разпределението е обвързано с мерките по приоритетната ос. Следвана е йерархията при управление на отпадъците, като най-голям размер

финансови средства (130 616 731 евро) е предвиден за интервенцията, която включва мерки от по-високите нива на йерархия (предотвратяване/ минимизиране и рециклиране). Посоченият начин на разпределение на средствата е обсъждан в рамките на тематичната работна група по разработване на ОПОС 2014 - 2020 г.⁹⁹

1.3.1.3. Съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013¹⁰⁰ на УО е предоставена възможност за осигуряване на финансова подкрепа за финансови инструменти, създадени на национално ниво, управлявани от или под отговорността на УО. Финансовите инструменти са един от новите моменти в ОПОС 2014-2020 г., чрез които се осигуряват допълнителни средства за бенефициентите с цел компенсиране недостига на публични финансови ресурси за инвестиции. Финансовите инструменти, финансирани със средства от ЕСИФ се изпълняват чрез Фонд на фондовете.¹⁰¹

По приоритетна ос 2 „Отпадъци“ е планирано, освен ползване на безвъзмездни средства, като форма за финансиране на проекти, и прилагане на финансови инструменти.

Въз основа на проведена на 04.01.2017 г. процедура BG16M1OP002-2.003 „Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 "Отпадъци" на ОПОС 2014 - 2020 г. за финансови инструменти“ на 10.01.2017 г. е сключено Финансово споразумение между УО на ОПОС 2014 - 2020 г. и „Фонд Мениджър на финансовите инструменти в България“ ЕАД за възлагане на управление на средства в размер на 52 431 581 лв. за предоставяне на финансови инструменти. Финансирането е предвидено да се предоставя за проекти на бенефициенти, свързани с проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността, както и за други финансово жизнеспособни проекти, свързани с дейности в съответствие с целите на приоритетната ос.¹⁰²

Въз основа на резултатите от предварителната оценка за използването на финансови инструменти, подкрепата чрез финансови инструменти, е под формата на заеми и гаранции.¹⁰³

Осигуреното финансиране и неговото разпределение за изпълнение на проекти в областта на управлението на отпадъците е съобразено с йерархията на дейностите при управление на отпадъците, като е предвидена и възможност за ползване на финансовия инструмент за постигане на специфичната цел на приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

1.3.1.4. За финансиране на мерки за постигане на целите на „Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите

⁹⁸ Одитно доказателство № 1

⁹⁹ Протокол от заседанието на РГ по програмиране на ОПОС 2014-2020:

http://www.ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/Programirane/work_group/protokol_5_zasedanie-02-09-2013.pdf

¹⁰⁰ чл. 38, параграф 1, в изпълнение на чл. 37 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

¹⁰¹ Фондът на фондовете се създава като обособен финансов ресурс и се управлява въз основа на финансово споразумение, сключено между ръководителя на управляващия орган на съответната програма и лицето, управляващо Фонда на фондовете, съгласно чл. 5 от ЗУСЕИФ

¹⁰² ИСУН 2020, Финансово споразумение, Инвестиционна стратегия по ПО 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г., стр. 8

¹⁰³ Таблица 8: Измерение 2 Форма на финансиране, стр. 63-64 от ОПОС; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

отпадъци, предназначени за депониране“ с участие ОПОС 2014 - 2020 г. са планирани средства в размер на 40 млн. лв., а по четири програми от НПУО - 997, 75 млн. лв. Средствата са от различни източници на финансиране, в т. ч. от ОПОС 2014 - 2020 г., посочени са общо, без да е конкретизиран съответният източник и размер, с изключение на една мярка, свързана с „изпълнение на проект за дългосрочна обучителна програма за всички общини в България по управление на битовите отпадъци в съответствие с йерархията на отпадъците“, от „Програма за подобряване капацитета на институциите за управление на отпадъците“, за която са предвидени 0,2 млн. лв. изцяло от ОПОС 2014-2020 г.¹⁰⁴ По две мерки¹⁰⁵ от „Програма за достигане на целите и изискванията за биоразградимите отпадъци, в т. ч. за биоотпадъците“ от НПУО 2014 - 2020 г. не са посочени средства, като една от тях е предвидено да се финансира изцяло със средства от ОПОС 2014 - 2020 г.¹⁰⁶ Поради тези причини *не може да се определи относителният дял на средствата по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ спрямо предвидените средства по националните стратегически документи и приноса на приоритетната ос за изпълнението на техните мерки и цели.*¹⁰⁷

1.3.1.5. С Постановленията на Министерския съвет за изпълнение на Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за съответните години от одитирания период е утвърдено разпределение на разходите по области на политики и бюджетни програми на МОСВ.¹⁰⁸

За 2015 г. услугите/дейностите по управлението на отпадъците са включени в Бюджетна програма "Интегрирана система за управление на отпадъците и опазване на почвите". Една от 7-те бюджетни програми, чрез които се изпълнява политиката в областта на опазването и ползването на компонентите на околната среда за периода от 2016 г. до 2018 г. е Бюджетна програма "Интегрирана система за управление на отпадъците, опазване на земните недра и почвите". Целите на посочените бюджетни програми са насочени към подобряване управлението на отпадъците, използването им като ресурс за икономиката и предотвратяване на рискове, свързани със замърсяване на почвите, с оглед опазване на здравето на хората и околната среда.¹⁰⁹

Постигането на целите на бюджетните програми на МОСВ е планирано да се осъществява и чрез приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. В бюджетните програми за 2015 г. и 2016 г.¹¹⁰ са предвидени средства по приоритетна ос 2¹¹¹ от ОПОС 2007-2013 г. за постигане целите от предходния програмен период.¹¹² За 2015 г. по приоритетната ос на ОПОС 2014 - 2020 г. не са планирани средства, тъй като поради по-късното одобряване на оперативната програма¹¹³ и приемане на европейските регламенти за програмен период 2014 – 2020 г., е липсвала информация и яснота за мерките, които ще се финансират и обявяването на първите процедури за приемане на проектни предложения.¹¹⁴ За 2016 г. предоставената, от УО на ОПОС 2014-2020 г. на МОСВ, Бюджетна процедура за периода 2016 -2018 г. не съдържа информация за прогнозата за разходите по ОПОС 2014-2020 г., необходима за включване в бюджетната програма при

¹⁰⁴ Одитно доказателство № 2

¹⁰⁵ Разработване и публикуване на покана и указания към общините за разработване и изпълнение на проекти за инсталации за компостиране/анаеробно разграждане на биоразградими битови отпадъци; Осъществяване на предпроектни проучвания и подготовка от общините на проекти за инсталации за компостиране/ анаеробно разграждане на биоразградими битови отпадъци, подаване на проектни предложения до УО на „ОПОС 2014-2020 г.“, изготвени в съответствие изискванията и указанията в отправената към общините покана, оценка от УО на „ОПОС 2014-2020 г.“ на подадените проекти, одобрение и сключване на договори с общините, чиито проекти отговарят на изискванията на поканата

¹⁰⁶ Одитно доказателство № 1; Одитно доказателство № 2;

¹⁰⁷ Одитно доказателство № 2

¹⁰⁸ ПМС № 8 от 16.01.2015 г. ; ПМС № 380 от 29.12.2015 г.; ПМС № 374 от 22.12.2016 г.; ПМС № 332 от 22.12.2017 г.

¹⁰⁹ Одитно доказателство № 4

¹¹⁰ Бюджетна програма "Интегрирана система за управление на отпадъците и опазване на почвите" за 2015 г. и Бюджетна програма „Интегрирана система за управление на отпадъците, опазване на земните недра и почвите" за 2016 г.

¹¹¹ Приоритетна ос 2 от програмен период 2007-2013 г. е насочена към подобрене и развитие на инфраструктурата за управление на отпадъците

¹¹² Одитно доказателство № 4,

¹¹³ одобрена с Решение С (2015) 4144 на ЕК на 15 юни 2015 г.

¹¹⁴ Одитно доказателство № 5

изготвянето на програмния бюджет на МОСВ за посочената година, *което не способства за прозрачно и точно представяне на разходите по ОПОС 2014-2020 г. и изготвяне на бюджетната програма.*¹¹⁵

Планираните средства общо за бюджетната програма на МОСВ за 2017 г. и 2018 г., в т. ч. по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. и техният относителен дял са представени в таблица № 4:

Таблица № 4

Бюджетна програма "Интегрирана система за управление на отпадъците и опазване на почвите" (лева)	2017 г. ¹¹⁶	Относителен дял %	2018 г. ¹¹⁷	Относителен дял %
Общо разходи (уточнен план)	55 626 767		69 349 059	
в т.ч.:				
- Разходи по ОПОС 2014-2020 г. за приоритетна ос 2 "Отпадъци"	13 729 927	25	30 363 309	44
- Разходи от ПУДООС	34 720 418	62	35 034 230	51
Общо разходи (отчет)	27 160 543 ¹¹⁸		105 501 464	
в т.ч.:				
- Разходи за приоритетна ос 2 "Отпадъци" по ОПОС 2014-2020 г.	13 729 927	51	79 333 287	75
- Разходи от ПУДООС	19 143 027	70	22 229 912	21

Източник: МОСВ

Предвиденото финансиране общо за 2017 г. и 2018 г. (44 093 236 лв.) за постигането на целите по ПО 2 "Отпадъци" на ОПОС 2014-2020 г., включено в бюджетна програма на МОСВ, представлява 8 на сто от бюджета по приоритетната ос за целия програмен период (562 857 343 лева). За 2018 г. е предвиден по-голям размер на средствата (44 на сто) за финансиране по ОПОС 2014-2020 г. спрямо общите разходи за бюджетната програма, в сравнение със средствата през 2017 г. (25 на сто), с цел преодоляване изоставането през 2015 г. и 2016 г., поради забавяне на одобряване на оперативната програма.

В общите разходи по бюджетна програма „Интегрирана система за управление на отпадъците и опазване на почвите“ на МОСВ за 2017 г. и 2018 г. са включени и средства за ПУДООС, част от които са предвидени за финансиране на дейности на общините по управление на отпадъците. За периода 2017 - 2018 г. планираният финансов ресурс от ПУДООС по бюджетната програма превишава планираните средства по ОПОС 2014 – 2020 г. Независимо от това през 2018 г., делът на отчетените средства от ПУДООС е 3 пъти по-малък от дела на отчетените средства по ОПОС 2014 – 2020 г.

Относителният дял на бюджета по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ от ОПОС 2014 – 2020 г. спрямо бюджетната програма на МОСВ, относно отпадъците за 2015 г. и 2016 г. не може да се отчете, поради непредвиденото финансиране.¹¹⁹

1.3.2. С цел да се направи независима и обективна оценка на приноса на мерките и дейностите за управление на битовите отпадъци, финансирани по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ се проведе анкета сред конкретните бенефициенти по приоритетната ос. Двадесет от общо тридесет бенефициента или 67 на сто са дали отговор на поставените въпроси.

От бенефициентите по ПО 2 „Отпадъци“, отговорили на въпроса: „Имахте ли затруднения при осигуряването на собственото финансиране за управлявания от Вас проект, финансиран по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на Оперативна програма

¹¹⁵ Одитно доказателство № 6; Одитно доказателство № 4

¹¹⁶ Одитно доказателство № 4

¹¹⁷ Одитно доказателство № 4

¹¹⁸ Общият размер на отчетените разходи е по-малък от сумата на разходите по ОПОС 2014-2020 и разходите от ПУДООС, тъй като в отчета са отразени с обратен знак извършените плащания за ОПОС 2007-2013

¹¹⁹ Одитно доказателство № 4

„Околна среда“ 2014 - 2020 г.?", 35 на сто посочват, че осигуряването на собствено финансиране винаги е проблем при реализирането на инвестиционни проекти; 35 на сто отговарят, че не изпитват затруднения при осигуряването на собствено финансиране за изпълняваните от тях проекти по ПО 2 на ОПОС, тъй като ползват отчисления по чл. 64 от ЗУО и 30 на сто - имат частично затруднение за осигуряването на собственото финансиране, поради което използват кредит от Фонд ФЛАГ и ЕИБ¹²⁰.

На въпроса: „Използвате ли финансови инструменти за управлението от Вас проект, финансиран по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?" всички отговорили бенефициенти посочват, че не са използвали финансов ресурс по Процедура № BG16M1OP002-2.003 Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 "Отпадъци" на ОПОС 2014-2020 г. за финансови инструменти, а една четвърт от тях посочват, че не са запознати с възможностите за използване на финансов инструменти по оста¹²¹.

Планираният финансов ресурс по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ допълва националните финансираня и е съобразен с националните потребности, предвид това че управлението на битовите отпадъци е идентифицирано като едно от слабите места в областта на опазването на околната среда в страната. Въпреки това, с установените пропуски, свързани с:

- неконкретизиране на източника и размера на планираните средства за финансиране на включените мерки, в т. ч. по ОПОС 2014-2020 г., в Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране и в четири програми от НПУО и

- невключено финансиране от ОПОС 2014-2020 г. в бюджетната програма, свързана с отпадъците, от Бюджет по политики и програми за 2016 на МОСВ г.,

не са създадени достатъчни условия за оценка на конкретния принос на планираните средства по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ спрямо бюджетната програма на МОСВ, свързана с отпадъците и предвидените средства за постигането на целите в националните стратегически документи в областта на отпадъците¹²².

1.3.3. Административен капацитет, ангажиран с изпълнение на процесите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“

Националната политика по управление на отпадъците се осъществява, от министъра на околната среда и водите, чрез дирекция „Управление на отпадъците и опазване на почвите“ в МОСВ¹²³.

Цялостното управление и изпълнение на ОПОС 2014-2020 г., в т. ч. на ПО 2 „Отпадъци“ е възложено на главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“, която е част от специализираната администрация на МОСВ. Главната дирекция изпълнява функциите на Управляващ орган на ОПОС за програмен период 2014 – 2020 г.¹²⁴ и се ръководи от главен директор и двама заместник главни директори съгласно устройствените правилници на МОСВ за одитирания период.¹²⁵

¹²⁰ Одитно доказателство № 29

¹²¹ Одитно доказателство № 29

¹²² Национален стратегически план за поетапно намаляване на количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране; Програма за достигане на целите за подготовка за повторна употреба и за рециклиране на битовите отпадъци от хартия, метали, пластмаса и стъкло, Програма за достигане на целите и изискванията за биоразградимите отпадъци в т.ч. за биоотпадъците, Програма за подобряване на йерархията на управление на другите потоци отпадъци и намаляване на риска за околната среда от депата за битови отпадъци, Програма за подобряване капацитета на институциите за управление на отпадъците

¹²³ чл. 39 от Устройствен правилник на МОСВ, приет с ПМС № 274 от 20.11.2009 г., обн., ДВ, бр. 94 от 27.11.2009 г., изм. и доп., бр. 27 от 25.03.2014 г., в сила от 25.03.2014 г., бр. 32 от 5.05.2015 г., в сила от 5.05.2015 г., бр. 96 от 2.12.2016 г., в сила от 2.12.2016 г.; Устройствен правилник на МОСВ, приет с ПМС № 208 от 27.09.2017 г., обн., ДВ, бр. 80 от 6.10.2017 г., в сила от 01.10.2017 г.

¹²⁴ Решение № 364 на Министерски съвет от 02.06.2014 г. определяне на органи, отговорни за управлението, контрола, координацията и одита на ЕСИФ и други инструменти и инициативи на ЕС през периода 2014-2020 г.

¹²⁵ Устройствен правилник на МОСВ, приет с ПМС № 274 от 20.11.2009 г., обн., ДВ, бр. 94 от 27.11.2009 г., изм. и доп., бр. 27 от 25.03.2014 г., в сила от 25.03.2014 г., бр. 32 от 5.05.2015 г., в сила от 5.05.2015 г., бр. 96 от 2.12.2016 г., в сила от 2.12.2016 г.; Устройствен правилник на МОСВ, приет с ПМС № 208 от 27.09.2017 г., обн., ДВ, бр. 80 от 6.10.2017 г., в сила от 01.10.2017 г.

1.3.3.1. Към 31.12.2018 г. главната дирекция е структурирана в седем отдела и две териториални звена, всички с функции по приоритетна ос 2 „Отпадъци“.¹²⁶ От месец април 2017 г. в два отдела¹²⁷ са обособени сектори, с цел оптимизиране на отделни процеси и дейности. Изпълнението на производствата по финансова верификация на разходи по проекти, одобрени за финансиране по ОПОС 2014-2020 г., са делегирани от отдел „Финансова дейност“ на отдел „Мониторинг“, в който са обособени три сектора¹²⁸, в т. ч. „Отпадъци, свлачища и наводнения“ (с функции по ПО 2 „Отпадъци“), с оглед характера и спецификата на изпълнението на проектите, финансирани по различните приоритетни оси на ОПОС 2014-2020 г.¹²⁹

Към 01.01.2015 г. в структурата на главната дирекция функционира Териториално звено „София“, което през второто тримесечие на 2015 г. е закрито, тъй като е нецелесъобразно съществуването на две отделни структури, ангажирани с ОПОС 2014 – 2020 г. в един и същ град.^{130 131}

Функциите на структурните звена на главната дирекция са представени в Приложение № 4 към настоящия доклад.

Главна дирекция ОПОС към 31.12.2018 г. е с утвърдена численост 124 щатни бройки, като през одитирания период е относително постоянна величина. За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. се наблюдава динамика в утвърдената численост на отделите в главната дирекция, и текучество на ръководен и експертен персонал, което е резултат от структурни промени.¹³²

В началото на периода заетите длъжности в главната дирекция са 112. През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. са постъпили 80 служители, а напусналите са 81, в т. ч. 2 началници на отдели¹³³ и 1 началник на отдел на закритото Териториално звено „София“. Към 31.12.2018 г. 13 длъжности остават незаети, в т. ч. една за началник на отдел.¹³⁴ През периода 2015-2018 г. са назначени двама заместник главни директори, които са преназначени на длъжност „главен директор“ след проведени процедури по конкурентен подбор в рамките на главната дирекция, по реда на Закона за държавния служител (ЗДСл). Един от тях е преназначен през 2017 г. и напуска през 2018 г., а другият заместник главен директор е преназначен през 2018 г. Към 31.12.2018 г. длъжността „заместник главен директор“ остава незаета.¹³⁵ Функциите на главен директор на главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ и на ръководител на УО на ОПОС 2014-2020 г. през същия период са изпълнявани последователно от четири длъжностни лица.¹³⁶

Най-голямо текучество се наблюдава в отдели „Оценка на проекти и договаряне“, „Мониторинг“ и „Последващ контрол“, които имат ключова роля за ефективното изпълнение на целите на оперативната програма, в т. ч. за приоритетна ос 2 „Отпадъци“. Съотношението между напуснали и постъпили (в т. ч. преназначени) служители в отдели „Оценка на проекти и договаряне“ и „Последващ контрол“ е около сто на сто. В отдел „Мониторинг“ през периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. са приети 21 служители и 16 – са напуснали (в т. ч. преназначени). Към 31.12.2018 г. във всички отдели от главната дирекция остават незаети длъжности, с изключение на отдел „Последващ контрол“, като най-много са незаетите длъжности в отделите „Мониторинг“, които представляват над 20 на сто от общия брой на утвърдените длъжности.¹³⁷

¹²⁶ Одитно доказателство № 5

¹²⁷ отдели „Координация, комуникация и техническа помощ“ и „Мониторинг“

¹²⁸ Сектори „Води“, „Отпадъци, Свлачища и Наводнения“ и „Биоразнообразие, Въздух и Техническа помощ“

¹²⁹ Приложение № 4

¹³⁰ Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ и Териториално звено „София“ ситуирани в град София

¹³¹ Одитно доказателство № 5

¹³² Одитно доказателство № 5

¹³³ Отдел „Координация, комуникация и техническа помощ“ и отдел „Финансова дейност“

¹³⁴ отдел „Финансова дейност“

¹³⁵ Одитно доказателство № 5

¹³⁶ Одитно доказателство № 7

¹³⁷ Одитно доказателство № 5

1.3.3.2. Разделянето на отговорностите по приоритетни оси, в т. ч. по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на служителите в отделите на главната дирекция не е конкретно определено. Разпределението на задачите, в т. ч. на експертите в сектор „Отпадъци, свлачища и наводнения“, които изпълняват функции по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ се извършва от прекия ръководител в зависимост от натовареността на служителите.¹³⁸

Процедурите, изпълнявани от участниците в целия процес от програмирането на ОПОС 2014-2020 г., в т. ч. приоритетна ос 2 „Отпадъци“ до изготвянето на годишни доклади за напредъка са подробно описани в Процедурен наръчник за ОПОС 2014-2020 г.¹³⁹

Предвид констатирана необходимост от допълнителен експертен ресурс в отделите при управлението на оперативната програма, през периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г., са преназначавани служители от един отдел в друг в зависимост от притежаваните от тях професионален опит и компетенции. Това е причина за увеличения, респективно намален брой на утвърдените и заети длъжности в отделите през същия период, според УО.¹⁴⁰

Извършените структурни промени и голямото текучество на ръководен и експертен състав в Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г. през периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. не осигуряват устойчиви условия, способстващи ефективното управление и изпълнение на функциите на структурните звена, свързани с Приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

2. Създадена организация за планиране на процедури и докладване по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“

2.1 Създадена организация за планиране на процедури

2.1.1. Въведен ред за разработване, съгласуване и изменение на индикативна годишна работна програма по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“

Планирането на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от програмите, съфинансирани от ЕФРР, се осъществява чрез Индикативна годишна работна програма (ИГРП) за съответната година.

Редът и начинът за разработване, съгласуване, одобрение, изменение и оповестяване на ИГРП са регламентирани в постановления на Министерския съвет (ПМС) за одитирания период.¹⁴¹ Разпоредбите на постановленията са пренесени във вътрешен документ на ОПОС 2014-2020 г.¹⁴²

В процедурния наръчник на ОПОС 2014 - 2020 г. подробно са описани процедурите по разработването, съгласуването и изменението на ИГРП на ОПОС 2014 – 2020 г. Разпределението на отговорностите на различните етапи са възложени на отдел „Програмиране и планиране“ със съдействието на отдели „Финансова дейност“, „Оценка на проекти и договаряне“ и „Координация, комуникация и техническа помощ“ в УО на ОПОС 2014 – 2020 г., като техните задължения са включени и в СУК на ОПОС 2014 – 2020 г. В процедурния наръчник са определени отговорни длъжностни лица и срокове за изпълнение на различните етапи във връзка с ИГРП.¹⁴³ Задачите по изготвянето на ИГРП се определят от началника на отдела на служители, съобразно индивидуалната натовареност за периода.¹⁴⁴

¹³⁸ Одитно доказателство № 5

¹³⁹ Одитно доказателство № 8

¹⁴⁰ Одитно доказателство № 5

¹⁴¹ чл. 7 от ПМС № 107 от 10 май 2014 г. за определяне на реда и предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и Европейския фонд за морско дело и рибарство за периода 2014-2020 г., отн. ДВ. бр. 53 от 12 юли 2016 г.; чл. 26 от ПМС №162 от 5 юли 2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г.

¹⁴² Одитно доказателство № 8

¹⁴³ Одитно доказателство № 8

¹⁴⁴ Одитно доказателство № 5

От УО ежегодно се изготвят ИГРП, по образец, утвърден от заместник министър-председателя, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ, и включват предстоящи процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по приоритетни оси за следващата календарна година от програмния период. През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. е извършена промяна в утвърдения образец на ИГРП, въз основа на ПМС № 162 от 5 юли 2016 г., относно нормативното основание за начините за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Нормативното основание включва и интегрирани проектни предложения, и големи проекти по смисъла на чл. 100 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.¹⁴⁵

Проектът на ИГРП се публикува за коментари на електронната страница на ОПОС 2014-2020 г. и на Единния информационен портал не по-късно от 1 октомври всяка година за срок от 20 дни. Проектът на ИГРП се съгласува със Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС (СКУСЕС) и Комитета за наблюдение (КН) на ОПОС 2014-2020 г., заедно с информация за коментарите, и степента на отразяването им. Съгласуваната ИГРП се публикува за информация на електронната страница на оперативната програма и на Единния информационен портал не по-късно от 30 ноември всяка година.¹⁴⁶

При необходимост от промяна в ИГРП, в процедурата от процедурния наръчник е предвидено, подготвените изменения да се предоставят на КН за съгласуване в случаите, определени в чл. 26, ал. 8 от ПМС № 162 от 05.07.2016 г.: включване на нова процедура; отменяне на процедура; промяна по отношение на конкретна процедура, свързана с целите ѝ, начина на провеждане (чрез директно предоставяне или чрез подбор), общия размер на финансовата помощ при процедурата - при промяна на повече от 30 на сто спрямо първоначално заложения, допустими кандидати, максималния процент на съфинансиране.¹⁴⁷ След съгласуване на измененията от КН, ИГРП се публикува на електронната страница на ОПОС 2014 – 2020 г. и на Единния информационен портал в едноседмичен срок от съгласуването им от Комитета за наблюдение на програмата.¹⁴⁸

От УО са предвидени контролни дейности по разработването, одобрението и изменение на ИГРП, чрез извършване на две контролни проверки (от експерт от отдел „Програмиране и планиране“ („ПП“) и от началника на отдел „ПП“) и надзор от заместник главен директор. Проверките се документират в контролен лист, за който има образец в процедурния наръчник.¹⁴⁹

2.1.2. Планирани процедури по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“, обвързаност с мерките по оста и актуализация

2.1.2.1. Планирането на процедури по ПО 2 „Отпадъци“ през одитирания период е осъществявано чрез стратегически планове, организационна инициатива на УО. В структурата на стратегическите планове са включени специфична цел, индикатори за резултат, индикатори за изпълнение, физически и финансови индикатори чрез рамката за изпълнението.

През одитирания период са разработени два Стратегически плана за изпълнение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г.¹⁵⁰, които съдържат информация за предвидената последователност при обявяване на процедурите за набиране на проектни предложения, допустимите бенефициенти, бюджет и резултат, който се очаква да бъде

¹⁴⁵ Одитно доказателство № 8

¹⁴⁶ чл.26, ал.3 от ПМС 162 от 05.07.2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на БФП по програмите

¹⁴⁷ чл. 26, ал.8 от ПМС №162 от 5 юли 2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г.;

¹⁴⁸ Одитно доказателство № 8

¹⁴⁹ Одитно доказателство № 8, Процедурен наръчник за работата на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г., Контролен лист с. 1 Разработване, съгласуване и изменение на индикативна годишна работна програма по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“

¹⁵⁰ съответно през 2015 г. и 2017 г. Одитно доказателство № 1, т.1.1 и т.1.2 Писмо № 50-00-11-13 от 11.04.2019 г., Стратегически план за изпълнение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. – за 2015 г.; Стратегически план за изпълнение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. – за 2017 г.;

постигнат. Със стратегическия план от 2015 г. е планирано обявяването общо на 7 процедури, разпределени по години през периода 2015 - 2017 г. както следва: 2 процедури, планирани за обявяване през 2015 г., 3 процедури – през 2016 г. и 2 - през 2017 г.¹⁵¹ Със Стратегическия план от ноември 2017 г.¹⁵² е отчетено обявяването на 5 процедури през 2017 г. и е планирано обявяването на 1 процедура до края на същата година. Предвидено е обсъждане на възможностите за обявяването на нови процедури през 2018 г., съобразено с потребностите при управление на отпадъците и целите, заложиени в НПУО 2014-2020 г. и в зависимост от усвояването на средствата от обявените през предходните 2016 и 2017 години процедури и наличния свободен ресурс. Процедурите са мотивирани обосновани, подредени в хронологичен ред и може да се проследи изпълнението по ПО за целия програмен период.¹⁵³

В ОПОС 2014-2020 г. се ползват Стратегически планове при изготвяне на ИГРП. Анализът между предвидените за стартиране процедури за одитирания период и ИГРП за съответните години показва, че всички процедури, планирани за обявяване в Стратегическите планове по ПО 2 са намерили отражение в ИГРП за съответната година, но не всички са обявени в годината, в която са планирани за обявяване.¹⁵⁴ Планираните процедури са обвързани с мерките, заложиени по приоритетната ос.¹⁵⁵

2.1.2.2. През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. от УО¹⁵⁶ са разработвани през съответните години ИГРП на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, като са използвани съответните изискуеми и утвърдени от ресорния заместник министър-председател образци¹⁵⁷. При разработването на ИГРП за всяка година са изготвяни доклади до министъра на околната среда и водите¹⁵⁸, като в доклада от 17.06.2015 г. са включени конкретни мотиви за изменение на финансовите стойности по процедура по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“¹⁵⁹. При извършваните актуализации на ИГРП за одитирания период на ОПОС 2014-2020 г. са направени и изменения по процедурите по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“¹⁶⁰.

За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. общият брой на включените в ИГРП процедури по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г.“ е 8¹⁶¹, като 7 от тях са обявени. Една процедура, включена в ИГРП през 2017 г. е прехвърляна в следващи години без да е обявена¹⁶², поради необходимост от предварително проучване с участие на широк

¹⁵¹ Одитно доказателство № 1

¹⁵² Одитно доказателство № 1

¹⁵³ Одитно доказателство № 1

¹⁵⁴ Одитно доказателство № 1,

¹⁵⁵ http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/documentation/ex-ante_report_bg_15.01.pdf, стр. 86, 87;

http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/ope_2014_-_2020_bg_odobrena_na_15_yuni.pdf, стр. 53

¹⁵⁶ Отдел „Програмиране и планиране“ в ГД ОПОС 2014-2020 г.

¹⁵⁷ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁵⁸ Одитни доказателства №№ 1 т.1.1.;1.2.; 5.

¹⁵⁹ Одитни доказателства №№ 1 т.1.1.;1.2.; 5 <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁶⁰ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁶¹ Одитни доказателства №№ 5; 10; Процедура „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и /или биоразградими битови отпадъци, вкл. осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на зелени и биоразградими битови отпадъци“ с размер на БФП 97 791 500 лв;

Процедура „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“ с размер на БФП 131 040 610 лв.;

Процедура „Проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за разделно събрани биоразградими отпадъци“ с размер на БФП 91 500 000 лв.

Процедура „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“ с индикативна стойност на проекта на 310 000 000 лв. без ДДС;

Процедура „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и/или биоразградими отпадъци“ с размер на БФП 50 000 000 лв.

Процедура „Изпълнение на демонстрационни /пилотни проекти в областта на управлението на отпадъците“ Процедура „Втора комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“ с размер на БФП 35 000 000 лв.Процедура „Завършване на проект „Прилагане на децентрализиран модел за управление на биоотпадъците в един от регионите за управление на отпадъците в България, включително изграждане на необходимата техническа инфраструктура – система за разделно събиране и съоръжение за рециклиране на събраните био отпадъци“ с размер на БФП 2 500 000 лв.;

¹⁶²Процедура „Изпълнение на демонстрационни /пилотни проекти в областта на управлението на отпадъците“ с общ размер на БФП 9 779 150 лв.

кръг заинтересовани лица за конкретизиране на предмета на процедурата и предлагане на подходящи критерии за оценяване на проектните предложения.¹⁶³

Таблица № 5

година	Брой ИГРП, включително актуализации	Общ брой на процедурите по ПО 2, включени в ИГРП	Причини за актуализация на ИГРП
2015	2	2 ¹⁶⁴	Промяна в насоките за кандидатстване с цел отразяване на указанията на МФ относно прилагането на режима на държавните помощи. Промяна и в крайния срок за подаване на проектните предложения, ¹⁶⁵
2016	3	4 ¹⁶⁶	Промяна в: наименованието на процедура; целта на предоставяната БФП; вида процедура; примерните допустими дейности; датата на обявяване на процедурата; крайния срок за подаване на проектни предложения; размера на БФП; допустимите кандидати. ¹⁶⁷
2017	5	6 ¹⁶⁸	Намаление на размера на БФП; уточнение на допустимите кандидати, като са конкретизирани 3 РСУО; изменение на датата за обявяване на процедурата; изменение в крайния срок за подаване на проектни предложения изменението е по отношение на размера на БФП, като е посочена индикативна стойност на проекта; и включване на нова процедура ¹⁶⁹
2018	4	2 ¹⁷⁰	Отпадане на една процедура Извършените изменения по процедурите са по отношение на посочената индикативна стойност на проекта; изменение на датата на обявяване на процедурата; и уточнение за държавната помощ, предоставяна под формата на компенсация за обществена услуга от определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес ¹⁷¹

¹⁶³ Одитно доказателство № 10; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁶⁴ Процедура „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и / или биоразградими битови отпадъци, вкл. осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на зелени и биоразградими битови отпадъци“ с размер на БФП 97 791 500 лв. и Процедура „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и /или биоразградими битови отпадъци и за проектиране и изграждане на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци, вкл. Осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на зелени и биоразградими битови отпадъци“ с размер на БФП 131 040 610 лв.

¹⁶⁵ Одитно доказателство № 10; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁶⁶ Процедура „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“ с размер на БФП 131 040 610 лв.;

Процедура „Проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за разделно събрани биоразградими отпадъци“ с размер на БФП 101 703 160 лв.;

Процедура „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“;

Процедура „Изпълнение на демонстрационни /пилотни проекти в областта на управлението на отпадъците“ с общ размер на БФП 9 779 150 лв.;

¹⁶⁷ Одитно доказателство № 10; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁶⁸ Процедура „Изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти в областта на управлението на отпадъците“;

Процедура „Проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за разделно събрани биоразградими отпадъци“; Процедура „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“;

Процедура „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и/или биоразградими отпадъци“;

Процедура „Втора комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“;

Процедура „Завършване на проект „Прилагане на децентрализиран модел за управление на биоотпадъците в един от регионите за управление на отпадъците в България, включително изграждане на необходимата техническа инфраструктура – система за разделно събиране и съоръжение за рециклиране на събраните био отпадъци“ ;

¹⁶⁹ Одитно доказателство № 10; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁷⁰ Процедура „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“ с индикативна стойност на проекта на 310 000 000 лв. без ДДС; и Процедура „Изпълнение на демонстрационни /пилотни проекти в областта на управлението на отпадъците“ с размер на БФП 9 779 150 лв.;

¹⁷¹ Одитно доказателство № 10; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

Процедурата BG16M1OP002-2.003 „Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 "Отпадъци" на ОПОС 2014-2020 г. за финансови инструменти“, не е включена в ИГРП за 2017 г.¹⁷², независимо че е планирана за обявяване в Стратегическите планове за изпълнение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“, разработени през 2015 г. и 2017 г.¹⁷³ Процедурата е отворена на 04.01.2017 г. с краен срок за кандидатстване 31.01.2017 г.¹⁷⁴, но не е обявена на електронната страница на ОПОС 2014-2020 г.¹⁷⁵ На електронната страница на ОПОС 2014-2020 г.¹⁷⁶ няма създаден конкретен линк за систематизирана информация за финансов инструмент, независимо от информацията в ИСУН, както и връзка/линк към Фонд мениджър на финансовите инструменти в България (ФМФИБ)¹⁷⁷.

В ИГРП за 2019 г. на ОПОС 2014-2020 г. по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ е включена отложената от 2016 г. процедура „Изпълнение на демонстрационни проекти в областта на управлението на отпадъците“¹⁷⁸. Изменението по процедурата е свързано с промяната на датата на обявяване на процедурата от трето/четвърто тримесечие на 2017 г. на първо тримесечие на 2019 г. и изменение на крайния срок за подаване на проектните предложения от първо/второ тримесечие на 2018 г. на второ/трето тримесечие на 2020 г. Управляващият орган посочва причините за отлагането на процедурата за 2019 г., които са свързани с липсата на опит при подготовката на процедура за подбор на пилотни или демонстрационни проекти; уточняване на обхвата на процедурата; необходимост от консултации и проучване и обосноваване на подходящи и ясни критерии за техническа и финансова оценка на пилотни и/или демонстрационни проекти, чрез които да се оценяват по същество и да се класират подадените проектни предложения, както и необходимост от анализиране на приложимия режим на държавните помощи.¹⁷⁹

Управляващият орган има задължението да осигурява информация и публичност при предоставянето на безвъзмездна финансова помощ като всяка година изготвя ИГРП за следващата календарна година и публикува за коментари проекта на ИГРП на електронната страница¹⁸⁰. Всички изменения в ИГРП¹⁸¹ са публикувани на електронната страница на ОПОС 2014-2020 г. и на Единния информационен портал.¹⁸²

Идентифицираните затруднения от УО на ОПОС за адекватно планиране на времето за обявяване на процедурите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са в резултат както от липсата на готовност при разработването на насоките за кандидатстване, така и от продължителното им обсъждане в рамките на провежданите проучвания и консултации¹⁸³.

Управляващият орган полага усилия за създаване на адекватна организация за планиране на процедури по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г., като въвежда ред за разработване, одобрение и изменение на ИГРП в Процедурния наръчник за работата на Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г.; разработва и актуализира Стратегически планове и ИГРП за изпълнение на програмата, включително на приоритетна ос 2 „Отпадъци“. Независимо от положените усилия, изменението в броя на утвърдените ИГРП за периода 2015-2018 г., както и причините, поради които са извършени актуализациите на годишните планови документи индикират проблеми при планиране на процедурите по ПО 2 на ОПОС, свързани с адекватната подготовка на

¹⁷² Одитни доказателства №№ 1 т.1.1.; 1.2.; 10 [2020/107#1](http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1)<http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁷³ Одитни доказателства №№ 1 т.1.1.; 1.2.; 10; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁷⁴ Процедури за БФП - <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Procedure/Ended>

¹⁷⁵ Одитни доказателства №№ 1 т.1.1.; 1.2.; 10; <http://ope.moew.government.bg/bg/oposarchive>

¹⁷⁶ за периода 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.

¹⁷⁷ Одитни доказателства №№ 5; 10. <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

¹⁷⁸ Процедура № 2 „Изпълнение на демонстрационни проекти в областта на управлението на отпадъците“ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁷⁹ Одитни доказателства №№ 5; 10 <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

¹⁸⁰ чл.26, ал.1 и ал.3 от ПМС №162 от 05.07.2016 г.

¹⁸¹ Съгласно чл.26, ал.10 от ПМС №162/2016 г.

¹⁸² Съгласно чл.26, ал. 8 от ПМС №162/2016 г.

¹⁸³ Одитни доказателства №№ 5; 10.

документите и предварителната оценка на готовността на потенциалните кандидати. В резултат от забавянето при обявяването на процедурите по оста се създава риск за усвояване на средствата и за постигане на заложените цели.

2.2. Създадени условия за наблюдение и докладване

2.2.1 Начини за събиране, обобщаване и анализ на данните за напредъка по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“

Съгласно Процедурния наръчник, Отдел „Финансова дейност“ в ГД на ОПОС изпълнява функции и задачи, свързани с управление на ниво програма, включително планиране, прогнозиране и докладване на ниво програма¹⁸⁴. Отдел „Мониторинг“ организира и координира процесите, свързани с мониторинга, техническа и финансова верификация на разходи по конкретните проекти, одобрени за финансиране по ОПОС 2014-2020 г., както и извършва анализ и обобщава информацията за напредъка на ниво проект. Осъществяването на верификацията се основава на получени от бенефициента и проверени от УО искания за плащане (технически доклад)¹⁸⁵. Това са основните източници на информация за наблюдение на напредъка в изпълнението на проектите. Информацията се въвежда в Информационната система за управление и наблюдение ИСУН 2020. По този начин са създадени предпоставки за стандартизиране на вида и съдържанието на информацията, а чрез въведените в ИСУН 2020 контроли - и за повишаване нейната надеждност.

УО на ОПОС въвежда данни в ИСУН 2020 относно видовете процедури по приоритетна ос 2 на ОПОС 2014-2020 г., чрез които се предоставя БФП; задължително изискваната информация при обявяване на процедурите; регистрацията, етапите на оценка и решението за одобрение за финансиране на проектни предложения до етап сключване на договор; информация, свързана с техническото и финансово докладване за напредъка по изпълнение на дейностите по сключените договори, както и информация за всички регистрирани случаи относно разкриването, отчитането, докладването и последващо разрешаване на нередности по проектите и данни за извършваните проверки на място.

С цел постигане на съгласуваност, стъпките, отговорниците и сроковете за въвеждане на данните в ИСУН 2020 са описани в рамките на всяка една съответна процедура от Процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 г.¹⁸⁶

Регламентирани са задълженията и отговорностите при работата с ИСУН 2020 при изпълнението на оперативната програма¹⁸⁷ относно въвеждане и актуализиране на информацията в Системата за управление и наблюдение на средствата от Структурните фондове и КФ на Европейския съюз в Република България.¹⁸⁸

Задачите на УО на ОПОС във връзка с администрирането и управлението на потребителските профили в ИСУН 2020 са регламентирани в Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г.¹⁸⁹ Осигурена е възможност комуникацията между бенефициентите и УО на ОПОС 2014-2020 г. да се извършва само посредством електронните системи за обмен на данни¹⁹⁰.

При извършената проверка в ИСУН 2020 на досиетата за оценка на проектни предложения и сключени договори по ПО 2 на програмата не са констатирани пропуски

¹⁸⁴ Одитно доказателство № 8

¹⁸⁵ Одитно доказателство № 8

¹⁸⁶ Одитно доказателство № 8; ИСУН 2020

¹⁸⁷ ПМС № 322 от 19.12.2008 г. за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на информационната система за управление и наблюдение на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Република България; § 1 от Заключителните разпоредби на ПМС № 243 от 20.09.2016 г. за приемане на Наредба за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на информационната система за управление и наблюдение на средствата европейските структурни фондове (ИСУН) и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН (ДВ бр. 76 от 30.09.2016 г., в сила от 04.10.2016 г.)

¹⁸⁸ Указанията на министъра на финансите относно въвеждане и актуализиране на информацията в Системата за управление и наблюдение на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Република България

¹⁸⁹ Одитно доказателство № 9, версия 2, стр. 43

¹⁹⁰ Съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013, държавите членки следва да осигурят възможност комуникацията между бенефициентите и управляващите органи да се извършва само посредством електронните системи за обмен на данни.

по отношение на спазване на изискванията за изпълнение на процедурите по оценка и договаряне¹⁹¹.

В Процедурния наръчник е включен Раздел I Финансов инструмент относно задачите на УО на ОПОС 2014-2020 г. във връзка с подготовката за възлагане на изпълнението на инвестиции с финансови инструменти и провеждането на преговори и последващо сключване на финансово споразумение с лице, управляващо Фонд на фондовете. Докладването се извършва на основание чл. 46 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, като част от Годишните доклади за изпълнението на програмата¹⁹².

Съхраняването на информацията в рамките на ОПОС 2014 - 2020 г. се извършва на всяко ниво на изпълнение – конкретен проект, процедура, приоритетна ос и оперативна програма като цяло. Необходимата информация за осъществяване на дейностите по мониторинг, се събира и обобщава от периодичните доклади за напредък на посочените различни нива (проект, процедура, приоритетна ос и цялата оперативна програма)¹⁹³.

Основните цели на събирането, обобщаването и анализа на данните за напредъка по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“, респективно на програмата, са осигуряване на управлението на програмата с актуална и надеждна информация за предприемане на навременни и адекватни корективни действия, при необходимост.

Задачите на УО на ОПОС 2014 - 2020 г. във връзка с публикуването, изменението и премахването на информация от интернет страницата са регламентирани в процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. В процедурите са определени отделните етапи, отговорните експерти, периоди и срокове относно инициране на публикуването, изменението и премахването на информация от интернет страниците на ОП и на Единния информационен портал за обща информация за управлението на ЕСИФ¹⁹⁴.

2.2.2. Докладване от Управляващия орган на Комитета за наблюдение на резултатите от изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“

2.2.2.1. Провеждането на мониторинг/докладване на програмите от всяка държава членка, с цел преглед на изпълнението и напредъка в постигането на целите на оперативните програми е задължително изискване, въведено с европейски регламент и доразвито в национални нормативни актове. За осъществяването на прегледа се създава Комитет за наблюдение (КН), на който УО докладва информация по изпълнението на оперативната програма.¹⁹⁵

Задачите на УО по отношение на сформирането и организирането на работата на КН на ОПОС 2014-2020 г. са конкретизирани в процедурен наръчник.¹⁹⁶ Процедури за подкрепа на дейността на мониторинговия комитет са представени и в Системи за управление и контрол на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“¹⁹⁷

В приетите Вътрешни правила за работа на Комитета за наблюдение на ОПОС 2014 - 2020 г.¹⁹⁸ са определени неговите функции и задачи, които включват дейности по: разглеждане и одобряване на предложените от УО методология и критерии за подбор на операции, както и изменения и допълнения към тях; съгласуване на ИГРП по предложение на УО, както и последващи изменения в нея; разглеждане изпълнението на оперативната програма и проследяване на напредъка, докладван от УО, в постигането на целите и приоритетите на ОПОС въз основа на дефинираните индикатори, включително индикаторите, заложи в рамката за изпълнение; разглеждане и одобряване на изготвените от УО годишни доклади; разглеждане на информация за финансовото управление и изпълнение, включително за сертифицираните разходи; разглеждане на

¹⁹¹ Одитни доказателства №№ 8 и 18

¹⁹² Одитно доказателство № 8

¹⁹³ Одитно доказателство № 8

¹⁹⁴ Одитно доказателство № 8

¹⁹⁵ чл. 47, чл. 49, чл. 125 от Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета; чл. 14 от Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове

¹⁹⁶ Одитно доказателство № 8;

¹⁹⁷ Одитно доказателство № 9; версия 2, стр. 43

¹⁹⁸ в съответствие с чл. 15, ал. 4 от ЗУСЕСИФ и чл. 11, ал. 2 от ПМС № 79 от 2014 г.

информация и проследяване напредъка в изпълнението за одобрените големи проекти по смисъла на чл. 100 от Регламент (ЕС) № 1303/2013; разглеждане и одобряване на предложения за изменение на оперативната програма, включително за преразпределение на средствата по приоритетните оси на ОПОС; разглеждане напредъка в изпълнението на финансовите инструменти.¹⁹⁹

Координацията, административната и организационно-техническата работа, свързани с дейността на КН, се извършват от секретариат, чиито функции са възложени на ГД ОПОС, чрез отдел „Координация, комуникация и техническа помощ”.²⁰⁰

През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. са проведени общо 12 заседания на КН, от които на 6 заседания са взети решения по изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци”.²⁰¹

На трето заседание на КН, проведено на 08.10.2015 г., освен представяне на Стратегически план за изпълнение на приоритетна ос 2 „Отпадъци” и ИГРП за 2016 г., от УО на ОПОС 2014-2020 г. е внесено мотивирано обосновано предложение за изменение на оперативната програма. Част от изменението е свързано с приоритетна ос 2 „Отпадъци” по отношение на промени в графика относно уведомление/подаване на проектно предложение към ЕК, изпълнение и приключване на „голям” проект.²⁰² „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община”. Промяната се налага, поради забавяне в подготовката на проектното предложение, по отношение уточняване на приложимия режим на държавни помощи и невъзможността Столична община да депозира проекта в планирания срок.²⁰³ Освен липса на проектна готовност, към момента на представяне от УО на предложението за извършване на промените (25.02.2016 г.) не са налични и условията за оценка на проектното предложение, тъй като методологията и критериите за оценка са одобрени на осмо заседание на КН, проведено на 29.12.2016 г.²⁰⁴

Първото изменение на ОПОС 2014 - 2020 г. е извършено на 26.10.2016 г., или 16 месеца след одобряването на оперативната програма.²⁰⁵

Второто изменение на ОПОС 2014 - 2020 г. е свързано с промяна в списъка на големи проекти по ОПОС 2014 - 2020 г., в т. ч. по приоритетна ос 2 „Отпадъци”. Изменението отново е във връзка с промяна в графика на голям проект - уведомление/подаване на проектното предложение към ЕК, изпълнение и приключване.²⁰⁶ Промяната се налага от необходимостта от допълнителни консултации и проучвания на бенефициента по проекта и външни консултанти чрез Европейска инвестиционна банка и инициативата JASPERS, във връзка с изготвянето на предпроектното проучване, анализ разходи-ползи и съобразяване с предложението режим на държавни помощи. Възникналите проблеми и въпроси в процеса на подготовка на необходимата документация за подаване на голям проект по предстоящата за обявяване процедура са обсъждани на организирани от УО срещи със Столична община като бенефициент на проекта, поотделно и заедно с консултантите от JASPERS и Европейска инвестиционна банка. Решението е взето на девето заседание на КН, проведено на 08.06.2017 г.²⁰⁷

¹⁹⁹ Одитно доказателство № 11; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/vutreshni-pravila-kn_2014-2020-09.2016-amendment1.pdf.

²⁰⁰ Одитно доказателство № 11; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/vutreshni-pravila-kn_2014-2020-09.2016-amendment1.pdf.

²⁰¹ Одитно доказателство № 11

²⁰² по смисъла на чл. 100 от Регламент (ЕС) № 1303/2013; http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/opos2014-2020_izmenenie_26102016.pdf, стр. 158

²⁰³ Одитно доказателство № 10; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#3>

²⁰⁴ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#2>

²⁰⁵ http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/opos2014-2020_izmenenie_26102016.pdf; одобрена с Решение С (2015) 4144 на ЕК на 15 юни 2015 г.

²⁰⁶ http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/opos_2014-2020_izmenenie_2018_0111.pdf, стр. 178

²⁰⁷ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#2>

Измененията на ОПОС 2014-2020 г., свързани с големия проект показват недостатъчна организация и координация с бенефициента при планирането на сроковете за подаване, изпълнение и приключване на проекта.

През 2016 г., освен за „голям“ проект, от КН са одобрени методологията и критериите за оценка на проектни предложения по две процедури от ИГРП за 2016 г. и Финансови инструменти по приоритетна ос 2 „Отпадъци“.²⁰⁸

За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. са проведени и 13 писмени процедури за неприсъствено вземане на решения от КН на ОПОС 2014-2020 г. Вzetите 5 решения относно приоритетна ос 2 „Отпадъци“²⁰⁹ са свързани с одобрение на методология и критерии за оценка на проектни предложения по процедури, включени в ИГРП за 2015 г. и 2017 г., и за изменение на текста в критериите за оценка на административно съответствие по една процедура от 2017 г.²¹⁰

Информация за проведените заседания и взетите решения от заседанията на КН на ОПОС 2014-2020 г. е публикувана на електронната страница на оперативната програма.²¹¹ Материалите за заседанията се публикуват в секция „Комитет за наблюдение на ОПОС 2014-2020 г. за членове“. Информацията за достъп е с потребителско име и парола, които се предоставят по електронна поща²¹².

2.2.2.2. Управляващият орган отговаря за управлението на оперативната програма като съставя и след одобрение от КН изпраща до Комисията годишни доклади.²¹³

Редът и начинът/процедурата на докладване на напредъка по изпълнението на ОПОС 2014-2020 г., включително и напредъка на приоритетна ос 2 „Отпадъци“, свързани с изготвяне, проверка, одобрение и предаване на Комисията на годишни доклади, е описана в процедурния наръчник и Системите за управление и контрол на ОПОС 2014-2020 г.²¹⁴ Докладването се осъществява чрез изготвяне на периодични доклади за напредък на всяко ниво на изпълнение: ниво проект; процедура; приоритетна ос и оперативна програма. Видовете доклади, сроковете за представяне, отговорните звена/институции за тяхното приемане, проверка, одобрение и обобщаване са подробно описани в посочените вътрешни документи.²¹⁵ Докладването от УО е на ниво оперативна програма, чрез изготвяне и предаване на Комисията на годишни доклади за изпълнението на оперативната програма за предходната финансова година, в срок до 31 май, считано от 2016 г. до 2023 г. включително. За годишните доклади, представяни през 2017 г. и 2019 г., крайният срокът е 30 юни. Докладът, представен през 2016 г., обхваща финансовите години 2014 г. и 2015 г.²¹⁶ През периода 01.01.2015 г. до 02.05.2017 г. отговорната структура от УО с регламентирани функции и задачи във връзка с разработването на годишните доклади за изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. е отдел „Мониторинг“, а след посочения срок - отдел „Финансова дейност“, със съдействието останалите отдели в главната дирекция по компетентност.²¹⁷

²⁰⁸ Одитно доказателство № 11; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#2>; Шесто заседание на КН, проведено на 19-20.05.2016 г. - „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“; „Проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за разделно събрани биоразградими отпадъци“; Седмо заседание на КН, проведено на 29.09.2016 г.

²⁰⁹ Одитно доказателство № 11

²¹⁰ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>, проведена в периода 22.08.-05.09.2017 г.; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#2>, проведена в периода 16.03-30.03.2017 г., проведена в периода 10.04-05.06.2017 г., <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#3>, проведена на 17.07.2015 г.; процедура „Проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за разделно събрани биоразградими отпадъци“;

²¹¹ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

²¹² Одитно доказателство № 8

²¹³ чл. 50, чл. 125, ал. 2, б. 6) от Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета

²¹⁴ Одитни доказателства № 8 и № 9

²¹⁵ Одитни доказателства № 8 и № 9

²¹⁶ чл. 50 и чл. 111, параграф 1 и 2 от Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета; Процедурен наръчник за работата на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“

²¹⁷ Одитно доказателство № 8

Одитно доказателство № 9

През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. от УО са изготвени и публикувани на електронната страница на оперативната програма и на Единен информационен портал на европейските структурни и инвестиционни фондове годишни доклади за изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. за 2015 г. и 2016 г., включително резюме за гражданите на докладите за съответните години.²¹⁸ Годишните доклади са приети на заседания на КН.²¹⁹

От УО е изготвен Доклад за изпълнението на ОПОС 2014 - 2020 г. през 2017 г. В протокола от заседанието по неговото приемане, представителите на ГД „Регионална политика“ на ЕК, присъствали на заседанието, правят коментари за необходимостта от включване на допълнителна информация за изпълнението по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, по отношение на оценка на напредъка по обявените процедури. Докладът е одобрен на заседание на КН, като е взето решение да бъде даден мандат на УО да извърши допълнения по направени от ЕК коментари, относно определения като недопустим доклад.²²⁰ По отношение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са необходими уточнения, свързани с разлика между общия размер на допустимите разходи, декларирани от бенефициентите пред УО и сертифицираните разходи. От УО на ОПОС 2014 - 2020 г. е изпратен отговор с включени обяснения, че посочената разлика се дължи на различния валутен курс при изчисляването на разходите.²²¹ Докладът е одобрен от ЕК.²²²

На електронната страница на оперативната програма е оповестено резюме за гражданите на доклада за 2017 г., като Доклад за изпълнението на ОПОС 2014 - 2020 г. през 2017 г. не е публикуван. По информация на УО „докладът може да бъде открит в секция "Документи, приети на единадесето заседание на КН на ОПОС 2014-2020 г.", до който се достъпва трудно. Резюме за гражданите на годишния доклад е публикувано на Единен информационен портал на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕИПЕСИФ), а през месец юни 2019 г. е оповестен и Докладът за изпълнението на ОПОС 2014 - 2020 г. за 2017 г.²²³ Това означава, че Докладът за изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. за 2017 г. не е публикуван своевременно, с което не са спазени изискванията на Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г., във връзка с чл. 50, параграф 9 от Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за публикуване на годишния доклад в 10-дневен срок от изпращането му на ЕК по системата SFC 2014.²²⁴

Изготвеният, към 30.05.2019 г. от УО, проект на Годишен доклад за изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. през 2018 г. е одобрен на заседание на КН, проведено на 28.05.2019 г.²²⁵, като е взето решение да бъде даден мандат на УО да извърши допълнения в съответствие с направените от ЕК препоръки.²²⁶ Проектът на доклада за 2018 г. не е анализиран в одитния доклад, тъй като към 07.06.2019 г. не е окончателно одобрен от КН, а крайният срок за неговото представяне пред ЕК е 30.06.2019 г.²²⁷

В годишните доклади за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. са отчетени предприетите от УО действия за изпълнение на ОПОС 2014-2020 г., в т. ч. на приоритетна ос 2 „Отпадъци“. Включена е информация относно: финансовите инструменти; изменение на финансовия план на оперативната програма, с цел ограничаване на риска от загуба на средства; изменение на ОПОС 2014-2020 г. по отношение актуализиране на сроковете за подаване и изпълнение на „голям“ проект на Столична община,²²⁸ поради липсата на проектна готовност на бенефициента, като в доклада за 2017 г. е отчетено приключване на работата

²¹⁸ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/dokument-opolos-2014-2020/108#1>; <https://www.eufunds.bg/bg/opolos/term/413>

²¹⁹ Одитно доказателство № 12; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#2> (Шесто заседание на КН от 19.05.2016 г. и Девето заседание на КН от 08.06.2017 г.)

²²⁰ Единадесето заседание, проведено на 17.05.2018 г. http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/protokol-11_zasedanie.pdf

²²¹ Одитно доказателство № 12

²²² Одитно доказателство № 12

²²³ Одитно доказателство № 12 ; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/dokument-opolos-2014-2020/108#>;
<http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>;

²²⁴ Одитно доказателство № 8

²²⁵ Четинадесето заседание на Комитета за наблюдение на ОПОС 2014-2020 г., проведено на 28.05.2019 г.

²²⁶ Одитно доказателство № 12

²²⁷ чл. 111, ал 2. от Регламент (ЕС) № 1303/2013

²²⁸ „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“

на консултантите по проекта и предоставяне на заключително становище (Completion Note) от страна на инициативата JASPERS, външен консултант по проекта.²²⁹

В годишния доклад за 2017 г. по приоритетната ос е докладвана отпусната безвъзмездна финансова помощ за седем проектни предложения на обща стойност 93 470 891 лв., в т. ч. и финансово споразумение между УО и „Фонд Мениджър на финансовите инструменти в България“ ЕАД на стойност 52 431 581,62 лв. за възлагане на управление на средствата по приоритетната ос. Отчетено е сключването на 6 административни договора с шест общини²³⁰ по една процедура²³¹ на обща стойност 41 039 309,19 лв.²³²

Основните проблеми и затруднения, идентифицирани от УО в годишните доклади, във връзка с постигане на целите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са свързани със: закъснелото одобрение от ЕК на оперативната програма; по-късното обявяване на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, поради необходимостта от провеждане на продължителни консултации и даване на предварителни становища за постигане на съответствие с европейското и национално законодателство, уточняване обхвата, параметрите и изискванията към проектите; продължително административно съгласуване на насоките за кандидатстване, във връзка с приложимия режим на държавни помощи, предхождащо обявяването на процедури; представянето за финансиране на проекти, които не отговарят в пълна степен на изискванията на насоките за кандидатстване, което води до удължаване на процеса на тяхната оценка; затруднения при осигуряването на средства за покриване на недопустимите разходи, в т. ч. данък върху добавената стойност; липсата на яснота за предоставянето на размера на безвъзмездната финансова помощ за изпълнение на проекта със Столична община. Във връзка с изпълнението на сключените договори за безвъзмездна финансова помощ основният проблем е обжалването на процедурите за избор на изпълнител или тяхното прекратяване, поради което се забавя изпълнението на проектите.²³³

Подадените общо 18 проектни предложения по обявена процедура през 2015 г. са отхвърлени, поради установени несъответствия, свързани основно с качеството на проектите, пропуски в техническата и финансова документация.²³⁴

Идентифицираните затруднения водят до риск: за постигането на етапните цели за 2018 г.; от неизпълнение на финансовия план и загуба на резерва за изпълнение за 2015 г. и 2016 г. Неприемането от ЕК на иницираното от УО изменение на финансовия план по отношение на 2015 г. създава съществен риск за ресурса за 2015 г.²³⁵

В докладите за 2015 г. и 2016 г. не е отчетен физически и финансов напредък по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, тъй като към 31.12.2016 г. по приоритетната ос няма сключени договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, проекти в изпълнение и извършени плащания.²³⁶

В годишния доклад за 2017 г. е извършен мониторинг на показателите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“. Отчетен е напредъкът на показателя за изпълнение „допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци“, като е докладвано изпълнение от 17 336 т или 87 на сто спрямо етапната цел за 2018 г. (20 000 т) и около 10 на сто спрямо етапната цел за 2023 г. (180 000 т). По показателя за изпълнение „допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци (за получаване на енергия)“ няма отчетени стойности, тъй като договорът с бенефициента на „голям“ проект е сключен през 2018 г.²³⁷ Постигнатият напредък по изпълнението на показателя за резултат „количество на

²²⁹ Одитно доказателство № 12

²³⁰ общините Троян, Гоце Делчев, Разград, Петрич, Мадан и Сандански;

²³¹ Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци"

²³² Одитно доказателство № 12

²³³ Одитно доказателство № 12

²³⁴ Одитно доказателство № 12

²³⁵ Одитно доказателство № 12

²³⁶ Одитно доказателство № 12

²³⁷ Одитно доказателство № 13

депонираните битови отпадъци“ се докладва най-рано през 2019 г., поради което през 2017 г. не е докладвано изпълнение. Общият размер на отчетените сертифицирани разходи по приоритетна ос „Отпадъци“ е 6 702 063 евро, или 33 на сто спрямо планираната етапна цел за 2018 г. (20 144 907 евро).²³⁸

Съгласно годишния доклад за изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г. за 2018 г., рискът от загуба на средства по ЕФРР е покрит главно чрез авансовото плащане от 40 на сто на Столична община по проекта за трета фаза от интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци (чл. 131, т.4, а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013) в размер на 31 милиона евро (без национално съфинансиране). Сертифицирани са допълнителни суми във връзка с изпълнението на други проекти. В резултат рискът от загуба на средства по ЕФРР е сведен до 3 237 524,01 евро. За оставащите суми в риск, УО е представил заявление по правилото за отмяна на бюджетни ангажименти. ЕК одобрява искането на УО по реда на чл.87 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, в следствие на което през 2018г. няма загуба на средства.²³⁹

За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. от Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г. са създадени условия за наблюдение и докладване по приоритетна ос 2 „Отпадъци“. С включената в годишните доклади информация, идентифицираните рискове и трудности при изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“, и докладването им пред КН са създадени условия за вземане на информирани решения за предприемане на коригиращи действия, с цел постигане на целите на приоритетната ос и изпълнение на националната политика в областта на битовите отпадъци.

С несвоевременното оповестяване на Доклад за изпълнението на ОПОС 2014 - 2020 г. през 2017 г. не е спазена процедурата от процедурния наръчник на Управляващия орган и не е осигурена информация на заинтересованите страни и обществеността.

II. Ефективност на изпълнението и контрола на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.

1. Договаряне и верификацията при изпълнението на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“

1.1. Методология и критерии, подбор, оценка и договаряне на проектни предложения

1.1.1. Процедура за разработване, съгласуване и одобряване на условия за кандидатстване

1.1.1.1. В съответствие с изискванията,²⁴⁰ в Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. са разработени процедури D.1 „Подготовка, откриване, оповестяване и изменение на процедура за подбор на проекти по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ и F.1 „Подготовка, откриване, оповестяване и изменение на процедура чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ ОПОС 2014-2020 г.“, в които е регламентиран и процесът по разработване, съгласуване и одобряване на насоките за кандидатстване по ОПОС 2014 - 2020 г. Определени са отговорните звена от УО на ОПОС 2014-2020 г. и са създадени образци на контролни листове при изпълнението на процедурата²⁴¹.

Регламентирана е от Ръководителя на УО на ОПОС 2014-2020 г. и процедура E.1 „Оценка капацитета на потенциални бенефициенти“, която регулира дейността на УО по отношение на провеждане на предварителни консултации с кандидатите и извършването на оценка на техния капацитет в рамките на консултациите.

²³⁸ Одитно доказателство № 12

²³⁹ https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2019-08/Implementation%20report_OPE%202018%20-%20BG%20Version%20accepted%20by%20EC.pdf

²⁴⁰ на ЗУСЕИФ и ПМС 107 от 10.05.2014 г./ПМС 162 от 05.07.2016 г.

²⁴¹ Одитно доказателство № 8

При процедура за подбор на проекти оценката на капацитета на потенциалните бенефициенти се извършва само за проектните предложения, които са преминали успешно оценка на административното съответствие и допустимост. Оценката на капацитета се извършва паралелно и независимо от оценката на проектното предложение на съответния бенефициент. От кандидатите, които продължават на втория етап от оценката, се изисква необходимата документация, за да се извърши оценката на капацитета.

При процедура за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ оценката на капацитета на конкретните бенефициенти се извършва паралелно и независимо от оценката на проектното предложение на съответния бенефициент.

Всяка оценка на капацитета на потенциален бенефициент или конкретен бенефициент завършва с изготвянето на доклад, от работната група за оценка на капацитета, в който са описани заключения и препоръки за капацитета на бенефициента да управлява и изпълнява проекта и да прилага правилата за обществени поръчки²⁴².

Регламентираните процедури²⁴³ в Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. създават условия за извършване на мотивирана обосновка за избора на критерии за допустимост и оценка от страна на УО по съответните процедури за директно предоставяне на БФП и за подбор на проекти, за изготвяне на подходящи насоки за кандидатстване и са предпоставка за осъществяване на адекватен механизъм за подбор и оценка на качествени проекти по ОПОС 2014-2020 г.

1.1.1.2. Изискванията за постигане на съответствие с хоризонталните политики на ЕС и на приноса към тях са описани в раздел „Хоризонтални политики“ в насоките за кандидатстване по одитираните процедури за предоставяне на БФП по ОПОС 2014-2020 г. Включените в съответните насоки за кандидатстване изисквания са в съответствие с „Насоките за интегриране на Политиката по околната среда и Политиката за изменение на климата“²⁴⁴.

Спазването на хоризонталните принципи и политики на ЕС, заложи в ОПОС 2014-2020 г.²⁴⁵ при одитираните процедури е осигурявано чрез проверка от страна на УО на ОПОС 2014-2020 г. на представената информация във формулярите за кандидатстване в ИСУН 2020²⁴⁶ и използване на заложените критерии в процеса на оценка на проектните предложения по съответната процедура.²⁴⁷

1.1.1.3. Ръководителят на УО на ОПОС 2014-2020 г. е утвърдил за всяка процедура насоки, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти. За целите на одита са проверени процедурите за разработване на Насоки за кандидатстване за процедурите, които са обявени по ПО 2 до 31.12.2018 г. Проектите на насоки и поканите по одитираните процедури са съгласувани със съответните дирекции от специализираната администрация на МОСВ по компетентност. Утвърдени са от ръководителя на УО на ОПОС 2014-2020 г. и конкретните бенефициенти са информирани за издадените насоки за кандидатстване. Пакетът от документи заедно с насоките са съобразени с изискванията на чл. 59, ал. 2 от ЗУСЕСИФ²⁴⁸.

Преди обявяването на процедурата, УО на ОПОС носи отговорност за осигуряването на съответствие с правилата за държавните помощи. Спазена е процедурата по съгласуване с МФ, относно проверка на съответствието с изискванията на чл. 107 от

²⁴² Одитно доказателство № 8; ИСУН 2020

²⁴³ D.1 „Подготовка, откриване, оповестяване и изменение на процедура за подбор на проекти по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, F.1 „Подготовка, откриване, оповестяване и изменение на процедура за директно предоставяне на БФП по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ и E.1 „Оценка капацитета на потенциални бенефициенти“

²⁴⁴ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/integrirane-okolna-klimat/89#1>

²⁴⁵ Съгласно изискванията на Насоките за интегриране на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата

²⁴⁶ в раздел 11 (12). Допълнителна информация необходима за оценка на проектното предложение на ФК, точка Хоризонтални принципи, бенефициентът посочва как ще се спазят хоризонталните принципи и изисквания към проектите, посочени в насоките за кандидатстване. Съгласно процедурата могат да се посочат и допълнителни хоризонтални принципи, които кандидатите считат за приложими при изпълнението на съответното проектно предложение

²⁴⁷ Одитни доказателства № № 8 и 18; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

²⁴⁸ Одитни доказателства № № 8 и 18; <http://ope.moew.government.bg/bg/oposarchive>

Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) или изискванията за минимална помощ по смисъла на Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 от ДФЕС при всичките проверени процедури чрез директно предоставяне на БФП.²⁴⁹

В насоките за кандидатстване са посочени правилата за кандидатстване за съответната процедура. Правилата съдържат критерии за допустимост, които са разпределени в три групи: допустими бенефициенти и партньори, допустими дейности и категории допустими разходи. В предоставените на бенефициентите изисквания са описани всички изискващи се документи – формуляр за кандидатстване, бюджет, дейности и други. Типовите образци на всички документи са утвърдени като приложения към наръчниците. Критериите за оценка на проектни предложения от съответните насоки по всички проверени процедури са в съответствие с методологията и са одобрени след обсъждане на заседания на КН на ОПОС 2014-2020 г.²⁵⁰

1.1.1.4. Определянето на финансовите параметри в Насоките за кандидатстване по процедурите за предоставяне на БФП по ОПОС 2014-2020 г. е съгласно необходимостта от финансиране на идентифицираните национални потребности по сектори, законодателните ангажименти или приети стратегически документи, спецификата на предвидените дейности и натрупания опит през предишния програмен период при изпълнението на подобни проекти. Бюджетите на конкретните процедури са съгласувани от УО на ОПОС 2014-2020 г. с конкретните бенефициенти на етап изготвяне на ИГРП за следващата календарна година в рамките на КН. Финансовите параметри на процедурите на конкурентен подбор също са предмет на обществени консултации, при които потенциалните бенефициенти могат да изразят позиция по предложения проект на насоки за кандидатстване.²⁵¹

Утвърдените процедури за разработване, съгласуване и одобряване на насоките за кандидатстване са условие за осъществяване на адекватен механизъм за подбор и оценка на проектни предложения по ОПОС 2014-2020 г.

1.1.2. Мотивирана обосновка за избора на критерии и форми за обсъждане (обществено обсъждане)

Комитетът за наблюдение на ОПОС 2014-2020 г. одобрява методология и критерии за оценка на проектни предложения по съответната процедура по ПО 2 на ОПОС 2014-2020 г. За одитирания период са изготвени и приети, в съответствие с изискванията Насоки за кандидатстване, критерии за подбор на проектни предложения за всички стартирали процедури по ПО 2 на ОПОС 2014-2020 г., което е едно от необходимите условия за ефективно осъществяване на процеса по подбор и оценка на проектни предложения.²⁵² Към Насоките за кандидатстване по съответните процедури са давани разяснения от страна на УО на ОПОС 2014-2020 г. по поставени въпроси от бенефициенти, които са оповестени на официалната страница на оперативната програма.²⁵³ За одитирания период е обявена една процедура чрез подбор на проектни предложения по която Насоките за кандидатстване са предложени за обществено обсъждане и са обявени на официалната страница²⁵⁴.

Дефинирани са критерии, съответно за административна допустимост и оценка за качеството, по обявените процедури за директно предоставяне на БФП, както и по процедурата за подбор на проектни предложения по Приоритетна ос 2 на ОПОС 2014 - 2020 г. при спазване на регламентираните в Процедурния наръчник процедури²⁵⁵.

²⁴⁹ Одитни доказателства №№ 8 и 18

²⁵⁰ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

²⁵¹ Одитни доказателства № 1, 18; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

²⁵² Одитни доказателства № 8, 11, 12; Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

²⁵³ <http://ope.moew.government.bg/bg/notice/noticedetail/from/noticearchive/id/88/typeId/1/page/3>

²⁵⁴ Одитно доказателство № 14; <http://ope.moew.government.bg/bg/notice/noticedetail/from/noticearchive/id/55/typeId/1>

²⁵⁵ Одитни доказателства №№ 8,14 и 18; ИСУН 2020; <http://ope.moew.government.bg/bg/oposarchive>

Изготвените методология и критерии по обявените процедури по ПО 2, след обсъждане на заседания, са одобрени от КН на ОПОС 2014-2020 г.²⁵⁶.

Разработените и утвърдени от ръководителя на УО на ОПОС 2014-2020 г. Насоки за кандидатстване на процедурите по Приоритетна ос 2 на ОПОС 2014-2020 г., одобрени от КН, са основна част от създадения механизъм за оценка на проекти.

Определените критерии за административно съответствие и допустимост, както и за оценка на качеството на проектите предложения са ясно и точно дефинирани, с което се създават условия по съответните процедури да бъдат одобрени проекти, които ще допринесат за постигане на целите Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г.

1.1.3. Извършени промени в условията за кандидатстване

При необходимост Насоките за кандидатстване могат да бъдат изменяни, съгласно описаните процедури в раздели D.1 „Подготовка, откриване, оповестяване и изменение на процедура за подбор на проекти по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ и F.1 „Подготовка, откриване, оповестяване и изменение на процедура чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ от Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г.²⁵⁷

Изменение на насоките/изискванията за кандидатстване не се допуска по отношение на вече определените в тях критерии за оценка на проектите предложения. Промени, свързани с критериите за избор на проекти, не са извършвани²⁵⁸.

В една от проверените процедури²⁵⁹ са извършени промени в насоките за директно предоставяне на БФП по ОПОС 2014-2020 г. относно поправка на очевидна техническа грешка²⁶⁰.

Утвърдените вътрешни правила и процедури за директно предоставяне на БФП, приетите критерии за подбор на проекти, конкретизираните критерии за допустимост описани в насоките за кандидатстване и регламентираната оценка за качество на проектите предложения създават предпоставки за подбор на качествени проекти.

1.1.4. Процедури за директно предоставяне и конкурентен подбор на проектни предложения

В раздели D и F в Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. са разработени процедурите съответно за подбор на проекти и чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“²⁶¹

За одитирания период по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 са обявени общо 8 процедури за предоставяне на БФП (7 чрез директно предоставяне на БФП и 1 процедура на конкурентен подбор)²⁶². При проверката на процедурите, осъществени през одитирания период се установи:

- целите на проектите предложения са в съответствие с целите на Приоритетната ос 2 „Отпадъци“ и допринасят за изпълнение на целите на програмата;
- заложените индикатори по проектите допринасят за изпълнение на индикаторите по одитираната приоритетна ос на програмата;
- при всички проверени процедури за директно предоставяне на БФП са сключени административни договори за безвъзмездна финансова помощ с бенефициентите в регламентирания срок в Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г.²⁶³

²⁵⁶ чл. 14, ал. 2, т. 1 от ЗУСЕСИФ; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

²⁵⁷ Одитни доказателства №№ 8

²⁵⁸ Одитни доказателства №№ 8, 14; <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

²⁵⁹ BG16M10P002-2.001 „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и/или биоразградими отпадъци, вкл. осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на зелени и биоразградими отпадъци“

²⁶⁰ <http://ope.moew.government.bg/bg/notice/noticedetail/from/noticearchive/id/55/typeId/1>

²⁶¹ Одитни доказателства №№ 8, ИСУН 2020

²⁶² Одитни доказателства №№ 8, 10, ИСУН 2020

²⁶³ Одитни доказателства №№ 8, 18; ИСУН 2020

- при процедура за подбор и оценка на проекти BG16M1OP002-2.001 „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и/или биоразградими отпадъци, включително осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на зелени и биоразградими отпадъци“ са отхвърлени проектните предложения и не са сключени административни договори за безвъзмездна финансова помощ по ОПОС 2014-2020 г., защото не отговарят на критериите за административно съответствие и допустимост.²⁶⁴

При оценката на проектните предложения са спазени процедурите за директно предоставяне на БФП и конкурентен подбор от Процедурния наръчник по ОПОС 2014-2020 г.²⁶⁵

Създадени са подходящи условия от страна на УО на ОПОС 2014-2020 г. за оценка и реализация на проектните предложения. Приложеният механизъм за оценка и договаряне на проектните предложения по Приоритетна ос 2 е в съответствие с Насоките за кандидатстване по одитираните процедури за директно предоставяне на БФП по ОПОС 2014-2020 г. Отхвърлянето на проектните предложения при процедурата за конкурентен подбор е показател за недостатъчната готовност на бенефициентите.

1.2. Адекватност на подбора, оценката и договаряне на проектите

1.2.1. Одобрени, отхвърлени проектни предложения и тяхната обосновааност

1.2.1.1. Към 31.12.2018 г. в ИСУН са регистрирани общо 49 проектни предложения по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ по програмата²⁶⁶. Сключени са 31 договора със съответните бенефициенти, чиито проектни предложения са одобрени от УО на ОПОС 2014-2020.

В таблицата по-долу е представена информация към 31.12.2018 г. относно: броя на подадените проектни предложения; броя предложения, одобрени за финансиране; броя проектни предложения, за които не е достигнало финансиране (резервен списък) и броя отхвърлени/недопуснати проектни предложения по приоритетни оси²⁶⁷:

Таблица № 6

Приоритетни оси	Брой подадени проектни предложения	Брой одобрени за финансиране	Брой ПП, за които не е достигнало финансиране (резервен списък)	Брой отхвърлени/недопуснати проекти
Общо: по ПО 2 в т. ч.	52	31	-	21
Процедура BG16M1OP002-2.001				18
Процедура № BG16M1OP002-2.002				3

Източник: ИСУН 2020

Относителният дял на одобрените за финансиране проектни предложения спрямо общия брой на подадените проектни предложения за ПО 2 „Отпадъци“ е 59,62 на сто.

Висок е относителният дял на отхвърлените проектни предложения по ПО 2 „Отпадъци“, съответно - 40,38 на сто спрямо общия брой на подадените проектни предложения.

Отхвърлените 18 проектни предложения (или 86 на сто от всички отхвърлени) на бенефициенти на етап „оценка на административното съответствие и допустимост“, са по

²⁶⁴ Одитни доказателства №№ 13, 14; ИСУН 2020; <http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/spisuk.pdf>

²⁶⁵ Одитни доказателства №№ 8, 14, 18; ИСУН 2020

²⁶⁶ Три проектни предложения са не са регистрирани, като допустими защото са подадени извън определения срок в обявената процедура

²⁶⁷ Одитни доказателства: 13, 14; ИСУН 2020

Процедура BG16M1OP002-2.001 „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и/или биоразградими отпадъци, вкл. осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на зелени и биоразградими отпадъци“²⁶⁸. Основанията за отхвърляне са свързани с непокриване от кандидата на някои от критериите за допустимост (непълни и/или неотговарящи на изискванията проектни предложения; непредставяне на необходимите документи; представения актуален анализ на морфологичния състав и количествата на битовите отпадъци не е изготвен в съответствие с Методиката за определяне на морфологичния състав на битовите отпадъци; несъответствия с представената техническа документация). Отхвърлянето на проектните предложения по процедурата е показателно и за готовността и капацитета на бенефициентите за усвояване на средства и изпълнението на проектите²⁶⁹. Основанията за отхвърляне на проектните предложения по процедурата BG16M1OP002-2.001 са посочени и оповестени на електронната страница на оперативната програма конкретно за всяко предложение, и са в съответствие с изискванията, определени в условията за кандидатстване, както и с изискванията на Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020. Причините за отхвърлянето са, че не отговарят на обявените критерии за административното съответствие и допустимост и са посочени конкретно за всяко предложение на официалната страница на програмата²⁷⁰.

По Процедура № BG16M1OP002-2.002²⁷¹ е прекратено производството по отношение на трима конкретни бенефициента,²⁷² които не са допуснати поради подаване на проектните предложения извън допустимия срок.²⁷³ Установено е от УО на ОПОС 2014-2020 г. несъответствие на проектните предложения с критерии за административна допустимост²⁷⁴.

Всички проектни предложения, получени в указания краен срок, са обект на оценка на административното съответствие и допустимост. Извършена е проверка относно формалното представяне на проектното предложение, след което оценката е осъществена чрез прилагане на критериите за допустимост на кандидатите и партньорите (когато е приложимо), както и на проектните дейности. Оценката на допустимостта на проектните дейности е извършвана съобразно критериите за допустимост, посочени в условията за кандидатстване, на базата на представения Формуляр за кандидатстване, съгласно Раздел D на Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020²⁷⁵.

1.2.1.2. Към 31.12.2018 г. договорените средства са в размер на 468 871 349 лв. или 83,3 на сто от планирания размер 562 870 767 лв. на бюджета на ПО 2 на ОПОС 2014 - 2020 г.²⁷⁶ Преодоляно е регистрираното забавяне на договорирането на средства по оста през 2015 г. и 2016²⁷⁷ г., когато по нея не са договориани средства. Необходимо е да продължат усилията на УО на ОПОС 2014-2020 г. в тази посока с цел пълно договаряне на предвидените средства по ПО 2.

²⁶⁸ Одитни доказателства №№ 13, 14; ИСУН 2020

<http://ope.moew.government.bg/bg/notice/noticedetail/from/noticearchive/id/55/typeId/1>

²⁶⁹ Одитни доказателства №№ 8, 14; ИСУН: <http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/spisuk.pdf>; ИСУН 2020

²⁷⁰ <http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/spisuk.pdf>

²⁷¹ „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“;

²⁷² общините Шумен, Асеновград и Златица

²⁷³ на основание чл. 46, ал. 2 от ЗУСЕСИФ

²⁷⁴ с Критерий №1 „Проектното предложение е подадено в срок и по реда, определен от Управляващия орган“, Група I „Административно съответствие“ на оценителния лист; ИСУН 2020

²⁷⁵ Одитни доказателства №№ 8, 13 и 18; ИСУН 2020

²⁷⁶ Одитни доказателства №№ 13, ; ИСУН 2020 <https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2019-07/%D0%A0%D0%B5%D0%B7%D1%8E%D0%BC%D0%B5%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%93%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%BD%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%B8%D0%B7%D0%BF%D1%8A%D0%BB%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D1%82%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%9E%D0%9F%D0%9E%D0%A1%202014-2020%D0%B7%D0%B0%202018.pdf>

²⁷⁷ Одитни доказателства №№ 12, 13, ; ИСУН 2020; <https://www.eufunds.bg/bg/opos/term/413>

1.2.1.3. В насоките за кандидатстване по обявените процедури са въведени изисквания проектите да бъдат съобразени със специфичната цел по ПО 2²⁷⁸, ²⁷⁹.

При извършените проверки на обявените процедури по ПО 2 за одитирания период, е установено²⁸⁰:

- целите на проектните предложения са в съответствие с целите на съответните процедури и допринасят за изпълнение на специфичната цел на ПО 2;

- заложените индикатори по проектите допринасят за изпълнение на индикаторите по одитираната приоритетна ос на програмата.

Спазването на изискванията за допустимост, както и обоснованото отхвърляне на проектни предложения за одитирания период, създава предпоставки за избор на по-качествени проекти и допринася за изпълнението на целите на Приоритетна ос 2 на оперативната програма.

Съответствието на целите и индикаторите на проектните предложения с тези на ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. е предпоставка за успешното изпълнение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на оперативната програма.

Отхвърлянето на проектните предложения по процедурата за конкурентен подбор е показател за готовността и капацитета на бенефициентите за усвояване на средства и изпълнението на проектите по приоритетната ос.

1.2.2. Спазване на ключови изисквания от процедурата за подбор, оценка и договаряне на проектни предложения, както и за процедурите на директно предоставяне на БФП

1.2.2.1. Извършените директни съществени проверки в ИСУН 2020 на досиета на проекти по ОПОС 2014-2020 г., включени в одитната извадка във връзка с изпълнението, документирането, отчитането и контрола по утвърдените процедури за предоставяне на БФП на бенефициентите по проектите показаха²⁸¹:

- формулярите за кандидатстване са подадени от бенефициентите при спазване на сроковете за съответните процедури по ПО 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г., определени в Насоките за кандидатстване;

- назначени са от Ръководителя на УО на ОПОС 2014-2020 г. експертни работни групи за оценяване на проектни предложения. При определяне на техните състави са спазени процедурите в Процедурния наръчник на ОПОС²⁸²;

- извършени са оценки на административно съответствие, допустимост, технически и финансови оценки на одитираните проектни предложения от членовете на експертните работни групи в изпълнение на утвърдените процедури²⁸³;

- оценката на проектните предложения по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г., попаднали в одитната извадка е извършена в регламентирания срок (от 51 - 85 дни), като във времето в продължение от 4 до 11 месеца²⁸⁴;

- председателите на експертните работни групи, назначени със заповед на РУО на ОПОС 2014-2020 г. са ръководили организационно и методически процеса по извършването на оценката, като са осъществявали работни срещи на членовете. Всеки оценител е извършил последователно оценка за съответствие на проектното предложение с изискванията, посочени в насоките за кандидатстване по съответната процедура и с

²⁷⁸ чл. 5 от Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета; чл. 9, ал. 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 и чл. 5, т. 6 от Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета. Инвестиционният приоритет кореспондира с тематична цел 6 „Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“

²⁷⁹ Специфичната цел на оста „Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци“ съответства на регламентирания инвестиционен приоритет ба „Инвестиране в сектора на отпадъците за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на съюза в областта на околната среда и удовлетворяване на нуждите, идентифицирани от държавите членки“ <http://ope.moew.government.bg/bg/oposarchive>

²⁸⁰ Одитни доказателства №№ 10, 18, <http://ope.moew.government.bg/bg/oposarchive/page/3>; ИСУН 2020

²⁸¹ Одитни доказателства №№ 8, 18, <http://ope.moew.government.bg/bg/oposarchive/page/3>; ИСУН 2020

²⁸² Одитни доказателства №№ 8, 18, ПМС № 107 от 10 май 2014 г./ПМС № 162 от 05.07.2016 г.

²⁸³ ЗУСЕСИФ, ПМС № 162/2016, Раздели D и F, съответно за подбор на проекти и чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПОС 2014 - 2020 г.”, както и Правилата за оценяване на проектното предложение, които са приложени към Насоките за кандидатстване по съответната процедура.

²⁸⁴ Одитни доказателства №№ 8, 18, ИСУН 2020

критериите за оценка, одобрени от Комитета на наблюдение на ОПОС 2014-2020 г. в срок до 90 дни от датата на подаването на проектното предложение²⁸⁵, като резултатите са отразени в оценителни листове директно в ИСУН 2020. След приключване на оценката Председателят на съответната експертна работна група е изготвил своевременно доклад от оценката на проектното предложение до РУО²⁸⁶.

- решенията за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за одобреното проектно предложение и сключването на административен договор са в определените срокове²⁸⁷;

- на електронната страница на ОПОС 2014-2020 г. и на Европейския информационен портал е публикувана информацията относно предоставената помощ²⁸⁸;

1.2.2.2. Управляващият орган на ОПОС 2014-2020 г. посочва, че основни причини²⁸⁹ за продължителното извършване на оценките на проектите предложения на бенефициентите при процедурите за директно предоставяне на БФП са свързани с:

- непълнота в подадените проектни предложения, неотговарящи на изискванията на Насоките за кандидатстване и на критериите за оценка, което налага тяхната преработка в хода на оценката им с оглед постигане на съответствие, което изисква продължително време;

- неспазване на изискванията на Насоките за кандидатстване - към момента на подаване на проектното предложение да са приключили процедурите по: устройствено планиране с влязъл в сила административен акт; промяна на предназначението на всички имоти, в които ще се извършват строителни дейности за целите на проекта и съгласувателните процедури по реда на глава VI на Закона за опазване на околната среда и по чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие с влезли в сила издадени крайни административни актове;

- неналичие и/или забавяне при сключването на изискуемото от Насоките за кандидатстване Споразумение за партньорство или представеното такова не отговаря по своето съдържание на изискванията, което налага в хода на оценката неговото анексиране.

- затруднения на конкретните бенефициенти при осигуряването на необходимите документи, удостоверяващи, че разполагат: с налични финансови ресурси за покриване на първоначалните допустими разходи по проекта, преди средствата да бъдат възстановени от ОПОС 2014-2020; и с финансови ресурси от други източници за покриване на допустими и недопустими разходи по проекта, които няма да бъдат финансирани от ОПОС 2014-2020 г., заедно със собствения принос на бенефициента за изпълнението на проекта.

- сложност и специфика на проектите за финансиране.

1.2.3. Посочените от УО на ОПОС 2014-2020 г. причини за продължителното извършване на оценките на проектите предложения на бенефициентите при процедурите за директно предоставяне на БФП, както и забавянето на своевременно отстраняване на всички констатирани в съответния оценителен процес непълноти, неточности и/или несъответствия на проектното предложение на конкретните бенефициенти с изискванията водят до неколkokратни искания за удължаване на срока²⁹⁰ за представяне на подобрени версии на проектите предложения. Това води до констатираното продължително извършване във времето на оценките на проектите предложения на бенефициентите при процедурите чрез директно предоставяне на БФП по приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

При проведената анкета с бенефициенти на въпроса: *„По какъв начин се отрази на изпълнението на управлението от Вас проект, финансиран по Приоритетна ос 2*

²⁸⁵ чл. 28, ал. 3 от ПМС № 107 от 10.05.2014 г.

²⁸⁶ Одитни доказателства №№ 8, 18, <http://ope.moew.government.bg/bg/oposarchive/page/3>; ИСУН 2020

²⁸⁷ Одитни доказателства №№ 8, 18, ; на чл. 45, ал. 1 от ЗУСЕСИФ.

²⁸⁸ <http://archive.eufunds.bg/>

²⁸⁹ Одитни доказателства № № 12, 14

²⁹⁰ В този период спира да тече тримесечният срок за извършване на оценката от съответната експертна работна група

„Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. забавянето на оценката на проектното предложение?“

- 20 на сто от анкетираните бенефициенти по ПО 2 „Отпадъци“ отговарят, че няма забавяне при оценката на изпълняваните от тях проекти;

- 25 на сто посочват, че забавянето при оценката на проектното предложение води до забава в реализирането на инвестиционната политика на общината;

- 55 на сто от бенефициентите считат, че забавянето в оценката на проектното предложение не оказва влияние на изпълнението на проекта, защото докато не се сключи АДФБП, проектът не може да се реализира, тъй като няма осигурен източник на средства²⁹¹.

На въпроса: *„Ревизирано ли е подаденото от Вас проектно предложение по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?“*

- 35 на сто от бенефициентите твърдят, че подадените от тях проектни предложения не са ревизирани/преразгледани и съответно преработени от експертна работна група (ЕРГ);

- 65 на сто отговарят, че по време на оценката на ПП са получили бележки от оценителната комисия, основно във връзка с отстраняване на технически пропуски²⁹².

Създадени са подходящи условия от страна на УО на ОПОС 2014-2020 г. за оценка и договаряне на проектните предложения по ПО 2.

Забавянето в оценителния процес през 2015 и 2016 е преодоляно към 31.12.2018 г., като са договорирани 83 на сто от предвидените средства. Необходимо е от страна на УО на ОПОС 2014 -2020 г. да продължи усилията си по отношение на изпълнението на сключените договори на приоритетната ос.

1.3. Създадени условия за верифициране на разходите на проектите

1.3.1. Утвърдени правила за верификация на разходите

Отговорност на УО на ОПОС 2014-2020 г. е създаването на условия за нормалното функциониране на процеса²⁹³ по верифициране на разходите по проектите по ПО 2. Процедурите, дейностите и задълженията са регламентирани в Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. на основание разпоредбите на ЗУСЕСИФ и Регламент (ЕС) № 1303/2013. С Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. са въведени процедури, с определени срокове, през които преминава процесът по верифициране на разходите. Определените процедури включват проверки и контрол за съответствие между планираните и реализираните дейности, цели, резултати и индикатори, свързани с АДФБП²⁹⁴.

С регламентираните в Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. процедури на отдел „Мониторинг“ към ГД на ОПОС (както и на съответните експерти в него) са определени сроковете и отговорностите в процеса по верифициране на разходите на ниво проект²⁹⁵. Управляващият орган на ОПОС 2014-2020 г. извършва авансови, междинни и окончателни плащания въз основа на искане на бенефициента по проекта.

²⁹¹ Одитно доказателство № 29

²⁹² Одитно доказателство № 29

²⁹³ Регламент (ЕС) 1303 /2013 г. параграф 4, т. а), б) г); ЗУСЕСИФ чл. 59, чл. 60; Процедурен наръчник по ОПОС, Раздел Г, част Г.3 „Процедура за извършване на верификация и плащания по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“; част Р.1. Процедура за извършване на верификация по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ (вариант 2017); Наредба Н-3 на МФ за определяне правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите на европейското териториално сътрудничество

²⁹⁴ Процедурен наръчник по ОПОС, Раздел Г, част Г.3 „Процедура за извършване на верификация и плащания по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“; Наредба Н-3 на МФ за определяне правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите на европейското териториално сътрудничество

²⁹⁵ Одитно доказателство № 8

Утвърдена е процедура²⁹⁶ за въвеждане на актуална информация за верифицираните, неверифицираните, сертифицираните и несертифицираните разходи и финансови корекции²⁹⁷, според която за верифицираните средства експертите от УО изготвят приложение към доклад за сертификация и декларация за допустимите разходи (ДСДДР), включващо одобрените авансови и верифицираните междинни, и окончателни искания за плащане на ниво проект, който предоставят на сертифициращия орган по електронен път. Регламентирани са и процедурите, свързани със залагането на лимити от Сертифициращия орган, разпределянето на лимити за извършване на плащания, както извършването на плащанията към бенефициентите в съответствие с нормативните изисквания²⁹⁸.

1.3.2. Ред за констатиране на пропуските на бенефициентите при верификацията и предприемане на корективни действия

При констатиране на пропуските на бенефициентите при верификацията, УО прилага процедурите от Процедурния наръчник²⁹⁹ на ОПОС 2014-2020 г., свързани с проверката на представените от съответния бенефициент отчетни документи на авансови и междинни/окончателни искания за плащане³⁰⁰. В резултат на установени при проверките пропуски, грешки и несъответствия УО предприема корективни действия. Редът за извършване на проверките при верифициране на разходите, включени в исканията за плащане на бенефициентите, е регламентиран единствено в Процедурния наръчник по ОПОС 2014-2020.³⁰¹

Процесът по верификация обхваща следните етапи - получаване на искане за плащане и финансов отчет, извършване на проверки, отстраняване на пропуските и включване на разходите. Кореспонденцията, свързана с прилагане на процедурите по верификацията между УО и съответния бенефициент се извършва чрез ИСУН 2020, модул „Договори“, подмодул „Кореспонденция“ за бенефициентите. Бенефициентите чрез този подмодул предоставят за проверки документация, отнасяща се за процедури за избор на изпълнител, искания за промяна на договори и друга информация, свързана с изпълнение на проектите. След извършена проверка УО през модула изпраща отговор с резултата от извършената проверка. Единствено искането за авансово плащане, искането за плащане, междинен и финален отчет се подават чрез отделен подмодул „Пакет отчетни документи“. Функционалните възможности на ИСУН 2020 позволяват на служителите на УО да прикачват файлове само при въвеждане на проверка на отчет. Всички контролни листа за извършени проверки на междинен и финален отчет се прикачват в модул „Мониторинг и финансов контрол“, раздел Мониторинг на пакети отчетни документи. Заедно с тях се прикачват и контролни листа за проверка за избор на изпълнител³⁰².

Съгласно Р.1. Процедура за извършване на верификация по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, т. 2 „Проверка на пакет отчетни документи за междинно/окончателно искане за плащане“, подточка 2.4.2, процесът на верификация може да бъде прекъснат за нанасяне на корекции и/или предоставяне на допълнителна информация от бенефициента, като в случай на установени несъответствия и необходимост от корекции УО има право да изисква допълнителни документи, за което уведомява бенефициента чрез под-модул „Кореспонденция“ в ИСУН 2020 и връща на

²⁹⁶ Одитно доказателство № 8

²⁹⁷ Приложение 1 към ДСДДР

²⁹⁸ Одитно доказателство № 8; ЗУСЕЦИФ чл. 59, чл. 60; Наредба Н-3 на МФ за определяне правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите на европейското териториално сътрудничество

²⁹⁹ т. 2 „Проверка на пакет отчетни документи за междинно/окончателно искане за плащане“ Р.1. Процедура за извършване на верификация по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, Процедурен наръчник на ОПОС 2014-2020 (Вариант 2017 г.); т. 2 „Проверка на пакет отчетни документи за междинно/окончателно искане за плащане“ G1. Процедура за извършване на верификация по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, Процедурен наръчник на ОПОС 2014-2020 (Вариант 2015 г.)

³⁰⁰ Одитно доказателство № 8, 14, 15

³⁰¹ Одитни доказателства №№ 8, 14, 18

³⁰² Одитни доказателства №№ 8, 9, 14, 18; ИСУН 2020

бенефициента „Пакет отчетни документи“. Срокът за верификация и плащане на искането за авансово/междинно/окончателно плащане спира да тече до отстраняването на пропуските/представянето на допълнителните документи. При неотстраняване на пропуски/представяне на допълнителни документи от бенефициента в дадените срокове, същото се обективира от УО в процеса по верификация в издавания акт, в съответствие с чл. 64 във връзка чл. 63 от ЗУСЕСИФ³⁰³.

1.4. Размер на верифицираните средства спрямо размера на договорените по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г.

Общата стойност на верифицираните разходи за одитирания период по ПО 2 на ОПОС 2014-2020 г. са в размер на 88 678 921 лв. и представляват 18,9 на сто от договорените средства в размер на 468 871 349 лв. към 31.12.2018 г. и съответно 15,75 на сто от бюджета на ПО 2, който е в размер на 562 870 767 лв.³⁰⁴ Размерът на верифицираните средства съвпада с размера на сертифицираните средства.

При извършените директни съществени проверки в ИСУН 2020 на 16 проекта, включени в нестатистическа одитна извадка:

- не са установени неверифицирани разходи, включени в исканията за плащания на бенефициентите;

- верифицирането на разходите и извършването на авансовите и междинни плащания е извършено в рамките на определените в чл. 61, ал. 1 и чл. 62, ал. 2 от ЗУСЕСИФ срокове;

- при верифицирането на разходите са прилагани контролните процедури от Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г.³⁰⁵

Забавянето на усвояването на договорените средства от бенефициентите, респективно верифицирането им, води до риск от неизпълнение на проектите в определените срокове и е предпоставка за несвоевременно постигане и/или непостигане на целите на приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

1.5. Степен на изпълнение на показателите за резултат и за изпълнение по приоритетна ос 2

Към 31.12.2018 г. е отчетен следният напредък по показателите на приоритетна ос 2 „Отпадъци“³⁰⁶:

Таблица № 7

Приоритетна ос	Ид. №	Показател	Мерна единица	Целеви стойности	2018 Общо, кумулативно
2	CO17	Твърди отпадъци: Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци ³⁰⁷	тона/година	20 000	17 316,00
2	7	Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган ³⁰⁸	Евро	20 144 907, 00	45 341 508,00

³⁰³ Одитни доказателства №№ 8, 18; ИСУН 2020

³⁰⁴ Одитно доказателство № 13; 14; 17; ИСУН 2020

³⁰⁵ Одитно доказателство № 18; ИСУН 2020

³⁰⁶ Одитни доказателства №№ 14, 17; ИСУН 2020; https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2018-12/opos_2014-2020_izmenenie_2018_0111.pdf

³⁰⁷ Посочената кумулативна стойност за резултати, изпълнени от операциите е формирана както следва: За показател CO17 „Твърди отпадъци: Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци“ са отчетени 17 316 тона /година или над 86 % от етапната цел. В табл. 6: Рамка за изпълнение на приоритетната ос „Отпадъци“ към оперативната програма е посочено, че постигането на етапната цел е изчислено на база проектен капацитет, посочен в проектни предложения, които се очаква да бъдат подадени до 2018 г. За изброените по-долу проекти има сключени договори с изпълнители и дейностите се водят за стартирани, а именно: „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци за общини: Батак, Белово, Брацигово, Лесичово, Пещера, Пазарджик и Септември“ с бенефициент водеща община Пазарджик – 12 598 т/г; „Инвестиционен проект "Компостираща инсталация за разделно събрани зелени и биоразградими отпадъци, инсталации за предварително третиране на битови отпадъци и съпътстваща инфраструктура за Регионална система за управление на отпадъците на общините Сандански, Струмяни и Кресна" с бенефициент община Сандански – 2 623 т/г; „Проектиране и изграждане на компостираща инсталация и на инсталация за предварително третиране на битови отпадъци на територията на РДБО Мадан, за общините Мадан, Златоград и Неделино“ с бенефициент община Мадан – 2 095 т/г.

Приоритетна ос	Ид. №	Показател	Мерна единица	Целеви стойности	2018 Общо, кумулативно
2	2.3	Подписан договор за БФП за един голям проект ³⁰⁹	Брой	1,00	1,00
2	2.2	Допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци (за получаване на енергия) ³¹⁰	тона/година	0,00	0,00

Източник: данните за целевите стойности са от оперативната програма; данните за кумулативното изпълнение са извлечени от модул „Наблюдение“ ИСУН 2020 към 31.12.2018 г.

За показател С017 „Твърди отпадъци: Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци“ са отчетени 17 316 тона /година или изпълнението е 86 на сто от етапната цел.

Изпълнен е показателят „Подписан договор за БФП за един голям проект“.

Общият размер на сертифицираните разходи е 45 341 508 евро или над 225 на сто от етапната цел.

Всички верифицирани разходи са включени от УО на ОПОС 2014-2020 г. в докладите за сертификация до Сертифициращия орган.

Верифицираните средства са сертифицирани от Сертифициращия орган и са реално изплатени на бенефициентите³¹¹.

Ниският относителен дял на верифицираните средства спрямо договорените средства е индикатор за началния етап на реализиране на дейностите по проектите по ПО 2, което създава риск от усвояването на средствата по ПО 2³¹².

1.6. Своевременно изготвени доклади за сертификация и декларации за допустими разходи до Сертифициращия орган в ИСУН 2020

За одитирания период са своевременно изготвени 7 доклада за сертификация и декларации за допустимите разходи, включващи разходи по ПО 2, съгласно установения ред. Според техния статус изготвените седем доклада за сертификация с включени разходи по приоритетна ос 2 са със статус „частично одобрен“ в ИСУН 2020. Според типа доклади за сертификация – един е финален и шест междинни доклада за сертификация.³¹³

Общият размер на сертифицираните средства към 31.12.2018 г. по ПО 2 е 88 678 921,38 лв.³¹⁴.

Въведените контролни процедури за изготвяне на доклади за сертификация и декларации за допустими разходи до СО в ИСУН 2020 са достатъчни и са прилагани за одитирания период³¹⁵.

Предприетите мерки за преодоляване на трудностите при забавяне на оценките и договарянето са адекватни и създават предпоставка за осъществяването на процеса за подбор на подходящи проекти. Необходимо е от страна на УО да се положат допълнителни усилия в тази посока с цел постигане на целите на Приоритетна ос 2 на ОПОС 2014 - 2020.

Процесът по договаряне на помощта и верифициране на средствата от ЕС по ПО 2 на ОПОС 2014-2020 през одитирания период е осъществяван ефективно.

³⁰⁸ Общият размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган е 45 341 508 евро / 88 678 921, 34 лв. или над 225 % от етапната цел.

³⁰⁹ Относно стъпката за изпълнение 2.3 „Подписан договор за БФП за един голям проект“ се отчита 1 бр. На 30.11.2018 г. е подписан АДБФП за големия проект „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“ с бенефициент Столична община в партньорство с „Топлофикация София“ ЕАД. По този начин е предоставен най-големият финансов ресурс за изпълнение на проект по приоритетна ос 2 „Отпадъци“;

³¹⁰ Показател 2.2. „Допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци (за получаване на енергия)“ ще се изпълнява чрез реализацията на проект „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“.

³¹¹ Одитни доказателства №№ 13, 14, 15, 16, 17; ИСУН 2020; Включено е и авансово плащане в размер на 71 404 823,69 лв. към Бенефициента - Столична община, подлежащо на верификация съгласно чл. 131 от Регламент ЕС 1303/2013; ИСУН 2020

³¹² Одитни доказателства №№ 14, 17; ИСУН 2020

³¹³ ИСУН 2020

³¹⁴ Одитни доказателства №№ 14,17

³¹⁵ Одитни доказателства №№ 8,13,14,16; ИСУН 2020

Сериозното изоставане при договарянето на средствата по ПО 2 „Отпадъци“ е преодоляно.

Управляващият орган на ОПОС 2014-2020 би следвало да продължи усилията за договаряне на средствата, както и изпълнението на проектите, с цел минимизиране на риска за усвояване на средствата, съответно изпълнението на заложените цели по Приоритетна ос 2 на програмата в определените срокове.

2. Ефективност на осъществените дейности по мониторинг по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

2.1. Актуални и детайлни правила за мониторинг, включващи и процедури за мониторинг на рискови проекти. Планирани и реализирани проверки

Процесът по мониторинг и наблюдение на изпълнението на сключените по съответна процедура договори е регламентиран в Раздел Q „Извършване на проверки на място по Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020 г.“ в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г.

В утвърдения Процедурен наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г. са описани процедурите за извършването от отдел „Мониторинг“:

- административни (документални верификации (проверки) на три нива: бенефициент, УО и СО и
- проверки на място.

Проверките на място обхващат административните, финансовите, техническите аспекти на операцията/проекта, финансовото, физическото изпълнение, изпълнението на индикаторите, както и мерките за осигуряване на информация и комуникация по проекта.

Целта на утвърдените процедури по мониторинг е да гарантират:

- ефективно изпълнение на дейностите от страна на изпълнителите/бенефициентите, съгласно сключените договори;
- че съфинансираните продукти и услуги са доставени, в съответствие с правилата на Общността и националните правила;
- проследяване на напредъка на проектите спрямо заложените цели и резултати, включително за постигане на заложените индикатори в договорите;
- ефективно изпълнение на проверките, включително за потвърждение на допустимостта на действително извършените разходи, съгласно Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ), Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020; Насоките за кандидатстване, Оперативните ръководства, инструкции и приложения към тях, както и други приложими документи.

Освен регламентираните в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г., няма други утвърдени от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. правила за мониторинг и/или контролни процедури³¹⁶.

Анализът на съдържанието на Раздел Q „Извършване на проверки на място по Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020 г.“, в който е регламентиран редът за извършване на проверки на място показва, че при съставяне на Годишния план за проверки на място, служителите от отдел „Мониторинг“ следва да определят обектите на проверка въз основа на информацията относно:

- дата на административния договор за безвъзмездна финансова помощ/заповедта за безвъзмездна финансова помощ;
- статус на проекта (в изпълнение; приключил, временно спрял, прекратен, нестартирал, нефункционален);
- размер на публичната подкрепа (БФП);
- информация в отдел „Одити и нередности“ за евентуални рискове по проекта/ниво на риска, установен от УО при административни проверки и одити от Одитния орган за системите за управление и контрол като цяло;

³¹⁶ Одитно доказателство № 19

- сключен договор с изпълнител за основната дейност по проекта;
- резултати от извършената оценка на капацитета, засягащи честотата на проверките на място на годишна база;
- друга информация, която може да обоснове включването на проекта в плана.

В правилата, обаче, не се посочва:

- в кои случаи датата на сключването на АДБФП води до включването му в Годишния план за проверки на място на ОПОС 2014 - 2020 г. за следващата календарна година и в кои - не³¹⁷;

- как се процедира със случаите, в които предстои да бъде сключен договор в следващите няколко месеца след изготвянето на Годишния план за проверки на място с изпълнител на основната дейност по проекта³¹⁸;

- при какви резултати от извършената предварителна оценка на капацитета на етап кандидатстване на бенефициента съответният проект следва да бъде включен в Годишния план за проверки на място на ОПОС 2014 - 2020 г.³¹⁹;

³²⁰.

Не са определени правила за броя и теглата на критериите за вземане на решение за включване на АДБФП в Годишния плана за проверки на място, както и няма утвърдени процедури за:

- определяне на рискови проекти, както и интензитета за тяхното наблюдение³²¹;
- правата и задълженията на експертите от отдел „Мониторинг“ по отношение на: предприемане на действия в случаите, в които Отдел „Одити и нередности“ не предоставя информация за евентуални рискове по проекта (въз основа на инструмента АРАХНЕ), в изпълнение на утвърдените в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г. процедури³²²;

- актуализация на годишния план за проверки на място за проектите, съфинансирани от ОПОС 2014– 2020 г.³²³;

- запознаване на бенефициентите с констатациите (контролен лист „образец q.1“ и доклад от проверката по образец q.2 „Доклад от проверка на място по проект, финансиран от оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“), в резултат на извършените проверки на място от експерти от УО на ОПОС, и изразяване на позиция по установените факти, отправени препоръки и сроковете за тяхното изпълнение³²⁴;

- критерии, по които се определят служителите, извършващи проверките на място (например: в екипа, извършващ проверка на място задължително се включва експертът верифицирал техническия/финансов отчет)³²⁵;

- контролни процедури, които да гарантират регистрирането на проверката на място и прикачването в ИСУН 2020 на одобрения доклад и контролен лист в определения в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г. срок³²⁶.

За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. не са извършени планирани и непланирани проверки на място по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“. В Годишния план за проверки на място за 2015 г., 2016., 2017 г. и 2018 г. не са включени АДБФП, поради ранния етап на изпълнението им³²⁷.

Регламентираните в Процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 (Раздел Q „Извършване на проверки на място по ОПОС 2014 - 2020 г.“) правила и процедури,

³¹⁷ Одитни доказателства №№ 8 и 19

³¹⁸ Одитни доказателства №№ 8 и 19

³¹⁹ Одитно доказателство №№ 8 и 19

³²⁰ Одитно доказателство №№ 8 и 19

³²¹ Одитно доказателство №№ 8 и 19

³²² Одитно доказателство №№ 8 и 19

³²³ Одитно доказателство №№ 8 и 19

³²⁴ Одитно доказателство №№ 8 и 19

³²⁵ Одитно доказателство №№ 8 и 19

³²⁶ Одитно доказателство №№ 8 и 19

³²⁷ Одитно доказателство №№ 8 и 19

създават само общи условия за изпълнение на нормативно определените функции и задачи по мониторинг от Отдел „Мониторинг“.

Недостатъчно подробно регламентирани процедури относно планиране на проверките на място не гарантират в достатъчна степен ефективното изпълнение на дейността по мониторинг по оперативната програма, тъй като съществува риск обемът и качеството на планираните и извършени дейности по мониторинг чрез осъществяване на проверки на място да зависи основно от субективната преценка, личните компетентности и експертиза на съответните експерти.

Необходими са допълнителни усилия за създаване на регистър/база данни за АДФФП, при които съществува повишен риск и необходимост от засилено наблюдение, с цел превенция и намаляване на риска за изпълнение на ОПОС 2014 - 2020 г.

2.2. Установен ред за идентифициране на слабостите и предприемане на корективни действия

В утвърдения Процедурен наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г. - Раздел N.1 Вътрешен контрол и управление на риска по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ са описани сроковете и процедурите за идентифициране на слабостите и предприемане на корективни действия от отговорни длъжностни лица от ГД ОПОС.

Съгласно описаните процедури е необходимо:

- извършване на анализ и оценка на риска въз основа на Методология за оценка на риска по ОПОС и Методология за оценка на риска от измами от работна група;

- анализ на нарушенията, констатиран от отдел ПК, при провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки, като резултатите от анализа на нарушенията, причините за извършването им и предложение за уведомяване и обучение на бенефициентите по ОПОС се обобщават от експерти от Отдел „Одити и нередности“ в доклад, който се представя на РУО на ОПОС 2014 - 2020 г. ежегодно.

- извършване анализ на констатираните пропуски и нарушения, отнасящи се до функционирането на системата за управление и контрол, въз основа на получени препоръки в резултат на одитни и други проверки, както и въз основа на идентифицирани пропуски от страна на всички звена в УО. Отдел „Одити и нередности“ изготвя доклад с резултатите от анализа, който представя на РУО на ОПОС два пъти годишно.

- на тримесечна база експерти от отдел „Одити и нередности“ следва да информират РУО на ОПОС с доклад за резултатите от извършения периодичен анализ на одитни препоръки и препоръки от други проверки със статус „неизпълнена“/“в процес на изпълнение“, който да съдържа предложения за коригиращи действия.

- предприемане на корективни действия от всички структурни звена на УО на ОПОС при наличие на одобрен доклад от извършен анализ на констатираните пропуски и нарушения, отнасящи се до функционирането на системата за управление и контрол, с цел ограничаване на риска от повторна поява на подобни системни пропуски в бъдеще³²⁸.

Взетите управленски решения за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. на РУО на ОПОС 2014 -2020 г., в резултат от осъществения мониторинг на проектите по ПО 2 „Отпадъци“ са свързани с:

- изпълнение на процедурите по верификация с цел потвърждаване на извършените от бенефициентите разходи;

- осъществявания последващ контрол за законосъобразност на проведени в изпълнение на одобрените проекти процедури за възлагане на обществени поръчки;

- налагане на финансови корекции, в резултат на установени нередности³²⁹.

Резултатите от осъществения от отделите „Последващ контрол“, „Мониторинг“ и „Одити и нередности“ мониторинг на ниво проект не са установили проблеми при изпълнението на договорите, които да налагат управленски решения свързани с

³²⁸ Одитно доказателство № 8

³²⁹ Одитно доказателство № 31

необходимостта от: прекратяване АДФП и/или инициране на промяна във финансовия план на ОПОС 2014 - 2020, в частта на ПО 2³³⁰.

Утвърдените процедури за идентифициране на пропуски и предприемане на корективни действия при установени слабости създават условия за превенция и намаляване на риска за успешното изпълнение на ОПОС 2014 – 2020 г.

3. Администриране на сигнали за нередности по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“.

3.1. Актуални и детайлни правила за администриране на сигнали за нередност, съответстващи на нормативните актове в областта

Функциите по поддържане на системи и процедури за превенция, регистриране и докладване на сигнали за нередности/нередности и опити за измами при управлението и изпълнението ОПОС 2014 - 2020 г. са вменени на отдел „Одити и нередности“ (ОН) в ГД ОПОС³³¹.

Отдел ОН следва да осигурява и поддържа системи и процедури за превенция, регистриране и докладване на сигнали за нередности/нередности и опити за измами при управлението и изпълнението на оперативната програма; въвежда и актуализира информация за всички постъпили и установени сигнали за нередности в ИСУН 2020, и отговаря за тяхното докладване пред Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ в Министерство на вътрешните работи (АФКОС-МВР) и чрез Irregularity Management System (IMS), предоставена от Европейската служба за борба с измамите (OLAF); участва в предприемането на действия за връщане на неправилно изплатени суми във връзка с нередности по ОПОС 2014 - 2020 г.³³²

Ръководителят на УО на ОПОС 2014 - 2020 г. одобрява процедури, в които е регламентиран ред за администриране на сигнали за нередности и докладване на нередности по оперативната програма, както и контрол на процесите, свързани с превенцията, идентифицирането и управлението на нередности от страна на УО на ОПОС 2014 - 2020 г. Редът за администриране на сигнали за нередности по оперативната програма е регламентиран в Процедурния наръчник за ОПОС - Н.1. „Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“³³³

В утвърдената процедура за администриране на сигнали за нередности по оперативната програма липсват³³⁴:

- ред за действията, които трябва да предприеме служителят приел устен сигнал и начина за документиране на приетите устни сигнали, както и контролни процедури, гарантиращи регистрирането на всеки постъпил устен сигнал за нередност;
- ред за действията, които трябва да се предприемат от служителя, получил подаден чрез бутона на електронната страница на оперативната програма сигнал за нередност, както и въведените контролни процедури, чрез които да се минимизира рискът, подадените чрез бутона сигнали да не бъдат регистрирани и съответно разгледани;
- срок за регистриране на постъпилите сигнали за нередности в деловодната система на Министерство на околната среда и водите (ГД ОПОС) и в ИСУН 2020;
- контролни процедури, които да гарантират спазването на определените срокове за регистриране в деловодната система на ГД ОПОС и ИСУН 2020 на всяка информация, отговаряща на определението за сигнал за нередност;
- процедури за изпълнение и документиране на необходимите действия за установяване на изложените в сигналите за нередности факти и обстоятелства, което да

³³⁰ Одитно доказателство № 31

³³¹ Одитно доказателство № 9

³³² Одитно доказателство № 9

³³³ Одитно доказателство № 8

³³⁴ Одитни доказателства № № 8 и 27

позволява осъществяването на контрол върху действията на служителите, извършващи проверките;

- процедури за докладване на напредъка на проверката на сигналите за нередности, с цел минимизиране на риска от неспазване на нормативно определените срокове за установяване на наличието или липсата на нередност по постъпилите сигнали.

Процедурата за администриране и докладване на нередности в рамките на ОПОС 2014 - 2020 г. в Процедурния наръчник не е актуализирана в съответствие с измененията от 30.10.2018 г. на чл. 10 от НАНЕСИФ, относно срокът за приключване на сигналите за нередности в случаите на правна и фактическа сложност и удължаване на срока на проверката (с до 45 дни). Удължаването на срока се прави след мотивирано писмено искане на лицето, на което е възложена проверката, в което се излагат причините, обуславящи фактическата и правната сложност на случая.³³⁵

В изпълнение на чл. 13, ал. 2 от НАНЕСИФ, УО на ОПОС 2014 - 2020 г. следва да утвърди или предложи за утвърждаване вътрешни правила за администриране на нередности в ръководените от тях администрации. В нарушение на разпоредбите на приложимото законодателство за периода от 01.01.2014 г. до 09.10.2018 г. от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. не са разработени и утвърдени вътрешни правила за администриране на нередности. Вътрешните правила са утвърдени на 10.10.2018 г.

В нарушение на чл. 13, ал. 3 от НАНЕСИФ, Вътрешните правила за администриране на нередности в ГД ОПОС не са публикувани на електронната страница на оперативната програма към 31.01.2019 г.³³⁶. Пропускът е отстранен по време на извършване на одита.

В Процедурата за администриране и докладване на нередности в рамките на ПН на ОПОС 2014 - 2020 г. не е определен ред/правила/процедури за разпределяне на получените сигнали за нередности на съответните експерти.

Началникът на отдел ОН определя устно по своя преценка служителите, както и техния брой, които следва да извършат проверката по съответния сигнал за нередност в зависимост от спецификата на сигнала, както и компетентността и натовареността на съответните служители, което създава риск от неефективно изпълнение на действията по администриране на сигналите за нередности и противоречи на принципите на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор за създаване на надеждна одитна следа³³⁷.

Съгласно чл. 7 от НАНЕСИФ, УО на ОПОС 2014 - 2020 г. следва да осигури възможност за подаване на сигнал за нередност на електронната страница, на посочена електронна поща, факс или по друг начин, оповестен на същата страница. Към 14.02.2019 г. изискването не е изпълнено за програмен период 2014 - 2020 г. Нарушението на изискванията на чл. 7 от НАНЕСИФ е коригирано по време на извършване на одита³³⁸³³⁹.

В т. 7 „Сигнали за нередности“ от Н.1. от Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на ОПОС 2014 - 2020 г. е регламентирано следното: „За да представлява сигнал за нередност тази информация като минимум трябва да дава ясна референция за конкретния проект, финансиращата програма, административното звено и описание на нередността“.

Регламентираното в наръчника изискване към подателите на сигнали не е оповестено на електронната страница на оперативната програма. Не са предвидени полета, в които да се посочва изискуемият минимум от информация: ясна референция за конкретен проект, финансиращата програма, административното звено и описание на

³³⁵ Одитно доказателство № 8

³³⁶ Източник: РД-И-07 от 15.03.2019 г.

³³⁷ Одитно доказателство № 8

³³⁸ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/signali-za-nerednosti/14>

³³⁹ Одитно доказателство № 32

нередността. Съгласно Процедура Н.1., липсата на тази информация води до нерегистриране и неразглеждане по същество на подадените сигнали за нередности³⁴⁰.

На електронната страница на оперативната програма не е обявен телефон на служител по нередности и/или адрес на електронна поща за подаване на устни/анонимни сигнали за нередности³⁴¹. Пропускът е коригиран по време на извършване на одита³⁴².

3.2. Своевременно администриране на сигнали за нередности в съответствие с нормативните изисквания

За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. всички сигнали за нередности (42 бр.³⁴³) по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г.:

- не са регистрирани в деловодната система на ГД ОПОС в нарушение на изискванията на чл. 7, ал. 2 от НАНЕСИФ. Сигналите са регистрирани в ИСУН 2020 след издаване на окончателно Решение на РУО на оперативната програма за установяване на нередност и налагане на финансова корекция³⁴⁴;

- не са предоставени незабавно на РУО на ОПОС, с цел възлагане на съответния компетентен служител да извърши проверка по постъпилите сигнали, в нарушение на изискванията на чл. 8 от НАНЕСИФ³⁴⁵;

- не е въведена изискуемата информация в регистъра за сигнали за нередности в ИСУН 2020, съгласно чл. 9, ал. 1 от НАНЕСИФ³⁴⁶.

В резултат от неизпълнението на изискванията на НАНЕСИФ, свързани с регистрирането на постъпилите сигнали по надлежния ред, е невъзможно да се проследи изпълнението на регламентираните в чл. 10 на НАНЕСИФ срокове за приключването на проверката на сигналите за нередности³⁴⁷.

Неспазването на разпоредбите на НАНЕСИФ е констатирано и при извършена административно-контролна проверка в УО на ОПОС 2014 - 2020 г. от Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“³⁴⁸.

Всички проверки свързани с установяването на факти и обстоятелства, определящи липсата или наличието на нередност, включително и действията на проект на решенията на РУО за налагане на финансова корекция са извършвани от Отдел „Последващ контрол“, независимо, че в отдела няма служители по нередности, което поставя под съмнение/въпрос/създава риск относно компетентното администриране на нередностите³⁴⁹.

В ИСУН 2020 в модул „Сигнали за нередности“, подмодул „Документи“ са въведени само окончателното решение за налагане на финансова корекция и уведомителното писмо до бенефициента³⁵⁰.

При 9³⁵¹ или в 21 на сто от сигналите за нередност по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. в ИСУН 2020 няма прикачени документи към 29.01.2019 г. Пропускът е отстранен по време на извършване на одита³⁵².

В резултат на осъществения последващ контрол по ДБФП № BG16M1OP002-2.005-0007-C01 от отдел „Последващ контрол“ в УО на ОПОС 2014-2020, са установени нарушения на Закона за обществените поръчки (ЗОП) при възлагане на обществена поръчка с предмет: „Изпълнение на мерки за информация и комуникация (публичност и

³⁴⁰ Одитно доказателство № 8

³⁴¹ Източник: РД-И-07 от 15.03.2019 г.

³⁴² <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/signali-za-nerednosti/14>

³⁴³ Одитно доказателство № 28

³⁴⁴ Одитни доказателства №№ 25 и 26; ИСУН 2020

³⁴⁵ Одитни доказателства №№ 25 и 26; ИСУН 2020

³⁴⁶ Одитни доказателства №№ 25 и 26; ИСУН 2020

³⁴⁷ Одитно доказателство № 25; ИСУН 2020

³⁴⁸ Одитно доказателство № 26

³⁴⁹ Одитно доказателство № 22

³⁵⁰ Одитно доказателство № 25; ИСУН 2020

³⁵¹ №№ 153; 155; 160; 161; 162; 173; 174; 175 и 176

³⁵² Одитно доказателство № 25; ИСУН 2020

визуализация)³⁵³. От УО на ОПОС 2014-2020 е изпратено писмо на бенефициента, с което е уведомен за установена нередност и риск от налагане на плоска финансова корекция в размер на 5 на сто от стойността на възложената поръчка. След изпратено възражение от бенефициента на 20.02.2019 г., с писмо с изх. № 18 МН 306-8, с Решение на РУО на ОПОС от 15.03.2019 г., финансовото изражение на установената нередност е променено от 5 на сто на нулева финансова корекция. Въпреки предприетите действия от отдел „Последващ контрол“ по установяване на факти и обстоятелства индикиращи наличието или липсата на нередност, в ИСУН 2020 не е регистриран сигнал за нередност. В нарушение на изискванията на чл. 11 от НАНЕСИФ, УО на ОПОС 2014 – 2020 г., не образува преписка на електронен или хартиен носител по всеки сигнал за нередност, което води до невъзможност за проследяване на предприетите действия по съответния сигнал за нередност, спазване на сроковете и изискванията регламентирани в НАНЕСИФ³⁵⁴.

В нарушение на изискванията на т. 9. „Индикатори за измама и оценка на риска“ от Н.1. Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на оперативна програма „Околна среда 2014 – 2020 г.“ от Процедурен наръчник за ОПОС (май 2017 г.), служителите по нередности не извършват на всеки три месеца преглед на инструмента Арахне за оценка на риска по проекти, финансирани по ОПОС 2014-2020 г., в резултат на което не е извършен анализ на рискови проекти, финансирани по оперативната програма и съответно не са предприети необходимите действия – информирание на компетентните органи, корективни действия и др.³⁵⁵

Управлението на сигнали за нередности от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. не съответства на нормативните изисквания и на изискванията на вътрешните актове и обуславя неефективното и неефикасно изпълнение на дейността.

3.3. Съотношение между подадените сигнали и установените нередности. Брой/размер на наложени финансови корекции в резултат на установена нередност.



По Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. са сключени 30 ДБФП на обща стойност от 686 600 393,91 лв., подадени са 42³⁵⁶ сигнала за нередност, като всички са приключени с установяване на нередност и Решение на РУО на ОПОС за налагане на финансова корекция. Общият размер на наложените финансови корекции възлиза общо на 673 193,25 лв. и представлява 0,1 на сто спрямо договорените средства по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на оперативната програма³⁵⁷.

При всички регистрирани сигнали за нередности по ПО 2 е установено нарушение на приложимите разпоредби на Закона за обществените поръчки от бенефициентите при сключване на договори с изпълнители, във връзка с изпълнение на АДФП по оперативната програма и са наложени плоски финансови корекции в размер между 5 и 25 на сто.

³⁵³ Източник: ИСУН 2020

³⁵⁴ Одитно доказателство № 25

³⁵⁵ Одитно доказателство № 24

³⁵⁶ Одитни доказателства № № 24 и 28.

³⁵⁷ Одитно доказателство № 28

Най-голям е броят (10) на установените нередности по проект № BG16M1OP002-2.002-0004-C01 „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци за общини: Батак, Белово, Брацигово, Лесичово, Пещера, Пазарджик и Септември“. Финансовото изражение на нередностите е в общ размер на 160 255,67 лв. и представлява 24 на сто общия размер от наложените финансовите корекции по приоритетната ос.

По проект № BG16M1OP002-2.002-0015-C02 „Проектиране и изграждане на компостираща инсталация и на инсталация за предварително третиране на битови отпадъци на територията на РДБО Мадан, за общините Мадан, Златоград и Неделино“ са установени седем нередности и наложените финансови корекции възлизат общо на 216 829,14 лв.³⁵⁸

При проведената анкета, всички бенефициенти по ПО „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. отговорили на въпроса: *„Установени ли са нарушения и наложени ли са финансови корекции в резултат на осъществения контрол от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. по управлението от Вас проект, финансиран по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г.?“* посочват че:

- всички установени нередности и наложени финансови корекции от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. са във връзка с установени нарушения на ЗОП;
- 60 на сто от бенефициентите обжалват наложените санкции пред съответния административен съд;
- едно от производствата е приключено, като административният съд определя наложената от УО на ОПОС финансова корекция за незаконосъобразна³⁵⁹.

Създадената организация за администриране на сигнали за нередности в ОПОС 2014 - 2020 г. допуска несъответствия с изискванията на НАНЕСИФ, и сериозни отклонения от добрите практики, което създава риск за ефективността на упражнявания от УО мониторинг, тъй като не гарантира в достатъчна степен, че лицата, отговорни за администриране на нередностите ще осъществят адекватни и навременни проверки на всички постъпили сигнали за нередности.

УО на ОПОС 2014 - 2020 г. не разполага с информация за рисковите проекти, финансирани по оперативната програма, което води до риск от неефективно осъществяване на дейността си по мониторинг и контрол върху изпълнението на оста и програмата като цяло.

³⁵⁸ Одитно доказателство № 28

³⁵⁹ Одитно доказателство № 29

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. От Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г. са създадени условия и организация за адекватно програмиране и планиране на мерките и дейностите, насочени към изпълнение на националната политика в областта на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г.:

- Постигнато е обвързване на тематичната цел, инвестиционният приоритет и специфичната цел по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ с целите и приоритетите, заложи в националните стратегически и програмни документи, в съответствие с политиката на Съюза в областта на битовите отпадъци, въпреки че Националният план за управление на отпадъците и интегрираната в него НППОО са приети със закъснение спрямо сроковете определени от законодателя;

- Осигурено е съответствие с европейските изисквания на планираните мерки и показатели по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ както и тяхното насочване към постигане на специфичната цел „намаляване на количеството битови отпадъци, които се депонират“, независимо от установените пропуски относно: неясно разграничаване на дейностите по предотвратяване образуването на битови отпадъци и дейностите по оползотворяване, при една от мерките по приоритетната ос, и невключването в НППОО на мерки, които се финансират от ОПОС 2014-2020 г.;

- Осигуреното финансиране и неговото разпределение за изпълнение на проекти в областта на управлението на отпадъците е съобразено с йерархията на дейностите при управление на отпадъците, въпреки че не са създадени достатъчни условия за оценка на конкретния принос на планираните средства по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ спрямо бюджетната програма на МОСВ, свързана с отпадъците, и предвидените средства за постигането на целите в националните стратегически документи в областта на отпадъците;

- С включената в годишните доклади информация, относно идентифицираните рискове и трудности при изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ са създадени условия за вземане на информирани решения за предприемане на коригиращи действия, с цел постигане на целите на приоритетната ос и изпълнение на националната политика в областта на битовите отпадъци, въпреки че е допуснато докладът за изпълнението на ОПОС 2014 - 2020 г. за 2017 г. да бъде несвоевременно оповестен;

- Извършвани са актуализации на ИГРП по отношение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“, въпреки идентифицираните проблеми при планиране на процедурите по ПО 2 на ОПОС, свързани с адекватната подготовка на документите и предварителната оценка на готовността на потенциалните кандидати.

2. Управляващият орган полага постоянни усилия за повишаване на ефективността на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. като:

- разработва и актуализира правила и процедури в Процедурния наръчник по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г., регламентиращи процесите по програмиране и планиране; оценка и договаряне; мониторинг и администриране на нередности по приоритетна ос 2 „Отпадъци“;

- оценява и договаря проектите на бенефициентите по приоритетна ос 2;

- осигурява необходимите условия за осъществяване на мониторинг на изпълнението на АДФП;

- извършва верификация на представените искания за плащания на бенефициентите;

Паралелно с изложеното, е необходимо:

- детайлизиране и прецизиране съществуващите процедури за изготвяне и актуализиране на годишните планове за проверки на място; както и оценката и определяне на рискови проекти и интензитета за тяхното наблюдение;

- осигуряване на ефективен контрол върху изпълнението на процеса по администриране на сигналите за нередности;
- ефективно управление на риска от забавяне на изпълнението на дейностите по договорите с бенефициентите по приоритетната ос 2 на оперативната програма.

През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г. Министерството на околната среда и водите и Управляващият орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. полагат усилия за повишаване ефективността на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци. Но за постигането на съответствие с добрите практики са необходими допълнителни усилия от страна на Управляващия орган за оптимизиране на процесите по оценката, договарянето и изпълнението на проектите по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, подобряване на създадената контролна среда в дейността по мониторинг, включително при прилагането на процедурите за администриране на нередности.

ПРЕПОРЪКИ

В резултат от извършения одит се дават следните препоръки на министъра на околната среда и водите:

1. Да се предприемат действия за повишаване на функционалния и административен капацитет на експертните работни групи за оценка на проектните предложения и на бенефициентите с цел минимизиране на риска от забавяне на оценителния процес при процедурите чрез директно предоставяне на БФП, респективно на риска от забавянето на усвояването на средствата³⁶⁰.

2. В Наръчника по ОПОС 2014 - 2020 г. да се регламентират процедури относно действията на експертите от отдел „Мониторинг“ за³⁶¹:

2.1. инициране и извършване на проверка на място на рискови според експертите приключени проекти;

2.2. разработване на критерии за определяне на рискови проекти и интензитета за тяхното наблюдение;

2.3. създаване на регистър/база данни за проекти, при които са установени нарушения/неизпълнение и изготвяне на план за действие за проследяване на коригирането на установените несъответствия;

3. В Наръчника по ОПОС 2014 - 2020 г. да се детайлизират процедурите за изготвяне на Годишния план за проверки на място, като се въведе подробна и ясна процедура за планиране на проверките на място, включваща и процесите по текущ анализ на изпълнението на Годишния план за проверки на място, в т.ч. възможност за неговата актуализация/изменение³⁶².

4. В утвърдената процедура за администриране на сигнали за нередности по оперативната програма да се регламентират³⁶³:

4.1. ред за действията, които трябва да предприеме служителят, приел устен сигнал и начина за документиране на приетите устни сигнали, както и контролни процедури, гарантиращи регистрирането на всеки постъпил устен сигнал за нередност;

4.2. ред за действията, които трябва да се предприемат от служителя, получил подаден чрез бутона на сайта на оперативната програма сигнал за нередност, както и въведените контролни процедури, чрез които да се минимизира рискът подадените чрез бутона сигнали да не бъдат регистрирани и съответно разгледани.

4.3. срок за регистриране на постъпилите сигнали за нередности в деловодната система на Министерство на околната среда и водите (ГД ОПОС) и в ИСУН 2020;

4.4. контролни процедури, които да гарантират спазването на определените срокове за регистриране в деловодната система на ГД ОПОС и ИСУН 2020 на всяка информация, отговаряща на определението за сигнал за нередност;

4.5. процедури за изпълнение и документиране на необходимите действия за установяване на изложените в сигналите за нередности факти и обстоятелства, което да позволява осъществяването на контрол върху действията на служителите, извършващи проверките;

4.6. процедури за докладване на напредъка на проверката на сигналите за нередности, с цел минимизиране на риска от неспазване на нормативно определените срокове за установяване на наличието или липсата на нередност по постъпилите сигнали.

³⁶⁰ Констатации и оценки Раздел II, т. 1.2.2.

³⁶¹ Констатации и оценки Раздел II, т. 2.1.

³⁶² Констатации и оценки Раздел II, т. 2.1.

³⁶³ Констатации и оценки Раздел II, т. 3.1.

5. Процедурата за администриране и докладване на нередности в рамките на ОПОС 2014 - 2020 г. в Процедурния наръчник да се актуализира в съответствие с измененията от 30.10.2018 г. на чл. 10 от НАНЕСИФ³⁶⁴.

6. С цел осигуряване на възможност за проследяване и проверка на информацията във връзка с регистрирани сигнали за нередности посредством ИСУН 2020, да се направят съответните промени в Н.1. „Процедура за администриране и докладване на нередности в рамките на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.“ от Процедурния наръчник, като се допълнят изисквания за своевременно осигуряване на наличието в ИСУН 2020 на всички сканирани документи, свързани с регистрираните сигнали за нередности, както и документите, свързани с тяхното администриране³⁶⁵.

7. Да се въведат ефективни контролни дейности, които да осигурят³⁶⁶:

7.1. регистрирането на всички сигнали за нередности в деловодната система на ГД ОПОС, в изпълнение на изискванията на чл. 7, ал. 2 от НАНЕСИФ;

7.2. незабавното предоставяне на всеки постъпил сигнал за нередност на РУО на ОПОС 2014 - 2020 г. в изпълнение на изискванията на чл. 8, ал. 1 от НАНЕСИФ;

7.3. възлагане по надлежния ред на съответния компетентен служител да извърши проверка по постъпилите сигнали за нередност, в изпълнение на чл. 8, ал. 2 от НАНЕСИФ;

7.4. своевременно въвеждане на изискуемата информация в регистъра за сигнали за нередности в ИСУН 2020, съгласно чл. 9, ал. 1 от НАНЕСИФ;

7.5. своевременно регистриране на сигнали за нередности по данни, установени от служители на УО на ОПОС 2014-2020, в съответствие с изискванията на чл. 4, ал. 2 от НАНЕСИФ;

7.6. спазване на регламентираните в чл. 10 на НАНЕСИФ срокове за приключването на проверката на сигналите за нередности;

7.7. осигуряване на надеждна одитна следа за проследяване на предприетите действия по сигналите за нередности, включително чрез образуване на преписка на електронен или хартиен носител по всеки сигнал за нередност в съответствие с изискванията на чл. 11 от НАНЕСИФ;

7.8. извършване на анализ и предоставяне на информация от Отдел „Одити и нередности“ за евентуални рискове по проекта (въз основа на инструмента АРАХНЕ) на Отдел „Мониторинг“ в регламентираните в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г. срокове.

8. Да се въведе адекватен контрол върху пълнотата и достоверността на информацията в ИСУН 2020 относно сигналите за нередности по ОПОС 2014 - 2020 г.³⁶⁷.

9. Да се повиши капацитета на УО на ОПОС 2014 - 2020 г. за администриране на сигнали за нередности и нередности, чрез обучения и вътрешни одити³⁶⁸.

10. Да се запознаят бенефициентите по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. с възможностите за финансиране от процедура BG16M1OP002-2.003 „Предоставяне на финансиране по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. за финансови инструменти“³⁶⁹

³⁶⁴ Констатации и оценки Раздел II, т. 3.1.

³⁶⁵ Констатации и оценки Раздел II, т.3.1.;т.3.2.

³⁶⁶ Констатации и оценки Раздел II, т.3.1.;т.3.2.

³⁶⁷ Констатации и оценки Раздел II, т.3.2.

³⁶⁸ Констатации и оценки Раздел II, т.3.1.;т.3.2.

³⁶⁹ Констатации и оценки Раздел I, т.1.4.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до 30.06.2020 г. министърът на околната среда и водите следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 463 на Сметната палата от 11.12.2019 г. (Протокол № 45)

В подкрепа на констатациите са събрани 33 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата на адрес гр. София, ул. „Екзарх Йосиф” № 37.

Основен въпрос: Ефективни ли са мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?

№ по ред	Специфични въпроси	Подвъпроси	Критерии за оценка	Подкритерии и показатели
1.	Мерките и дейностите за подобряване на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г. допринасят ли за изпълнение на националната политика в областта на битовите отпадъци?	1.1. Ефективен ли е процесът на програмиране и планиране по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“?	1. Обвързаност на цели по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ с целите и приоритетите в европейските и националните документи; 2. Осигуреност с ресурси.	- ясно дефинирани и обективни цели по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ за изпълнение на целите и приоритетите, заложен в европейските и националните програмни и планови документи; - определени адекватни мерки по Приоритетна ос 2 "Отпадъци", обвързани с националните цели; - наличие на измерими показатели и количествени стойности по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“; - извършени анализ/мотивирана обосновка за определяне на финансовите ресурси по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“; - размер на планираните средства по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“; - относителен дял на бюджета на Приоритетна ос 2 „Отпадъци“, спрямо общия бюджет по ОПОС, финансирането от ЕФРР и НФ; - административен капацитет, ангажиран с Приоритетна ос 2 „Отпадъци“.
		1.2. Създадена ли е подходяща организация за планиране изпълнението на процедури и докладване по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020 г.?	1. Създадена организация за планиране на процедури по приоритетна ос 2. 2. Създадени условия за наблюдение и докладване. 3. Изпълнение на дейностите по докладване на напредъка на Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ от Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.	- начини за събиране, обобщаване и анализ на данните за напредъка по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“; поддържане на регистър за Приоритетна ос 2 Отпадъци; - редовно докладване на КН на резултатите от изпълнението с оглед взимане на адекватни управленски решения; - проведени заседания, обсъждани теми, проблеми и взети решения във връзка с управление на битовите отпадъци при изпълнението на Приоритетна ос 2; - изготвени годишни доклади с включена информация за отчитане напредъка по

№ по ред	Специфични въпроси	Подвъпроси	Критерии за оценка	Подкритерии и показатели
				изпълнението на ПО 2 за постигане на целите.
2.	Ефективни ли са изпълнението и контрола на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?	2.1. Ефективно ли е договарянето и верификацията при изпълнението на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ПО 2 “Отпадъци“ на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?	1. Методология и критерии, подбор, оценка и договаряне на проектни предложения. 2. Адекватност на подбора, оценката и договаряне на проектите; както и на въведените контролни процедури при верифициране на разходите. 3. Създадени условия за верифициране на разходите на проектите по ОПОС 2014-2020 г.	-процедура за разработване, съгласуване и одобряване на условия за кандидатстване; -мотивирана обосновка за избора на критерии и форми за обсъждане (обществено обсъждане); -извършени промени в условията за кандидатстване; -процедури за директно предоставяне и конкурентен подбор на проектни предложения; -брой одобрени и брой отхвърлени проектни предложения; -обоснованост за приемане или отхвърляне на проектите; -размер на договорени средства по приоритетна ос 2 “Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. спрямо планирания размер; -съответствие на целите и индикаторите на проектните предложения с тези на ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г.; -спазване на ключови изисквания от процедурата за подбор, оценка и договаряне на проектни предложения, както и за процедурите на директно предоставяне на БФП; -утвърдени правила/наръчник за верификация на разходите (срокове, отговорни длъжностни лица и контрол); - изготвени доклади за сертификация и декларации за допустими разходи до СО в ИСУН; -степен на изпълнение на показателите за изпълнение и за резултат по приоритетна ос 2 на ОПОС 2014-2020 г. за одитирания период; -ред за констатиране на пропуските на бенефициентите при верификацията и предприемане на корективни действия. -размер на верифицираните средства по прямо размера на договорените по Приоритетна ос 2 на ОПОС 2014-2020 г.
		2.2. Ефективно ли се	Изпълнени дейности по мониторинг.	- актуални и детайлни правила за мониторинг и

№ по ред	Специфични въпроси	Подвъпроси	Критерии за оценка	Подкритерии и показатели
		осъществяват дейностите по мониторинг по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.?	Администрирани сигнали за нередности.	администриране на сигнали за нередност; - установен ред за идентифициране на слабостите и предприемане на корективни действия; - брой планирани/реализирани проверки на място; - своевременно администриране на сигнали за нередности; - съотношение между подадените сигнали и установените нередности; - брой/размер на наложени финансови корекции в резултат на установена нередност.

Съответствие на целите по Приоритетна ос 2 с целите и приоритетите, заложиени в европейските изисквания и националните стратегически и програмни документи

Европейска и национална нормативна уредба	Приоритети/подприоритети	Цели
Директива 2008/98/ЕО от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците	-	До 2020 г. подготовката за повторна употреба и рециклиране на отпадъчни материали, най-малко като хартия, метал, пластмаса и стъкло от домакинствата, следва да се увеличи най-малко до 50 на сто от общото тегло.
Директива 1999/31/ЕО на Съвета от 26 април 1999 година относно депонирането на отпадъци	-	До 2020 г. количеството биоразградими общински отпадъци да се намали до 35 на сто (като тегло) от общото им количество на биоразградими общински отпадъци, произведени през 1995 г. или по време на последната година преди 1995 г., за която се разполага със стандартизирани данни на Евростат.
Пътна карта за ефективно използване на ресурсите в Европа		До 2020 г. отпадъците да се управляват като ресурс - герираното количество отпадъци на глава от населението да се намали; рециклирането и повторното използване да са икономически привлекателни възможности както за публичния, така и за частния сектор, поради разделно събиране и разработването на функционални пазари за вторични суровини; да се рециклират повече материали, включително материали, оказващи значително въздействие върху околната среда, и суровини от изключително значение; законодателството в областта на отпадъците да се прилага изцяло; депонирането да бъде премахнато и да се гарантира висококачествено рециклиране.
Споразумение за партньорство	<i>Стратегически Приоритет 3</i> Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж	<i>Тематична цел 06</i> Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност
Национална програма за развитие: България 2020	<i>Приоритет 3</i> „Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал“; <i>Подприоритет 3.5</i> „Създаване на условия за опазване и подобряване на околната среда в регионите, адаптиране към настъпващите климатични промени и постигане на устойчиво и ефективно използване на природните ресурси“; <i>Подприоритет 7.5</i> „Повишаване на ефективността на използване на ресурсите“	<i>Цел 2.</i> Изграждане на инфраструктурни мрежи, осигуряващи оптимални условия за развитие на икономиката и качествена и здравословна околна среда за населението. <i>Цел 3.</i> Повишаване на конкурентоспособността на икономиката чрез осигуряване на благоприятна бизнес среда, насърчаване на инвестициите, прилагане на иновативни решения и повишаване на ресурсната ефективност.
Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г.	<i>Приоритет 15.2</i> „Изграждане на екологична инфраструктура“.	<i>Цел 10.</i> Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци
Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.	<i>Приоритет 38:</i> Устойчива политика за здравословна околна среда. Опазване и оползотворяване на природните ресурси	<i>Цел 147.</i> Постигане на ресурсна ефективност чрез прилагане на йерархията при управление на отпадъците, предотвратяване на образуването им, насърчаване на повторната употреба и оползотворяването им чрез рециклиране, намаляване на депонирането и ограничаване на вредното им въздействие върху околната среда и

		човешкото здраве
Национален план за управление на отпадъците (НПУО) за периода 2014 – 2020 г.		<i>Генерална стратегическа цел:</i> Общество и бизнес, които не депонират отпадъци. <i>Стратегически цели:</i> <i>Цел 1.</i> Намаляване на вредното въздействие на отпадъците чрез предотвратяване образуването им и насърчаване на повторното им използване; <i>Цел 2.</i> Увеличаване на количествата на рециклираните и оползотворени отпадъци, чрез създаване на условия за изграждане на мрежа от съоръжения за третиране на цялото количество генерирани отпадъци, което да намали риска за населението и околната среда; <i>Цел 3.</i> Управление на отпадъците, което гарантира чиста и безопасна околна среда; <i>Цел 4.</i> Превръщане на обществеността в ключов фактор при прилагане йерархията на управление на отпадъците В рамките на НПУО 2014-2020 г са разработени девет програми, които чрез своите дейности водят до постигане на изпълнението както на конкретните програмни цели (стратегически/оперативни цели), така и на четирите стратегически цели на националния план.
Национален стратегически план за поетапно намаляване количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране 2010 – 2020 г.		Намаляване на количеството биоразградими битови отпадъци, постъпващи за депониране, отнесени към общото количество образувани биоразградими битови отпадъци през 1995 г. - до 35 на сто до 2020 г.
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г./ Приоритетна ос 2 „Отпадъци“	<i>Приоритетна ос 2 „Отпадъци“;</i> <i>Инвестиционен Приоритет 6а</i> „Инвестиции в сектора на отпадъците за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда и за вземане на мерки във връзка с нуждите, установени от държавите членки, от инвестиции, които надхвърлят тези изисквания“.	<i>Тематична цел 06</i> „Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“ <i>Цел</i> - Постигане на съответствие с йерархията при управлението на отпадъците съгласно Директива 2008/98/ЕО <i>Специфична цел:</i> „Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци“.

Стратегически, програмни и планови документи, свързани с управлението на отпадъците

1. В Национална програма за развитие: България 2020 (НПР България 2020) относим към обекта на одита е приоритет 3 „Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал“.

Подприоритет 3.5 „Създаване на условия за опазване и подобряване на околната среда в регионите, адаптиране към настъпващите климатични промени и постигане на устойчиво и ефективно използване на природните ресурси“. Областта на въздействие, свързана с реализацията на подприоритета е „Ефективно използване на ресурсите в регионите чрез оптимизиране събирането на отпадъци и внедряване на съвременни технологии за разделно събиране, компостиране на биоразградимите отпадъци, рециклиране и екологосъобразно обезвреждане в изпълнение на Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа за периода до 2020 г.“, а съответстващите мерки са:

- ограничаване на вредното въздействие върху здравето на хората и околната среда посредством намаляване образуването на отпадъци и увеличаване на количествата рециклирани и оползотворени отпадъци, както и рационално, ефективно и природосъобразно използване на природните ресурси;

- подобряване на действията по предотвратяване на отпадъците и за да се улесни разпространението на най-добрите практики в тази област, е въведено изискване да се разработят програми за предотвратяване на отпадъците, които се съсредоточават върху ключовите въздействия върху околната среда през целия жизнен цикъл на продуктите и материалите.

За достигането на целите за рециклиране на битови отпадъци до 2020 г. е необходимо да се увеличи подготовката за повторна употреба и рециклиране на отпадъчни материали, включващи най-малко хартия и картон, метал, пластмаса и стъкло от домакинствата, до най-малко 50 на сто от общото им тегло.

- намаляване на количеството на биоразградими битови отпадъци, обезвреждани чрез депониране, отнесени към общото количество образувани биоразградими битови отпадъци през 1995 г. до 35 на сто до 2020 г.

Очаквани резултати от осъществяването на мерките са: ръст на оползотворени и рециклирани отпадъци, повишаване на дяла на населението, обслужвано от системи за организирано събиране и транспортиране на битови отпадъци; ръст на компостираните биоразградими отпадъци (количеството образувани биоразградими отпадъци е средно 1,6 млн. т на година).

2. Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г. – приет е Приоритет 15.2 „Изграждане на екологична инфраструктура“.

Цел 10: Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци.

Мерки: Промотиране на съвременни технологии за разделно събиране, компостиране на биоразградимите отпадъци, рециклиране и екологосъобразно обезвреждане в изпълнение на Пътната карта за ефективно използване на ресурсите в Европа за периода до 2020 г.

3. Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г. – заложен е Приоритет 38: Устойчива политика за здравословна околна среда. Опазване и оползотворяване на природните ресурси.

Цел 147: Постигане на ресурсна ефективност чрез прилагане на йерархията при управление на отпадъците, предотвратяване на образуването им, насърчаване на повторната употреба и оползотворяването им чрез рециклиране, намаляване на депонирането и ограничаване на вредното им въздействие върху околната среда и човешкото здраве.

Мярка 583: Доизграждане на инфраструктурата за предварително третиране на отпадъците с цел тяхното оползотворяване в 17 региона.

Мярка 585: Изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, включително осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността, както и изпълнение на проекти, демонстриращи добри практики в управлението на отпадъците и въвеждане на нови технологии, насочени към прилагане на йерархията при управление на отпадъците.

Мярка 587: Доизграждане на системите за разделно събиране на биоотпадъците.

Мярка 588: Доизграждане на инсталации за компостиране и анаеробно разграждане с цел осигуряване на висока степен на защита на околната среда, използването на безопасни за околната среда материали, произведени от биоотпадъци.

3. Национален план за управление на отпадъците (НПУО) за периода 2014 – 2020 г. Генералната стратегическа цел на страната в сферата на управление на отпадъците е: „Общество и бизнес, които не депонират отпадъци“. Стратегическите цели, гарантиращи постигането на генералната стратегическа цел, са:

Цел 1: Намаляване на вредното въздействие на отпадъците чрез предотвратяване образуването им и насърчаване на повторното им използване;

Цел 2: Увеличаване на количествата на рециклираните и оползотворени отпадъци, чрез създаване на условия за изграждане на мрежа от съоръжения за третиране на цялото количество генерирани отпадъци, което да намали риска за населението и околната среда;

Цел 3: Управление на отпадъците, което гарантира чиста и безопасна околна среда;

Цел 4: Превръщане на обществеността в ключов фактор при прилагане йерархията на управление на отпадъците В рамките на НПУО 2014-2020 г са разработени девет програми, които чрез своите дейности водят до постигане на изпълнението както на конкретните програмни цели (стратегически/оперативни цели), така и на четирите стратегически цели на националния план.

В рамките на НПУО 2014-2020 г. са разработени девет програми, които чрез своите дейности водят до постигане на изпълнението както на конкретните програмни цели (стратегически/оперативни цели), така и на четирите стратегически цели на националния план. Относитими към обхвата на одитната задача са следните програми:

Цел	Програма
Цел 1: Намаляване на вредното въздействие на отпадъците чрез предотвратяване образуването им и насърчаване на повторното им използване	Национална Програма за предотвратяване образуването на отпадъци
Цел 2: Увеличаване на количествата на рециклираните и оползотворени отпадъци, чрез създаване на условия за изграждане на мрежа от съоръжения за третиране на цялото количество генерирани отпадъци, което да намали риска за населението и околната среда	Програма за достигане на целите за подготовка за повторна употреба и за рециклиране на битовите отпадъци от хартия, метали, пластмасата и стъкло Програма за достигане на целите и изискванията за биоразградимите отпадъци в т.ч. за биоотпадъците Програма за подобряване на йерархията на управление на другите потоци отпадъци и намаляване на риска за околната от депата за битови отпадъци
Цел 3: Управление на отпадъците, което гарантира чиста и безопасна околна среда	Програма за подобряване капацитета на институциите за управление на отпадъците Програма за подобряване качеството на информацията, подпомагаща вземането на информирани управленски решения
Цел 4: Превръщане на обществеността в ключов фактор при прилагане йерархията на управление на отпадъците	Програма за подобряване информираността и участието на населението и бизнеса относно дейностите по управление на отпадъците

4. Национален стратегически план за поетапно намаляване количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране 2010 – 2020 г. – разработен е във връзка с поетите ангажименти на България за поетапно намаляване на количествата биоразградими битови отпадъци и за подобряване на цялостното им управление, с цел намаляване въздействието върху околната среда от депонирането на отпадъци. Във връзка с намаляване въздействието върху околната среда от депонирането на биоразградими битови отпадъци, с Директива 1999/31/ЕС за депониране на отпадъците са въведени изисквания за поетапно намаляване на количеството биоразградими битови отпадъци, обезвреждани чрез депониране, за които всяка от страните-членки на ЕС да разработи и предаде в ЕК национална стратегия за управление на биоразградими битови отпадъци и да бъдат посочени мерките и действията за предприемане съгласно поставените с директивата цели. Съгласно изискванията на чл. 5, ал. 2 от директивата целите са отнесени към общото количество образувани биоразградими битови отпадъци през 1995 г. и включват намаляване на количеството биоразградими битови отпадъци, постъпващи за депониране, като целта до 2020 г. е – до 35 на сто.

5. Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. (ОПОС) е одобрена с Решение С (2015) 4144 на ЕК на 15 юни 2015 г.

Една от **тематичните цели, включени в ОПОС е: 06** „Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“. Избран **инвестиционен Приоритет 6а** „Инвестиции в сектора на отпадъците за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда и за вземане на мерки във връзка с нуждите, установени от държавите членки, от инвестиции, които надхвърлят тези изисквания“. Една от **специфичните цели** е „Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци“, която е предвидено да се постигне чрез финансиране на инвестиции, заложили в приоритетна ос 2 „Отпадъци“, за подобряване на системите за управление на отпадъците и за тяхното привеждане в съответствие със съществуващото законодателство в сектор отпадъци, вкл. инвестиции за постигане на целта за увеличаване до 50 на сто количеството рециклирани отпадъци към 2020 г., заложила в Национален план за управление на отпадъците за периода 2014–2020 г.

Приоритетната ос е насочена към постигане на целта, в Национален стратегически план за поетапно намаляване количествата на биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране 2010 – 2020 г., в изпълнение на изискванията на Директива 1999/31/ЕО и разпоредбите на Закон за управление на

отпадъците, във връзка с ограничаване до 2020 г. на количеството депонирани биоразградими битови отпадъци до 35 на сто от общото количество на същите отпадъци, образувани в Република България през 1995 г.

Мерките за подобряване управлението на битовите отпадъци съгласно йерархията и за изпълнение на законодателни изисквания включват:

- проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността;
- проектиране и изграждане на площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци;
- осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на биоразградими и зелени отпадъци;
- проектиране и изграждане на анаеробни и/или компостиращи инсталации за разделно събрани биоразградими и /или зелени отпадъци,
- проектиране и изграждане на инсталации за оползотворяване на битови отпадъци – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община;
- проектиране и изграждане на съпътстваща инфраструктура към описаните по-горе инсталации (напр. електроснабдяване, път, водоснабдяване), която обслужва само изгражданите обекти;
- дейности, свързани с изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти с цел събиране, синтезиране, разпространение и прилагане на нови, нетрадиционни успешни мерки, добри практики и/или управленски подходи в областта на управлението на отпадъците, както и въвеждане на нови технологии и организиране на информационни кампании, насочени към предотвратяване образуването на отпадъци и формирането на общество с нулеви отпадъци („zero waste“ society).

Очаква се с изпълнението на мерки по приоритетната ос количеството на депонираните битови отпадъци да бъде намалено с 12,27 на сто.

**Органиграма и функции на структурните звена в Управляващия орган на
Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г., съгласно Системи за управление и контрол
на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ (версия 2)**

Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ (ГД ОПОС) изпълнява функциите на Управляващ орган (УО) на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ Главната дирекция се ръководи от главен директор, който е и ръководител на УО. За изпълнение на правомощията си, главният директор се подпомага от двама заместник-главни директори, които организират, координират и контролират дейността на ресорните им отдели при подготовката, издаването и популяризирането на указания, инструкции и други документи, насочени към външни и вътрешни партньори на ГД ОПОС.

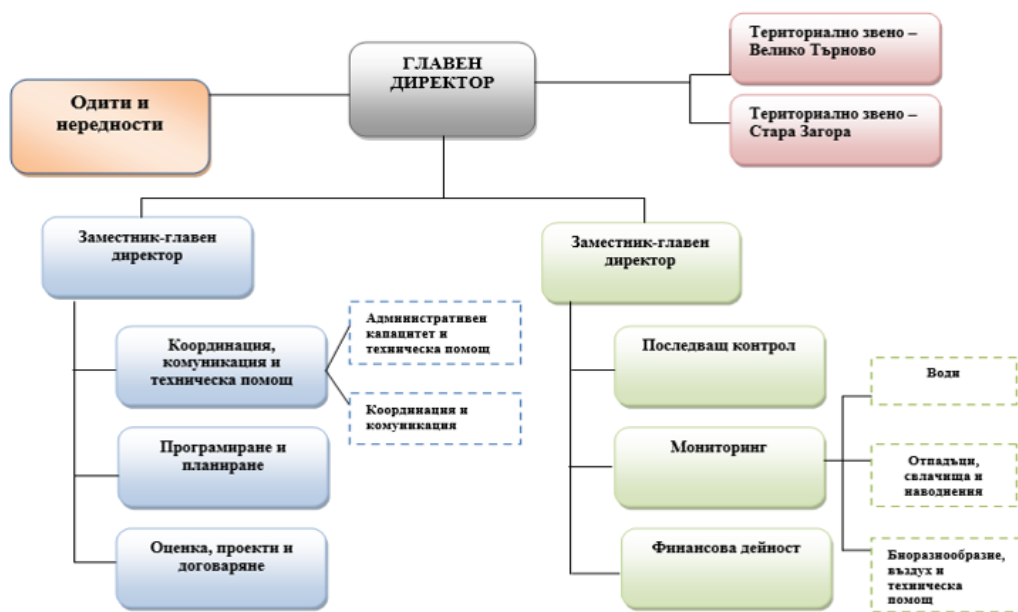
Разпределението на задачите на двамата заместник-главни директори е следното:

Заместник-главен директор, който осъществява непосредствено ръководство и контрол върху дейността на: отдел „Програмиране и планиране“; отдел „Координация, комуникация и техническа помощ“; отдел „Оценка на проекти и договаряне“.

Заместник-главен директор, който осъществява непосредствено ръководство и контрол върху дейността на: отдел „Мониторинг“; отдел „Финансова дейност“; отдел „Последващ контрол“.

Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ е структурирана в седем отдела (в два отдела са обособени сектори) и две териториални звена, на база на взаимовръзката на процесите и дейностите, които се изпълняват при управлението и изпълнението на оперативната програма.

Органиграма на Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“



Отделите в главната дирекция, пряко ангажирани с приоритетна ос 2 „Отпадъци“ и техните функции са, както следва:

• **отдел „Програмиране и планиране“** - организира: разработването на оперативна програма в сектор „околна среда“ за съответния програмен период, вкл. институционалната рамка за изпълнение на програмата; съгласуването и определянето на тематичните цели, инвестиционни приоритети, приоритетните оси и допустимите за финансиране дейности; процеса на подготовка на стратегически документи и анализи, въз основа на които да бъдат определени приоритетите и целите на оперативната програма и на необходимите инвестиции в областта на околната среда; изготвянето на документи, съпътстващи оперативната програма и необходими за нейното изпълнение, вкл. критерии, процедури и срокове за избор на проекти; изготвянето и съгласуването, а при необходимост, и изменението на индикативни годишни работни програми; изготвянето на покани за участие в процедури чрез директно предоставяне и насоки за кандидатстване за всяка отделна процедура, със съдействието на всички отдели в ГД ОПОС; изготвянето на обяви за откриване на процедури чрез подбор на проекти и насоки за кандидатстване за всяка отделна процедура; участва в изготвянето на годишен/окончателен доклад за изпълнението на ОПОС 2014-2020 г., като предоставя информация на отдел „Финансова дейност“ и др.;

• **отдел „Координация, комуникация и техническа помощ“** - координира изпълнението на всички административни функции на дирекцията и организира управлението на човешките ресурси, вътрешната комуникация, популяризирането на оперативната програма и управлението на проектите по приоритетна ос 6 „Техническа помощ“ на ОПОС 2014-2020 г. С оглед спецификата на процесите, които се управляват, отделът е структуриран в два сектора и изпълнява следните функции, имащи отношение към обхвата на одита:

- сектор „Административен капацитет и техническа помощ“ - осъществява дейностите по организационно развитие и управление на човешките ресурси като: подпомага дейностите във връзка с подбора на персонала съобразно законодателството, съвместно с компетентната дирекция в МОСВ; подпомага изготвянето на длъжностните характеристики на служителите; предоставя на отдел „Финансова дейност“ информация за изпълнението на индикаторите по програмата, съобразно своята компетентност; началника на отдела и служителите подават сигнали до лицето/лицата по нередности, в случай на съмнение за нередност.

- сектор „Координация и комуникация“ - публикува и разпространява информация относно правилата, критериите за оценка при процедури чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и процедурите чрез подбор като съблюдава изискванията за визуализация на дейностите, съфинансирани от ЕС; актуализира и поддържа интернет страницата на оперативната програма; разпространява информация за реализирани успешни проекти и създадени добри практики в процеса на изпълнението на програмата; организира работата на главната дирекция като секретариат на Комитета за наблюдение (КН) на ОПОС 2014-2020 г., вкл. отговаря за провеждането на заседанията на комитета и за изпращането на материалите на членовете на КН за всяко заседание; предоставя на отдел „Финансова дейност“ информация, отнасяща се до изпълнението на индикаторите по програмата, съобразно своята компетентност; началника на отдела и служителите подават сигнали до лицето/лицата по нередности, в случай на съмнение за нередност.

В рамките на компетентността и на двата сектора в отдела: участва в изготвянето на годишен/окончателен доклад за изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. като предоставя информация съобразно компетентността на отдела на отдел „Финансова дейност“; въвежда информация в ИСУН 2020, съобразно дадената му оторизация и компетентността на отдела; участва в изготвянето на индикативна годишна работна програма за предстоящите процедури; инициира и/или участва в изготвянето на предложения за релокация на средства в рамките на ОПОС 2014-2020 г., в изготвянето на предложения за поправки в нея и за представянето им пред КН на ОПОС 2014-2020 г.; изготвя становища по констатации и препоръки от одитни доклади, в частите, касаещи работата на отдела и предлага корективни действия във връзка с това и ги предоставя на отдел „Одити и нередности; участва в рамките на своята компетентност в разработването и при необходимост в изменението на документи, свързани с изпълнението на ОПОС 2014-2020 г.

• **отдел „Оценка на проекти и договаряне“** - отговаря за осъществяването на оценката на проекти за съответствие с методологиите и критериите за оценка, за подготовката и сключването на административни договори и издаването на заповеди за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и техните изменения, както и за оценката на капацитета на бенефициентите по ОПОС 2014-2020 г.;

• **отдел „Мониторинг“** - организира и координира процесите, свързани с мониторинга, техническа и финансова верификация на разходи по проекти, одобрени за финансиране по ОПОС 2014-2020 г., извършване на анализ и обобщаване на информацията за напредъка на ниво проект. С оглед характера и спецификата на изпълнението на проектите, финансирани по различните приоритетни оси на ОПОС 2014-2020 г., отдел „Мониторинг“ е структуриран в три сектора: сектор „Води“, сектор „Отпадъци, Свлачища и Наводнения“ и сектор „Биоразнообразие, Въздух и Техническа помощ“.

- **сектор „Отпадъци, Свлачища, Наводнения“** - разработва и актуализира указания към бенефициентите, свързани с изпълнението на проектите; извършва техническа и финансова верификация на исканията за плащане по съответната приоритетна ос на ОПОС 2014-2020 г.; извършва мониторинг на изпълнението на проектите по съответната приоритетна ос на ОПОС 2014-2020 г. и предлага предприемане на необходимите мерки при отклонения в постигане на целите на проектите, приоритетната ос и програмата; изготвя годишен план, за координиране и извършване на проверки на място на бенефициентите по съответните приоритетни оси; осъществява преглед на изпълнението на дадени препоръки към бенефициентите в докладите от проверките на място и предлага предприемане на съответни действия; следи за изпълнението на финансовите инструменти по ОПОС 2014-2020 г.; участва при подаване на информация в системата за обмен на данни на ЕК /SFC 2014/; предоставя на отдел „Финансова дейност“ информация за изготвяне на периодични доклади за изпълнение на програмата; поддържа регистри (в електронен формат) на изпълняваните проекти по съответната приоритетна ос, с информация на ниво проект; използва инструмента АРАХНЕ за подпомагане изпълнението на своите задължения; предоставя на отдел „Финансова дейност“ информация за изпълнението на индикаторите по програмата, съобразно своята компетентност; началника на отдела и служителите подават сигнали до лицето/лицата по нередности, в случай на съмнение за нередност; въвежда информация в ИСУН 2020, съобразно дадената му оторизация;

участва в разработването и в изменението на документи, свързани с изпълнението на ОПОС 2014-2020 г.; разработва писмени указания и процедури, свързани с управлението и изпълнението на програмата, и инициира разпространението им към бенефициентите.

- **отдел „Финансова дейност“** - отговаря за доброто финансово управление на оперативната програма и изпълнява функции и задачи, свързани с управление на ниво програма, а именно осчетоводяване, сертификация и плащания, планиране, прогнозиране и докладване на ниво програма;

- **отдел „Последващ контрол“** - отговаря за осъществяването на последващ контрол за законосъобразност на проведени от бенефициентите по ОПОС 2014-2020 г. обществени поръчки и процедури за избор на изпълнители и на сключените допълнителни споразумения към договорите с избраните изпълнители;

- **отдел „Одити и нередности“** - отговаря за администрирането, регистрирането, проследяването и закриването на нередности, сигнали за нередности, подозрения за измами и измами, осъществява комуникацията с одитни и проверяващи институции, подготовката на планове за изпълнение на корективни мерки и проследява изпълнението на препоръките от одити и проверки за целите на ОПОС 2014-2020 г.

Териториални звена - Стара Загора и Велико Търново - подпомагат отдел „Мониторинг“ като извършват съвместно или отделно проверки на място на проектите/операциите по оперативната програма; подпомагат процеса на проверка на сигнали за нередности като извършват проверка на място и подготвят доклад до отдел „Одити и нередности“ за констатираните обстоятелства; подпомагат отдел „Оценка на проекти и договаряне“, като при необходимост извършват оценката на административния, финансов и оперативен капацитет на бенефициентите по оперативната програма и др.

Отдел „Одити и нередности“ и териториалните звена са непосредствено подчинени на главния директор.

**Проведени заседания на Комитета за наблюдение на ОПОС 2014-2020 г.
и взетите решения за изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“**

Година	Дата на проведено заседание	Решение за изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“
2015	03.07.2015 г.	1. Одобрение на Вътрешни правила за работа на Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ и Кодекс на поведение на Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“.
	10.09.2015 г.	-
	08.10.2015 г.	1. Изменение на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, като съществена промяна е свързана с големия проект на Столична община (СО) - „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“. От УО е предложено представянето на проекта от 2015 в програмата да се премести за 2016 г., поради забавяне в подготовката на проектното предложение и поради необходимостта от доуточняване на важни въпроси в областта на държавните помощи.
	13.11.2015 г.	-
2016	26.02.2016 г.	-
	19.05. 2016 г.	1. Одобрение на методология и критерии за оценка на проектни предложения по процедура „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“; 2. Методология и критерии за оценка на проектни предложения по процедура „Проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за разделно събрани биоразградими отпадъци“.
	29.09. 2016 г.	1. Одобрение на Инвестиционна стратегия- Финансови инструменти по ПО 2 „Отпадъци“ на ОП „Околна среда 2014- 2020 г
	9.12. 2016 г.	1. Одобрение на методология и критерии за оценка на голям проект по смисъла на чл. 100 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 по процедура „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF –трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“.
2017	08.06. 2017 г.	1. Одобрение на изменение на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, което е свързано с отлагане на сроковете за подаване към Европейската комисия (ЕК) на големия проект на Столична община – „Проектиране и изграждане на инсталация за комбинирано производство на енергия в София с оползотворяване на RDF – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“
2018	30.01.2018 г.	-
	17.05.2018 г.	-
	12.11. 2018 г.	1. Решение за съгласуване на изменение на Индикативна годишна работна програма на ОПОС 2014- 2020 г. за 2018 г.)
Общ брой заседания	12	6

Проведени писмени процедури за неприсъствено вземане на решения на Комитета за наблюдение на ОПОС 2014 - 2020 г. и взетите решения за изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“

Година	Брой проведени писмени процедури	Решения за изпълнението на приоритетна ос 2 „Отпадъци“
2015 г.	3	1. Методология и критерии за оценка на проектни предложения по процедура „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и/или биоразградими битови отпадъци, вкл. осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на зелени и биоразградими битови отпадъци“ по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020г.; /Доклад Изх. № 48-00-658/17.07.2015 г./
2016 г.	3	-
2017 г.	5	1. Решението е за одобряване на изменение в одобрени от КН на ОПОС Методология и критерии за оценка на проектни предложения по процедура „Проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за разделно събрани биоразградими отпадъци“, като текстът „(изготвени за 2014 г., 2015 г. или 2016 г.)“ в края на критерий 6 от група критерии за оценка на административно съответствие се заличава.; / Протокол Изх. № 91-00-9/31.03.2017 г.:/ 2. Решение за одобрение на методология и критерии за оценка на проектни предложения по процедура „Проектиране и изграждане на компостиращи инсталации за разделно събрани зелени и/или биоразградими отпадъци“ по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на оперативна програма „Околна среда 2014 – 2020 г.; /Протокол Изх. № 91-00-11/07.06.2017 г.:/ 3. Одобрение на методология и критерии за оценка на проектни предложения по процедура „Завършване на проект "Прилагане на децентрализиран модел за управление на био-отпадъците в един от регионите за управление на отпадъци в България, вкл. изграждане на необходимата техническа инфраструктура – система за разделно събиране и съоръжение за рециклиране на събраните био-отпадъци“ по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“; /Протокол Изх. № 95-00-4927/08.09.2017 г.:/ 4. Одобрение на методологията и критериите за оценка на проектни предложения по процедура „Втора комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“ по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ да са същите (без изменение и допълнение), които Комитетът за наблюдение на ОПОС 2014-2020 г. одобри на свое заседание на 19.05.2016 г. за процедура „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“ по приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“; /Протокол Изх. № 95-00-4927/08.09.2017 г.:/
2018 г.	2	-
	13	5

ОПИС
НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300201518

№	Одитни доказателства	Брой листа
1.	Писмо изх. № 50-00-13 от 11.04.2019 г. на ОПОС, с приложения: 1.1. Стратегически план за изпълнение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. – за 2015 г.; 1.2. Стратегически план за изпълнение на приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. – за 2017 г.; 1.3. Доклад Изх. № 99-00-1262 от 25.02.2016 г., във връзка с изменение на ОПОС 201-2020 г.; 1.4. Доклад Изх. № 99-00-2312 от 13.04.2018 г., във връзка с изменение на ОПОС 201-2020 г.; 1.5. Документация технически срещи и коментари на ЕК	8 CD 1 бр.
2.	РД-И- 04 от 26.02.2019 г. – работен документ за определяне на мерки и финансови средства по ОПОС 2014-2020 г., включени в национални планове за изпълнение на целите в областта на битовите отпадъци	5
3.	Писмо по електронна поща от 22.05.2019 г. на ОПОС	Електронен носител
4.	Бюджети по политики и програми на МОСВ за 2015 г., 2016 г., 2017 г. и 2018 г.	Електронен носител
5.	Писмо изх. № 50-00-14 от 03.05.2019 г. на ОПОС, с приложения: 5.1. Справка за числеността на персонала на структурни звена, ангажирани с приоритетна ос 2 „Отпадъци“ в Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г. за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.; 5.2. Постановление № 102 от 24 април 2015 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет; 5.3. Доклад относно проект на Постановление на Министерски съвет за изменение и допълнение на нормативни актове; 5.4. Проект на Постановление на Министерски съвет за изменение и допълнение на нормативни актове; 5.5. Доклади до министъра: изх. №95-00-1838/17.06.2015 г. и приложения; изх. №95-00-4461/12.10.2015 г и приложения; изх. №95-00-5096/29.08.2016 г. и приложения; изх. № 95-00-6122/27.10.2017 г. и приложения, относно ИГРП	7 CD 1 бр.
6.	Писмо изх. № 95-00-2722 от 21.08.2015 г. на главен директор на главна дирекция „ОПОС“ до МОСВ	24
7.	Заповеди за оправомощаване на ръководител на Управляващ орган на ОПОС 2014-2020 г. – 5 бр.	Електронен носител
8.	Процедурен наръчник за работата на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ - март 2015 г.; май 2017 г.;	Електронен носител
9.	Системи за управление и контрол на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, Версия 1 Приложение към Заповед № РД-ОП-23 от 24.03.2015 г. и Версия 2 Приложение към Заповед № РД-П-45/02.05.2017 г.	Електронен носител
10.	Документи - Индикативна годишна работна програма на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г. за 2015 г., 2016 г., 2017 г., 2018 г. и 2019 г.	Електронен носител
11.	Документи на Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ 11.1. Вътрешни правила за работа на Комитета на наблюдение на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г., от 03.07.2015 г. и 29.09.2016 г. 11.2. Проведени заседания и писмени процедури	Електронен носител
12.	Годишни доклади на ОПОС 2014-2020 г. за одитирания период, с приложения: 12.1. Годишни и окончателни доклади за изпълнението по целта „Инвестиции за растеж и работни места“, 2015 г. и 2016 г.; 12.2. Годишни и окончателни доклади за изпълнението по целта „Инвестиции за растеж и работни места“, 2017 г.; Писмо Ref. Ares(2018)3896724 от 23/07/2018, Писмо Ref. №99-00-230 от 14.09.2018 г., принтскрийн за доклад 2017 г.; Принтскрийн на писмо от 30.05.2019 г. 12.3. Принтскрийн от системата за обмен на информация на ЕК	Електронен носител

13.	Справка на сключените договори по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ по ОПОС 2014 - 2020 г. към 31.12.2018 г.	2
14.	Отговор на РУО с писмо № 50-00-21 от 21.05.2019 г., на поставени въпроси от ръководителя на одитния екип, относно оценка, договаряне и верификация	7
15.	Принтскрийн на писмо отговор от началник отдел ОН на ГД ОПОС, получено по електронната поща на 30.05.2019 г. относно процедури и функции, които изпълнява ГД ОПОС при осъществяване на дейностите по верификация и финансово управление.	1
16.	Принтскрийн на писмо отговор от началник отдел ОН на ГД ОПОС, получено по електронната поща на 22.05.2019 г. относно включените разходи по приоритетна ос 2 в ДСДДР, до 31.12.2018 г.	1
17.	Справка за размера на сертифицираните средства по Приоритетна ос 2 на ОПОС към 31.12.2018 г., включени в ДСДДР.	1
18.	РД-И-34 Констативен протокол за документиране на установени факти и обстоятелства при одит: Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г. с работни документи (контролни листа) -16 броя и приложени доказателства, (№ РД-И-02;РД-И-09; РД-И-10; РД-И-15; РД-И-17; РД-И-20; РД-И-21; РД-И-22; РД-И-23;РД-И-24;РД-И-26; РД-И-28;РД-И-29; РД-И-30; РД-И-31 и РД-И-33);.	3
19.	РД-И-36 от 25.04.2019 г. Работен документ за документиране на резултатите от изпълнените одитни процедури - ред за извършване на проверки на място. Писмо с изх. № 50-00-18 от 09.05.2019 г. - становище на УО на ОПОС по установените факти в РД-И-36 от 25.04.2019 г.	6
20.	Писмо с изх. № 50-00-20 от 20.05.2019 г., относно предоставяне на информация за осъществявания мониторинг (проверки на място) от УО на ОПОС 2014 - 2020 г.	4
21.	Анализи в изпълнение на Раздел N.1 Вътрешен контрол и управление на риска по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ от ПН за ОПОС 2014 - 2020 г.	Електронен носител
22.	Писмо с изх. № 50-00-3 от 28.01.2019 г., от Началника на Отдел „Одити и нередности“ в ГД ОПОС - отговор на поставени въпроси, относно администриране на сигнали за нередности в УО на ОПОС 2014 - 2020 г.	3
23.	Вътрешни правила за администриране на нередности в Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“, Управляващ орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г.	19
24.	РД-И-06 Констативен протокол за документиране на установени факти и обстоятелства при одит: Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по ОПОС 2014 - 2020 г., относно броят на установените нередности и определените финансови корекции по ПО 2 „Отпадъци“.	5
25.	РД-П-30 Констативен протокол за документиране на установени факти и обстоятелства при одит: Ефективност на мерките и дейностите за подобряване на управлението на битовите отпадъци, финансирани по Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020 г., относно администриране на сигнали за нередности	22
26.	Доклад с рег. № 817600-1005, екз. № 2 от 29.08.2018 г. от Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“, относно извършена административна контролна проверка в УО на ОПОС 2014 - 2020 г.	63
27.	Писмо с изх. № 50-00-5/22.02.2019 г. от Началника на отдел „Одити и нередности“ в ГД ОПОС 2014 - 2020 г., относно предоставяне на информация за процедурата по администриране на сигнали за нередности.	2
28.	Справка за наложените финансови корекции в резултат на установени нередности по ДБФП по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г., за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2018 г.	7
29.	Въпроси и отговори към бенефициенти по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г.	Електронен носител
30.	Кореспонденция, относно установени нарушения при администриране на сигнали за нередности по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г. - Писмо с вх. № 50-00-10 от 01.04.2019 г.; - Писмо с изх. № 50-00-10 от 01.04.2019 г.;	Електронен носител

	- Писмо с вх. № 50-00-11 от 02.04.2019 г.; - Писмо с вх. № 50-00-11 от 11.04.2019 г.	
31.	Писмо с изх. № 50-00-17 от 03.05.2019 г. от РУО на ОПОС 2014 - 2020 г. - отговор на поставени въпроси, относно взети управленски решения в резултат на осъществения мониторинг по Приоритетна ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020 г., с едно приложение: - раздел N „Вътрешен контрол и управление на риска по ОПОС 2014 - 2020 г.“ от Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г. (февруари 2019 г.)	36
32.	РД-И-07 от 15.03.2019 г. Работен документ за документиране на резултатите от изпълнените одитни процедури -администриране на сигнали за нередности	8
33.	1. Писмо от УО на ОПОС 2014 - 2020 г. с изх. № 2-005-0007-2-94 от 08.02.2019 г. до бенефициента (Община Пловдив) за установени нарушения на ЗОП и стартиране на процедура за налагане на финансова корекция. 2. Писмо с изх. № 18-МН-306-8 от 20.02.2019 г. - възражение от бенефициента. 3. Заповед за упълномощаване № 190А-326/18.02.2019 г. 4. Решение на РУО на ОПОС 2014 - 2020 г. от 15.03.2019 г. за налагане на финансова корекция.	24