

**ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ
ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ПРЕПОРЪКИТЕ**

от одитен доклад № 0300201720
за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“
за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2020 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата, в изпълнение на т. 7 от Решение № 051 на Сметната палата от 02.03.2023 г., изменено с Решение № 089 на Сметната палата от 06.04.2023 г. и издадена Заповед № ПК-03-02-008 от 30.09.2024 г. на заместник-председател на Сметната палата, е осъществен контрол по изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300201720 за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“ за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2020 г.

На основание чл. 49, ал. 1 от Закона за Сметната палата, на министъра на вътрешните работи, включително и като председател на Съвета АФКОС, е изпратен окончателен одитен доклад № 0300201720 за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“ за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2020 г. с общо 21 (двадесет и една) препоръки, от които 16 (шестнадесет) са с общо 35 (тридесет и пет) подпрепоръки, с определен срок за тяхното изпълнение до 31.12.2023 г.

С писмо вх. № 04-08-3/02.01.2024 г. министърът на вътрешните работи представя информация за предприетите действия за изпълнение на дадените му с доклада препоръки. Към писмото са приложени документи в подкрепа на изпълнението на препоръките.¹

С писма, изпратени по електронната поща на 14.10.2024 г.² и 28.10.2024 г.,³ директорът на дирекция АФКОС в министерството на вътрешните работи (МВР) представя допълнителна информация за степента на изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300201720. Към писмата са приложени документи за степента на изпълнение на съответните препоръки.

Настоящата проверка за изпълнението на дадените от Сметната палата препоръки има за цел да установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад по чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата, получената информация от одитирания обект и предприетите мерки и извършени действия за изпълнението на препоръките.

РЕЗУЛТАТИ

I. При осъществения контрол за изпълнението на дадените на министъра на вътрешните работи препоръки е установено:

С писмо⁴ министърът на вътрешните работи уведомява председателя на Сметната палата, че във връзка с привеждането в изпълнение на направените препоръки на редовно заседание на Съвета АФКОС, проведено на 12 април 2023 г., е приет План за действие за изпълнение на препоръките в одитния доклад на Сметната палата за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“ за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2020 г.

Съгласно приетият план⁵, изпълнението на препоръките на Сметната палата е структурирано в три етапа, със заложен отговорни лица, конкретни действия и срокове за тяхното изпълнение.

Изпълнението на Етап 1 е възложено на членовете на Съвета АФКОС и дирекция АФКОС и включва приемане на решения на Съвета АФКОС за изпълнение на препоръките в одитния доклад, като срокът за изпълнение на действията в този етап е до 31.05.2023 г. В тази връзка от дирекция АФКОС е иницирана неприсъществена процедура за вземане на решения от Съвета АФКОС за реда и начина на привеждане в изпълнение на препоръките, съдържащи се в одитния доклад на Сметната палата на Република България, касаещи

¹ Одитно доказателство № 1

² Одитно доказателства № 2

³ Одитно доказателство № 3

⁴ Одитно доказателство № 1

⁵ Одитно доказателство № 1.6.

управляващите органи (всички препоръки с изключение на тези с № 4; 19; 20 и 21, касаещи предимно дирекция АФКОС).⁶

На проведено неприсъствено заседание на Съвета АФКОС са приети решения за изпълнение на всяка отделна препоръка от доклада на Сметната палата, като за преобладаващата част от препоръките, засягащи основно управляващите органи е прието същите да се изпълнят чрез изготвяне от дирекция АФКОС на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности.⁷

Изпълнението на Етап 2 е възложено на членовете на Съвета АФКОС, Постоянната работна група по нередностите и дирекция АФКОС и включва изпълнение на решенията на Съвета, съответно предприемане на действия по изпълнение на препоръките. Срокът за изпълнение на действията в този етап е 6 месеца от приемането на всяко решение.

Изпълнението на Етап 3 е възложено на министъра на вътрешните работи и председател на Съвета АФКОС и дирекция АФКОС и включва докладване на Сметната палата за предприетите действия, съгласно чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата. Срокът за изпълнение е до 31.12.2023 г.

По препоръка 1. По отношение на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС:

Подпрепоръка 1.1. Да се разработят правила и процедури за изготвяне на проект на стратегия и извършване на мониторинг и оценка (междинна и окончателна), които максимално да се съобразят с препоръките на ЕК и с националните изисквания за разработване на стратегически документи;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 1. и т. 2., че липсата на ред, правила и процедури за изготвяне на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2014-2020 г. е създала риск от несъответствия с изискванията на Комисията и допускане на слабости при отразяване на националните приоритети в борбата с нередностите.

Въпреки, че реалното състояние на системата за борба с нередностите в България не е оценено в пълен обем, направеният при разработването на Националната стратегия за периода 2021-2027 г. анализ на риска, дава широко обхватна и добра база за извършване на препоръчаната от Комисията оценка. Този анализ би могъл да се извърши и в хода на изпълнение на цитираната стратегия, което да позволи да се идентифицират силните и слабите страни на системата за борба с нарушенията на правото на ЕС и измамите, заплахи и възможности за развитие, да се ревизират заложените в стратегията цели и приоритети, при необходимост, за да отчитат основните проблеми и предизвикателства пред националната система и световните тенденции в областта и да се предложат подходящи за постигането на целите мерки и дейности.

За изпълнение на подпрепоръка 1.1., относно Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2021-2027, е взето решение на Съвета АФКОС,⁸ да бъдат разработени правила и процедури за изготвяне на проектна стратегия и извършване на мониторинг и оценка (междинна и окончателна) със срок 01 юли 2024 г. Изготвянето на документите следва да стартира след приемането на методологията за стратегическо планиране в Република България и съответните методологични указания за изготвяне на националните стратегии, за наблюдение и отчитане изпълнението на стратегическите документи и оценката за изпълнението.

С Писмо от 14.10.2024 г. от директора на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) в министерството на вътрешните работи (МВР)

⁶ Одитно доказателство № 1, т. 7

⁷ Одитно доказателство № 1, т. 7

⁸ Одитно доказателство № 1, т. 7

е представена допълнителна информация за изпълнението на препоръките по одитния доклад на Сметната палата, към 14.10.2024 г. с приложени документи за степента на изпълнение на съответните препоръки.⁹

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, дирекция АФКОС взима решение дейностите по оценка, анализ на въздействието и актуализация на националната стратегия да бъдат възложени на външен изпълнител, който има опит в стратегическото планиране и процесите по разработване на планове и цели с дългосрочни последици предвид специфичната компетентност, която изисква сферата на стратегическото планиране и прогнозиране.¹⁰ През м. август 2023 г., дирекция АФКОС подава искане по линия на Инструмента за техническа подкрепа на Европейската комисия за финансиране на проектно предложение с наименование „Подобряване на националните стратегии за борба с измамите за финансовите интереси на ЕС“. На 27 септември 2024 г. в дирекцията е получено потвърждение за одобрението на многонационален проект, в който освен България са включени Гърция и Кипър¹¹. Изпълнението на проекта е с продължителност 22 месеца. Заложените дейности са свързани с разработването на правила и процедури за изготвяне на проект на стратегически документ, включително извършване на мониторинг и оценка (междинна и окончателна), както и актуализация на настоящата Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021-2027 г.¹² Водеща при изпълнението на дейностите е Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, избрана от Генералната дирекция за подкрепа на структурните реформи към Европейската комисия.¹³

С писмо от 08.10.2024 г. от министъра на вътрешните работи до всички членове на Съвета АФКОС и до дирекция „Стратегическо планиране“ в Администрацията на Министерски съвет, е иницирано създаването на специална работна група на национално ниво за изготвяне на методология, оценка и актуализация на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021-2027 г.¹⁴ На работна среща на консултативната група за наблюдение на проекта, организирана от ОИСР на 10.10.2024 г. е уточнено, че изпълнението на първата дейност по проекта започва на 23.10.2024 г. с провеждането на иницираща среща с участието на ЕК, ОИСР и представители на България, Гърция и Кипър и следваща среща през м. ноември същата година, в България, с ръководителя на Съвета АФКОС и членовете на сформирания работна група.¹⁵

Подпрепоръка 1.1. е в процес на изпълнение.

По подпрепоръка 1.2. Да се извърши актуализация на Националната стратегия за периода 2021-2027 г. с цел да се допълни предвиденият в нея механизъм за наблюдение и отчитане с процедури/изисквания за извършване на междинна и окончателна оценка и изискване на определяне на система от индикатори (за изпълнение, за резултат и за въздействие) за измерване на напредъка в изпълнението ѝ.

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 1. и т. 2., че липсата на механизъм за оценка и на определени индикатори за наблюдение на изпълнението на целите и приоритетите на стратегиите и за двата периода, затруднява извършването на адекватен мониторинг, отчитане и оценка на изпълнението на заложените в стратегиите цели и дейности.

⁹ Одитно доказателство № 2, т. 2.1.

¹⁰ Одитно доказателство № 2, т. 2.1.

¹¹ <file:///D:/User/Downloads/Spisak%20s%20prioritizirani%20iskania%20-%20october%202023.pdf>

¹² Одитно доказателство № 2., т. 2.1.

¹³ Одитно доказателство № 2.

¹⁴ Одитно доказателство № 2.

¹⁵ Одитно доказателство № 2, т. 2.1.

Липсата на планирана и извършена междинна оценка на Националната стратегия 2014-2020 г. не позволява стратегията да бъде адаптирана и актуализирана към динамиката на системата, за целите на чието управление е създадена. А липсата на окончателна оценка лишава процеса на планиране на стратегическите цели и приоритети за периода след 2020 г. и от информация за резултатите от изпълнението на предходната и причините за евентуално непостигане на целите.

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката е стартиран проект¹⁶, финансиран по линия на Инструмента за техническа подкрепа на Европейската комисия и е издадена Заповед № 8121з-1571 от 06.11.2024 г. на министъра на вътрешните работи, с която е създадена междуведомствена работна група за оказване на съдействие в процесите по изготвяне на методология, оценка и актуализация на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021-2027 г.¹⁷

Подпрепоръка 1.2. е в процес на изпълнение.

Препоръка 1 е в процес на изпълнение.

По препоръка 2. Да се предложи за обсъждане на Съвета АФКОС и да се създаде необходимата нормативна рамка за разширяване на функциите на дирекция АФКОС в посока заемане на водеща роля при:

Подпрепоръка 2.1. Определяне на изискванията и параметрите на ИСУН 2020 по отношение на данните, връзките между отделните модули и справките, свързани с процедурите по администриране на нередности.

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 2.1., че необходимата информационна осигуреност на процеса по администриране на нередности не е постигната в следствие от недостатъчните указания за работа с ИСУН 2020, функционалностите на системата и наличието на некоректни данни в нея, както и липсата на:

- методически указания;
- метаданни за генерираните справки;
- обобщени данни за сигналите за нередности на национално ниво и ограничените данни за нередностите;
- структурирани данни за хода на наказателни или административни процедури.

Във връзка с изпълнението на подпрепоръката, са взети решения от Съвета АФКОС със срок за изпълнение месец юни 2024 г.¹⁸ Решенията включват да се измени и допълни Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление (НАНЕФСУ), с което да се разширят на функциите на дирекция АФКОС в посока заемане на водеща роля при определяне на изискванията и параметрите на ИСУН по отношение на данните, връзките между отделните модули и справките, свързани с процедурите по администриране на нередности; както и в посока заемане на водеща роля при даване на методически указания за въвеждане на информация, свързана с администрирането на нередности в ИСУН. Подпрепоръката е частично изпълнена с изготвянето на Методически указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление (ЕФСУ)¹⁹, в които са включени подробни указания за въвеждането на информация в ИСУН, свързана с администрирането на нередности.²⁰

¹⁶ Оценка, анализ на въздействието и актуализация на Националната стратегия за предотвратяване и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021 – 2027 г. (Многонационално искане за подкрепа с участието на Кипър и Гърция)
<file:///D:/Users/UserSP/Downloads/Spisak%20s%20prioritizirani%20iskania%20-%20october%202023.pdf>

¹⁷ Одитно доказателство № 4

¹⁸ Одитно доказателство № 1

¹⁹ Утвърдени от директора на дирекция „АФКОС“ в МВР на 30.11.2023 г.

²⁰ Одитно доказателство № 1

С писмо от 14.10.2024 г. директорът на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) в министерството на вътрешните работи (МВР) представя допълнителна информация за изпълнението на дадените от Сметната палата препоръки, като към писмото са приложени съответните документи.²¹

На проведено присъствено заседание на 01.03.2023 г. на Постоянната работна група по нередностите (ПРГН) са обсъдени изготвените в дирекция АФКОС текстове за изменения и допълнения в разпоредбата на чл. 25 на НАНЕФСУ²², като от обсъждането е изготвен Протокол № 8176р - 346 от 21.03.2024 г.²³

На проведена неприсъствена процедура, инициирана на 18.05.2023 г. Съвета АФКОС с Протокол № 8121р - 11676 от 02.06.2023 г. взема решения да се измени и допълни Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление (НАНЕФСУ), с които нормативни промени да се разширят функциите на дирекция АФКОС в посока заемане на водеща роля при определяне на изискванията и параметрите на ИСУН по отношение на данните, връзките между отделните модули и справките, свързани с процедурите по администриране на нередности, както и в посока заемане на водеща роля при даване на методически указания за въвеждане на информация, свързана с администрирането на нередности в ИСУН 2020. Срокът за изпълнение на взетите решения е до 30.06.2024 г., като е съобразено, че за извършване на съгласувателни процедури за нормативни промени в подзаконов нормативен акт (НАНЕФСУ), е необходимо време за финализирането им²⁴.

От Дирекция АФКОС е изготвена частична предварителна оценка на въздействието (ЧПОВ) на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на НАНЕФСУ, която с писмо рег. № 04-07-65/26.04.2024²⁵ г. е изпратена на дирекция „Модернизация на администрацията“ към Администрация на Министерски съвет за съгласуване. От дирекция „Модернизация на администрацията“ е представено становище по ЧПОВ²⁶. От Дирекция АФКОС е изготвен проект на постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на НАНЕФСУ, както и проект на доклад на служебния министър на вътрешните работи до Министерския съвет, които с писмо с рег. № 8176р-665/23.05.2024 г.²⁷ са изпратени на директора на дирекция „Правно-нормативна дейност“ (ПНД) в МВР за провеждане на съгласувателна процедура по чл. 32 от Раздел II. „Подготовка, съгласуване и внасяне на проекти на актове за разглеждане на заседание на Министерския съвет“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА).

В отговор, с писмо с рег. № 8121р-13561/04.07.2024 г.²⁸ на директора на Дирекция ПНД в МВР до Дирекция АФКОС са изпратени получените в хода на съгласувателната процедура по чл. 32 от УПМСНА, съгласувателни становища, съдържащи бележки и предложения по проекта на ПМС за изменение и допълнение на НАНЕФСУ. Със същото писмо Дирекция ПНД уведомява дирекция АФКОС, че в съответствие с процедурата по чл. 26 от Закона за нормативните актове, проектът на ПМС за изменение и допълнение на НАНЕФСУ е публикуван за обществено обсъждане на портала за обществени консултации на МС за срок от 30 дни, считано от 19.06.2024 г. След изтичане на горепосочения срок и изчакване на предложения в хода на процедурата за обществени консултации, с писмо рег. № 8176р-933/26.07.2024 г.²⁹ на Дирекция АФКОС до Дирекция ПНД в МВР са предоставени: справка-таблица с попълнени от дирекция АФКОС коментари по постъпилите в хода на съгласувателната процедура по реда на чл. 32 от УПМСНА

²¹ Одитно доказателство № 2.

²² Одитно доказателство № 2.

²³ Одитни доказателства № 1 и № 2, т. 2.2.1.2.

²⁴ Одитни доказателства № 1 и № 2

²⁵ Одитно доказателство № 2, т. 2.2.

²⁶ Одитни доказателства № 1 и № 2

²⁷ Одитни доказателства № 1 и № 2

²⁸ Одитно доказателство № 2, т. 2.2.1.7

²⁹ Одитно доказателство № 2, т. 2.2.1.8.

становища, съдържащи бележки и предложения по проекта на ПМС за изменение и допълнение на НАНЕФСУ; проект на ПМС с отразени изменения и допълнения и коригиран проект на доклад до Министерския съвет на Република България.

С писмо изх. № 04-04-187/15.08.2024 г.³⁰ на заместник министър-председател и министър на финансите до министъра на вътрешните работи относно проекта на ПМС за изменение и допълнение на НАНЕФСУ, в Дирекция ПНД е получена информация, че липсва необходимото технологично време за съвместно подписване на пакетът документи да бъде внесен в нормативно установения срок за разглеждане на редовното заседание на МС на 14.08.2024 г. След разменена комуникация между МВР и Министерство на финансите относно Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на НАНЕФСУ, заместник-министър председателят и министър на финансите предлага необходимите действия във връзка със съвместното внасяне на пакета документи да бъдат предприети след назначаване на новото служебно правителство.³¹

Дирекция ПНД в МВР със свое писмо рег. № 812100-17551/25.09.2024 г.³² до заместник-министър председателя и министър на финансите изпраща пакет документи относно проекта на ПМС за изменение и допълнение на НАНЕФСУ за повторно одобряване и подписване на финансова обосновка.

С писмо изх. № 04-04-187/03.10.2024 г. (вх. № 812100-18151/04.10.2024 г.)³³ на заместник-министър председателя и министър на финансите се предоставят одобрена финансова обосновка, както и коментар да се коригира частичната предварителна оценка на въздействието на ПМС за изменение и допълнение на НАНЕФСУ в частта, в която се посочва, че дирекция ЦКЗ е в специализираната администрация на Министерство на финансите, тъй като същата е преминала в Администрацията на МС.

Частичната предварителна оценка на въздействието на ПМС за изменение и допълнение на НАНЕФСУ е коригирана от Дирекция АФКОС и е изпратена на Дирекция ПНД в МВР с имейл на 10.10.2024 г.³⁴,

На заседание на Министерския съвет на 20.11.2024 г., Правителството приема проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с Постановление № 111 на Министерския съвет от 2023 г.³⁵ Проектът на ПМС предвижда промени в чл. 25 от раздел III „Регистриране и докладване на нередности. Използване на информационни системи за докладване на нередности“ на глава втора на НАНЕФСУ. Промените са мотивирани с извършения одит на Сметната палата на Република България и направени констатации в одитен доклад № 0300201720 за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“ за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2020 г.³⁶

Промените в чл. 25 на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление са приети на 26.11.2024 г.³⁷

Подпрепоръка 2.1. е изпълнена.

2.2. Даване на методически указания за въвеждане на информация, свързана с администрирането на нередности в ИСУН 2020.

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 2.1., че липсата на методически указания относно отразяването на информацията, свързана с процеса по администриране на нередности в

³⁰ Одитно доказателство № 2, т. 2.2.1.12

³¹ Одитно доказателство № 2, т. 2.2.1.12

³² Одитно доказателство № 2.

³³ Одитно доказателство № 2., т. 2.2.1.13

³⁴ Одитно доказателство № 2.

³⁵ Одитно доказателство № 5

³⁶ <https://www.gov.bg/special/bg/prestentar/zasedaniya-na-ms/dneven-red-na-zasedanie-na-ministerskiya-savet-na-20-11-2024-g>

³⁷ Държавен вестник, бр. 100 от 26.11.2024 г.

ИСУН 2020, не дава гаранция за коректност и унифицираност на въведените в системата данни и не създава условия управляващите органи да изпълняват нормативните изисквания за въвеждане на достоверна информация, което пряко рефлектира върху надеждността на данните в системата и на извлечаните справки.

В изпълнение на подпрепоръката, директорът на дирекция АФКОС утвърждава Методически указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление (ЕФСУ) на 30.11.2023 г.³⁸, в които са включени подробни указания за въвеждането на информация в ИСУН, свързана с администрирането на нередности, с утвърждаването на които подпрепоръката е изпълнена.

Подпрепоръка 2.2. е изпълнена
Препоръка 2 е изпълнена.

По препоръка 3. Да се предприемат действия в рамките на Съвета АФКОС за целенасочено събиране на информация за установени грешки и слабости на ИСУН 2020, за установени липси на данни и функционалности и да се направи задълбочен анализ на всички нужди, пропуски и грешки с цел изготвяне на изисквания за актуализация на системата за следващия програмен период.

Препоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 2.1.2., и Раздел II, т. 2.1.4. и т. 2.1.5., че: функционалностите на ИСУН 2020 по отношение на генерирането на обобщени данни за сигналите за нередности и за нередности са ограничени, тъй като няма възможност за специфициране и модифициране на информацията в справките, съобразно нуждите на потребителите и е необходимо влагането на допълнителни ресурси за обработка, включително за уточняване на надеждността на данните в част от тях. Наличието на недобре структурирани данни в справките и на многократни срещания на една и съща нередност, некоректно дадените указания в ръководството за потребителя, както и липсата на описание на съдържанието на данните в част от справките, не дават увереност относно тяхната пълнота и коректност. В резултат, информацията, извлечена от информационната система за управление и наблюдение не подпомага мониторинга на процеса по администриране на нередностите, както на ниво оперативни програми и финансиращи фондове, така и на национално ниво, което възпрепятства и/или затруднява извършването на анализи.

Установените добри практики при част от УО за доразвиване на регистъра на сигналите за нередности, така че да им позволи да систематизират информация, необходима им за наблюдение, управление и контрол на дейностите, свързани с администрирането на сигналите за нередности е показател, че ИСУН 2020 не обслужва достатъчно добре информационно процеса. Това налага влагането на допълнителни ресурси от страна на УО, а често и дублиране на дейностите по въвеждане на данни в ИСУН 2020 и в собствените им регистри, за осигуряване на необходимата за работата им информация.

Невъвеждането в ИСУН 2020 на сигналите за нередности противоречи на замисъла и целта на информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България, а именно: данните по изпълнение на оперативните програми, още от тяхното възникване, да се събират и отчитат електронно, с цел проследимост и осигуряване на възможност за тяхното ефективно управление, наблюдение, отчитане и проверки, както и обмен на информация с органите на ЕК.

Причина за установените значителни пропуски при въвеждане в ИСУН 2020 на цялата информация е липсата на конкретни указания във вътрешните процедури на управляващите органи, относно информацията, която следва да бъде въведена в системата. Това не позволява да се установи дали е спазен нормативно определеният срок за вписване на сигнала в регистъра на сигналите за нередности.

³⁸ Одитно доказателство № 1, т. 1.

Във връзка с изпълнението на препоръката, наведено редовно заседание на 12.04.2023 г.³⁹ на Съвета АФКОС е взето решение за изпълнение на препоръката на няколко етапа. На първия етап, всички членове на АФКОС, ползватели на ИСУН, следва да създадат организация в ръководените от тях структури да се извърши целенасочено събиране на информация за установени грешки и слабости на ИСУН, свързани с процедурите за администриране на нередности, за установени липси на данни и функционалности, за период от 6 месеца, считано от 01.06.2023 г.⁴⁰

При изпълнението на втория етап, в дирекция АФКОС до 31.12.2023 г. постъпва информация от пет управляващи органа за установени грешки и слабости на ИСУН⁴¹.

Получената от управляващите органи информация е анализирана и обобщена от дирекция АФКОС на третия етап, включително с информацията от установените от дирекцията грешки и слабости, включително и от Сметната палата при извършения одит.

От Дирекция АФКОС е изготвен и утвърден от директора „Анализ относно установени грешки и слабости на ИСУН“⁴². Анализът е предоставен с писмо с рег. № 817600-157 от 31.01.2024 г. на Дирекция „Централно координационно звено“ (ЦКЗ) към Министерския съвет за актуализация на ИСУН⁴³, с което препоръката е изпълнена.

Препоръка 3 е изпълнена.

По препоръка 4. Да предприеме действия за:

4.1. Събиране и обобщаване на данни на различни нива (по оперативни програми, по финансиращи фондове, на национално ниво) и по широк набор от показатели, които да покриват целия процес по администриране на нередности и да позволяват обработката им по отделни показатели и на различни нива на обобщаване;

4.2. Извършване на мониторинг на всички фази на процедурата по администриране на нередности и на различни нива на управление;

4.3. Извършване на анализ, в който да се идентифицират слабостите и пропуските и да се предложат корективни действия за отстраняването им;

4.4. Реализиране на предложените корективни действия;

4.5. Докладване на резултатите от мониторинга, анализите и корективните действия на Съвета АФКОС.

Препоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 2.2.1., 2.2.2. и т. 2.2.3. че:

- Съществуващите изисквания за събиране и обобщаване на частични данни за сигнали за нередности, нередности и тяхното финансово изражение не създава предпоставка за изграждане на пълна база данни на национално ниво, която да позволява извършването на адекватен мониторинг на системата за защита на финансовите интереси на ЕС. Това, наред с липсата на изискване за извършване на наблюдение, значително ограничава инструментите за управление на процеса.

- Утвърдените вътрешни правила създават условия за адекватно изпълнение на ограничените изисквания за събиране и обобщаване на данни, което, обаче, не е достатъчно за изграждане на база данни на национално ниво, която да осигури информационно управлението на процеса по администриране на нередности.

- През периода от 2017 г. до 2020 г. от дирекция АФКОС не е извършвано обобщаване на данни на национално ниво по отношение на сигналите за нередности. Обобщаването на данни за нередностите се ограничава до информацията, включена в доклада за дейността на Съвета АФКОС.

³⁹ Одитно доказателство № 1, 1.6.

⁴⁰ Одитно доказателство № 1, 1.6.

⁴¹ Одитно доказателство № 2, т. 2.3.

⁴² Одитно доказателство № 2, т. 2.3.

⁴³ Одитно доказателство № 2, т. 2.3.

- На национално ниво се поддържат бази данни в ИСУН 2020 и в различни регистри, но обобщаване се извършва по малък брой показатели на годишна база за целите на изготвяне на годишните доклади за дейността на Съвета АФКОС.

- Статистическа информация за нередностите, които не подлежат на докладване до ОЛАФ, по аналогия на изготвяната информация за нередностите, докладвани до ОЛАФ, не се събира.

- През периода от 2017 г. до 2020 г. от дирекция АФКОС не са извършвани анализи на данни за сигналите за нередности и нередностите на национално ниво по основни показатели, които биха позволили извършване на адекватно наблюдение на процеса по администриране на нередности.

- Целта на анализа на данни, обобщени на различни нива и с различна периодичност е да се идентифицират слабости в системата, които да бъдат отстранени своевременно, в това число и чрез даването на указания, насоки, препоръки. През периода 2017-2020 г. от дирекция АФКОС не са давани указания и препоръки на Управляващите органи за отстраняване на слабости или за прилагане на възможности за подобрения, идентифицирани в резултат на анализи.

- Самостоятелни анализи, целящи идентифициране на слабостите на системата по отношение на администрирането на нередности не са извършвани.

По подпрепоръка 4.1. Събиране и обобщаване на данни на различни нива (по оперативни програми, по финансиращи фондове, на национално ниво) и по широк набор от показатели, които да покриват целия процес по администриране на нередности и да позволяват обработката им по отделни показатели и на различни нива на обобщаване;

За изпълнение на подпрепоръката от директора на дирекция АФКОС на 30.11.2023 г. са утвърдени Методически указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление⁴⁴. В Раздел V. „Анализ на национално ниво на сигналите за нередности и нередностите на годишна база“ от Методическите указания са регламентирани процесите по събиране и обобщаване на данни на различни нива и по широк набор от показатели, които покриват процеса по администриране на нередности и позволяват обработката им по отделни показатели и на различните нива на обобщаване.

Процедурите за изготвяне на анализ на нередностите на годишна база за предоставяне на членовете на Съвета АФКОС са посочени и в утвърдените на 30.11.2023 г. от директора на дирекция АФКОС „Вътрешни правила относно организацията на дейността на отдел „Докладване на нередности“ в МВР.

В изпълнение на Методическите указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление и Вътрешните правила на отдел „Докладване на нередности“, е изготвен Анализ на сигнали и нередности, докладвани до дирекция АФКОС за 2023 г.⁴⁵ Анализът е структуриран по програмни периоди и включва нередностите по програмите от настоящия и предходния програмни периоди⁴⁶, в т.ч. анализ на сигналите за нередности и установените нередности през 2023 г., както и преглед и анализ на всички процеси, процедури и контролни мерки, свързани с установените нередности с цел идентифициране на слабости и очертаване на действията за преодоляването им.

Изготвеният Анализ на сигнали и нередности, докладвани до дирекция АФКОС за 2023 г. е докладван на заседание на Съвета АФКОС, проведено на 17.04.2024 г. за запознаване и предприемане на действия по компетентност.⁴⁷

⁴⁴ Одитно доказателство № 1.;1.2.

⁴⁵ Одитно доказателство № 2, т. 2.4.

⁴⁶ 2014-2020 г. и 2021-2027 г.

⁴⁷ Одитно доказателство № 2.

Подпрепоръка 4.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 4.2. Извършване на мониторинг на всички фази на процедурата по администриране на нередности и на различни нива на управление

Във връзка с изпълнението на подпрепоръка 4.2., в т. 2.2.1 и т. 2.2.2 на Раздел V „Анализ на национално ниво на сигналите за нередности и нередностите на годишна база“ от утвърдените от директора на дирекция АФКОС Методически указания е регламентиран реда за извършване на мониторинг на всички фази на процедурата по администриране на нередности. В раздел III. „Преглед и анализ на всички процеси, процедури и контролни мерки, свързани с установените нередности с цел идентифициране на слабости и очертаване на действията за преодоляването им“ от изготвеният Анализ⁴⁸, е представена информация за извършения преглед и анализ на всички процеси, процедури и контролни мерки, свързани с установените нередности с цел идентифициране на слабости и очертаване на действията за преодоляването им, с което подпрепоръката е изпълнена.

Подпрепоръка 4.2. е изпълнена.

По подпрепоръка 4.3. Извършване на анализ, в който да се идентифицират слабостите и пропуските и да се предложат корективни действия за отстраняването им

Във връзка с изпълнението на подпрепоръка 4.3., в раздел IV. „Набелязване на корективни мерки за преодоляване на установените слабости в резултат на извършения анализ“ от утвърдените от директора на дирекция АФКОС Методически указания, ясно са очертани действията за отстраняване на идентифицираните слабости, отговорните длъжностни лица и срокове за изпълнение“, а с изготвения Анализ⁴⁹ са посочени и мерки за преодоляване на установените слабости и пропуски от УО, с което подпрепоръката е изпълнена.

Подпрепоръка 4.3. е изпълнена.

По подпрепоръка 4.4. Реализиране на предложените корективни действия

Във връзка с изпълнението на подпрепоръка 4.4., с т. 6.5 от Раздел IV, Изготвяне на анализ на нередностите на годишна база за предоставяне на членовете на Съвета АФКОС от Вътрешните правила за организация на дейността на отдел „Докладване на нередности“⁵⁰, е въведено изискване, в анализа на нередностите следва да бъде включена информация за резултатите от предприетите корективни мерки от управляващите органи, предложени в анализи за предходните години, с което са създадени условия, при необходимост от изпълнение на корективни действия, резултатите от тях да бъдат докладвани по надлежния ред.

Подпрепоръка 4.4. е изпълнена.

По подпрепоръка 4.5. Докладване на резултатите от мониторинга, анализите и корективните действия на Съвета АФКОС.

⁴⁸ Одитно доказателство № 2.

⁴⁹ Одитно доказателство № 2, т. 2.4, подт. 2.4.1.

⁵⁰ Одитни доказателства № 2 и № 3.

Във връзка с изпълнение на подпрепоръка 4.5. изготвеният Анализ на сигнали и нередности от дирекция АФКОС за 2023 г.⁵¹ е докладван на заседание на 17.04.2024 г. на Съвета АФКОС, с което подпрепоръката е изпълнена.

Подпрепоръка 4.5. е изпълнена.

Препоръка 4 е изпълнена.

По препоръка 5. Да се предприемат действия в рамките на Съвета АФКОС за извършването на анализ и преценка за необходимостта от въвеждане/разширяване на обхвата на административнонаказателните разпоредби на ЗУСЕСИФ както и на разпоредбите на НАНЕСИФ, предвид продължаващата през последните 10 години практика на управляващите органи за неспазване на сроковете, предвидени в наредбата във връзка с процедурата по администриране на нередности.

Препоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 2.2.4., че липсата на обобщени данни за процеса по администриране на нередности с различни нива на синтезиране и по широк кръг показатели, липсата на осъществяване на мониторинг и извършени анализи, които обхващат всички елементи на системата за защита на финансовите интереси на Съюза, затрудняват идентифицирането на проблеми и потенциални заплахи за функционирането ѝ, респективно, предприемането на своевременно и адекватни коригиращи действия. Това създава риск значими слабости и грешки да не бъдат идентифицирани от националните контролни системи. Предприетите корективни действия са мерки, очертани от управляващите органи за преодоляване на конкретните проблеми, идентифицирани от тях и от други контролни органи. Указания и препоръки от страна на дирекция АФКОС в тази посока не са давани.

За изпълнението на препоръка 5 от одитния доклад от дирекция АФКОС са предприети следните действия:

- На проведена неприсъствена процедура, иницирана на 18.05.2023 г. Съвета АФКОС взима решение⁵² за изпълнението на препоръката, като се прецени необходимостта от въвеждане/разширяване на обхвата на административно-наказателните разпоредби на ЗУСЕФСУ, както и на разпоредбите на НАНЕФСУ със срок за изпълнение 30.06.2024 г.⁵³

- С цел подпомагане на Съвета АФКОС в тази преценка постоянната работна група по нередностите (ПРГН) разглежда на свое заседание, проведено на 01.03.2024 г., въпроса за въвеждане на административнонаказателна отговорност за неспазване на сроковете за извършване на проверки по сигналите за нередности. В резултат на извършения анализ в рамките на ПРГН, предвид краткия срок за извършване на проверка по сигнал за нередност, членовете на работната група се обединяват в решението си да бъде предложено на Съвета АФКОС да вземе решение да не бъдат въведени административно-наказателни разпоредби за неспазване на сроковете в действащата нормативна уредба. Същата позиция застъпват и постъпилите 3 писмени становища от Главна дирекция „Европейски фондове, международни програми и проекти“ при Министерство на труда и социалната политика, изпълняваща функции на УО на Програма за развитие на човешките ресурси 2021-2027 г., Дирекция „Морско дело и рибарство“ при Министерство на земеделието и храните, изпълняваща функции на УО на Програмата за морско дело и рибарство 2021-2027 г. и от Дирекция „Координация на програми и проекти“ при Министерство на транспорта и съобщенията, изпълняваща функции на УО на Програма за транспортна свързаност 2021-2027 г.

⁵¹ Одитни доказателства № 1 и № 2

⁵² Одитно доказателство № 2, т. 2.5., подт. 2.5.4

⁵³ Одитно доказателство № 1.7.

Дирекция АФКОС подкрепя позицията на ПРГН против въвеждане на административно-наказателни разпоредби за неспазване на сроковете в действащата нормативна уредба, като посочва следните мотиви:

- множество примери, че неспазването на сроковете за проверка на сигнали за нередности се дължи на обективна невъзможност проверката да се извърши от УО в нормативно определените срокове;
- законодателят е уредил този срок с инструктивен, а не като срок с преклузивно значение, т.е. неспазването на този срок не е свързано с невъзможност да се породят правни последици и др.⁵⁴ С писмо от 01.08.2024 г. на заместник-министър на вътрешните работи⁵⁵ до всички членове на Съвета АФКОС за провеждане на неприсъствена процедура за вземане на решения, е прието решение против въвеждането на административно-наказателни разпоредби в действащата нормативна уредба, в подкрепа на становището на ПРГН и дирекция АФКОС.⁵⁶

Препоръка 5 е изпълнена.

По препоръка 6. Да предприеме мерки в рамките на Съвета АФКОС:

6.1. Да се извърши анализ на разработените от УО политики за борба с измамите и подходите за оповестяването им, в който да се идентифицират добрите практики при разработването и оповестяването им;

6.2. Да се разработи и предложи на управляващите органи унифициран подход по отношение на обема на информация, която да се представи в политиките, както и на най-подходящия начин за оповестяване на политиките, с цел те да изпълняват в най-голяма степен ролята си на превантивна мярка, както е определено от ЕК, като се приеме подхода с решение на Съвета или се включи в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

Препоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 1.1., че „с малки изключения, управляващите органи декларират политиката си за борба с измамите, в зависимост от разбирането си за начина по който това следва да се направи. В резултат е налице голямо разнообразие на прилаганите подходи при разработването на тези политики – от ограничаване в рамките на посочените общи текстове в предложения от Комисията образец, без индивидуализиране и слабо комуникиране с външни заинтересовани лица, до детайлно описание на специфичните за конкретния УО култура, отговорности, мерки и механизми и ясно оповестяване на политиката, както в рамките на УО, така и извън тях.

Споделянето на опита на УО по отношение на разработването и оповестяването на прилаганата от тях политика в подходящ формат би спомогнало за идентифициране на добрите практики с цел повишаване на ефективността от комуникиране на политика с лицата, към които тя е насочена“.

По подпрепоръка 6.1. Да се извърши анализ на разработените от УО политики за борба с измамите и подходите за оповестяването им, в който да се идентифицират добрите практики при разработването и оповестяването им

За изпълнение на подпрепоръката от Дирекция АФКОС, е изпратено писмо до всички ръководители на управляващите органи в Република България и до Централно координационно звено в Министерския съвет за предоставяне на информация за изпълнение на подпрепоръката.⁵⁷ В резултат на получената от УО информация е изготвен анализ на прилагането на политиките за борба с измамите и подходите за оповестяването

⁵⁴ Одитно доказателство № 2, т. 2.5.

⁵⁵ рег. № 812100-14275 от 01.08.2024 г.

⁵⁶ Одитни доказателства № 1. и № 2, т. 2.5.

⁵⁷ Одитно доказателство № 2, т. 2.6.

им в Република България. Изготвеният анализ е изпратен с писмо от директора на дирекция АФКОС до ръководителите на УО.⁵⁸

Подпрепоръка 6.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 6.2. Да се разработи и предложи на управляващите органи унифициран подход по отношение на обема на информация, която да се представи в политиките, както и на най-подходящия начин за оповестяване на политиките, с цел те да изпълняват в най-голяма степен ролята си на превантивна мярка, както е определено от ЕК, като се приеме подхода с решение на Съвета или се включи в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

С писмо от директора на дирекция АФКОС до ръководителите на УО е изпратен образец на декларация за политика за борба с измамите.⁵⁹ В писмото е посочено, че декларацията следва да бъде включена като документ, част от политиката за борба с измамите на всички управляващи органи и че документът има роля на превантивна мярка за изграждане на култура за борба с измамите у служителите – отговорни за защитата на финансовите интереси на Европейския съюз. Проектът на образец е изпратен на компетентните органи за коментари, бележки и/или допълнения. След постъпването на предложения и коментари е изготвен окончателен образец на политика за борба с измамите, който е изпратен с писмо⁶⁰ от директора на дирекция АФКОС до всички УО, както и до дирекция ЦКЗ в Министерски съвет⁶¹.

Подпрепоръка 6.2. е изпълнена.

Препоръка 6 е изпълнена.

По препоръка 7. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 7.1. Разглеждане в рамките на Съвета на прилаганите от УО начини за публикуване на вътрешните правила за администриране на нередности, с цел идентифициране на добрите практики и вземане на решение за прилагане на унифициран подход при публикуването им;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 1.2., че от всички управляващи органи са разработени и утвърдени вътрешни правила за администриране на нередности, което е предпоставка за адекватно изпълнение на процедурите по администриране на нередности. При нито един управляващ орган, обаче, не е въведен ред за самостоятелно оповестяване на вътрешните правила за администриране на нередности.

В изпълнение на подпрепоръката, на неprisъствено заседание на ПРГН, проведено на 03.05.2023 г. е взето решение⁶² да се предприемат действия за разглеждане в рамките на Съвета АФКОС на прилаганите от УО начини за публикуване на вътрешните правила за администриране на нередности и управляващите органи да прилагат унифициран подход при публикуването им с цел идентифициране на добрите практики⁶³.

На проведена неprisъствена процедура⁶⁴ от 18.05.2023 за вземане на решения на Съвета АФКОС в е взето решение всички УО да прилагат унифициран подход за публикуване на вътрешните правила за администриране на нередности⁶⁵.

Подпрепоръка 7.1. е изпълнена.

⁵⁸ Одитни доказателства № 1 и № 2., т. 2.6., подг. 2.6.1.; 2.6.2.; 2.6.3.; 2.6.4. и 2.6.5.

⁵⁹ Одитно доказателство № 2, т. 2.6., подг. 2.6.5.

⁶⁰ Одитно доказателство № 2, т. 2.6., подг. 2.6.10.

⁶¹ Одитни доказателства № 1. и № 2., т. 2.6.

⁶² т. 7.1. от Решенията на неprisъственото заседание, приети с Протокол № 8176р-556 от 16.05.2023 г. Одитно доказателство № 3, т. 3.4

⁶³ Одитни доказателства № 1 и № 3, т. 3.1. и т. 3.4.

⁶⁴ Одитно доказателство № 3, т. 3.3.

⁶⁵ Одитни доказателства № 1 и № 3, т. 3.1. и т. 3.3.

По подпрепоръка 7.2. Разработване на унифициран подход за самостоятелно публикуване на вътрешните правила на електронните страници на оперативните програми, който максимално да улеснява потребителите в достъпа им до информацията за прилаганите от УО правила при администриране на нередности, който да се приеме с решение на Съвета или се включи в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 1.2., че прилаганите различни подходи за публикуване на правилата от УО, включително и непубликуването им, затруднява комуникирането им с потенциалните податели на сигнали за нередности и други заинтересовани лица и намалява ефективността им като превантивна мярка. Липсата на оповестена информация в раздел „Сигнали за нередности“ за прилаганите от УО правила за администриране на нередности ограничава възможностите на заинтересованите лица да разберат, че такива правила съществуват, както и да се запознаят с тях. По този начин УО пропускат възможността чрез оповестяване на начина, по който подхождат при разглеждането на всеки сигнал, да убедят хората в смисъла да се сигнализира за всяко забелязано нарушение“.

В изпълнение на подпрепоръката, на неприсъствена процедура⁶⁶ от 18.05.2023 г. на Съвета АФКОС е взето решение всички УО да прилагат унифициран подход за публикуване на вътрешните правила за администриране на нередности. Изработеният унифициран подход при взаимодействие между УО и дирекция АФКОС, да се включи от дирекция АФКОС в общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности.⁶⁷

В т. 7 от Раздел I „Общи положения“ от утвърдените Методическите указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление⁶⁸ е посочено, че Вътрешните правила за администриране на нередности се публикуват на електронните страници на компетентните администрации, в раздел „Сигнали за нередности“ или в посочения раздел се прави препратка към тях. Публикуването следва да е направено по начин, който максимално да улеснява потребителите в достъпа им до информацията за прилаганите от УО правила при администриране на нередности⁶⁹.

Подпрепоръка 7.2. е изпълнена.

Препоръка 7 е изпълнена.

По препоръка 8. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 8.1. Разглеждане в рамките на Съвета на прилаганите от УО начини за повишаване осведомеността по отношение на определенията за нередност и измама и начините за подаване на сигнали за тях, с цел идентифициране на добрите практики и вземане на решение за прилагане на унифициран подход при публикуването им;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 1.3. и т. 1.4., че предвидените и изпълнени през периода 2017-2020 от УО мерки за повишаване на осведомеността са частични, особено по отношение оповестяването на прилаганите от УО контролни мерки за предотвратяване и откриване на измами. Постигнат е напредък от по-голямата част от УО при оповестяване на определенията за нередност и измама, за което също има необходимост от подобрения.

За изпълнение на подпрепоръката, на неприсъствена процедура⁷⁰ от 18.05.2023 г. за вземане на решения на Съвета АФКОС е взето решение всички УО да прилагат унифициран подход относно прилаганите от УО начини за повишаване на осведомеността

⁶⁶ Одитно доказателство № 4

⁶⁷ Одитни доказателства № 1 и № 3, т. 3.1. и т. 3.3.

⁶⁸ Одитно доказателство № 1.1.

⁶⁹ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

⁷⁰ Одитно доказателство № 3, т. 3.2.

по отношение на определенията за нередност и измама и начините за подаване на сигнали за тях⁷¹. Изработеният унифициран подход при взаимодействие между УО и дирекция АФКОС, да се включи от дирекция АФКОС в общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности.

В т. 8 от Раздел I „Общи положения“ от утвърдените Методическите указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление⁷² са включени определенията за нередност и съмнение за измама. В т. 9 от указанията е посочено, че определенията за нередност и съмнение за измама се оповестяват на електронните страници на компетентните администрации, в раздел „Сигнали за нередности“ или в посочения раздел се прави препратка към тях. Оповестяването следва да се направи по начин, който максимално да улеснява потребителите в достъпа им до тази информация.⁷³

Подпрепоръка 8.1. е изпълнена.

8.2. Разработване и предлагане на УО унифициран подход по отношение на обема на информация, която би следвало да се представи за определенията за нередност и измама, начините за подаване на сигнали за тях (във всички направления и възможности: адресати на сигнала – УО, АФКОС, ОЛАФ; допустими начини за подаване – чрез електронна форма на сайта на ОП, електронна поща, конвенционална поща, деловодството на съответната администрация, по телефон, устно, анонимно, други) и прилаганите от УО контролни мерки, както и на най-подходящия начин за оповестяване на тази информация, с цел те да могат да изпълняват в най-голяма степен ролята си на превантивна мярка. Приемане на подхода с решение на Съвета или включването му в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 1.3. и т. 1.4. , че липсата на указания във вътрешните правила на част от УО и оповестена информация на електронните страници на оперативните програми, че могат да бъдат подавани анонимни сигнали чрез електронните страници, в допълнение с ограничаване на възможностите за подаване на такива сигнали, в разрез с нормативните изисквания, възпрепятства гражданите, които не желаят да разкриват самоличността си. В резултат, възниква риск анонимни сигнали да не се подават до УО и те да бъдат уведомявани за съмнения за измами и нередности.

Въпреки указаното във вътрешните правила на УО, че сигналите могат да бъдат устни, тази възможност не е оповестена на електронните страници при всички оперативни програми. Този факт, в допълнение с липсата на ясни указания кои сигнали са устни - само подадените по телефон и/или на място в УО, както и липсата на посочени конкретни контакти за подаването им, ограничава възможностите за подаване на устни сигнали.

Ограничените начини за подаване на сигнали, представени на електронните страници на ОП, не насърчават и не улесняват гражданите да подават сигнали. Това създава риск информацията за забелязани нарушения изобщо да не бъде изпратена до УО и те, респективно да не могат да предприемат мерки за отстраняването им.

В изпълнение на подпрепоръката, на неприсъствена процедура от 18.05.2023 г.⁷⁴ на Съвета АФКОС, е взето решение всички УО да прилагат унифициран подход по отношение на обема на информацията относно повишаване на осведомеността по отношение на определенията за нередност и измама и начините за подаване на сигнали за тях. Изработеният унифициран подход при взаимодействие между УО и дирекция АФКОС, да се включи от дирекция АФКОС в общи и подробни методически указания относно

⁷¹Одитни доказателства № 1 и № 3, т. 3.1. и т. 3.3.

⁷² Одитно доказателство № 1.1.

⁷³ Одитно доказателство № 1

⁷⁴ Одитни доказателства № 1 и № 3; т. 3.1.;т. 3.2. и т. 3.3.

процедурите за администриране на нередности. В т. 6 и т. 9 от Раздел I „Общи положения“, и в т. 13 от Раздел II „Администриране на сигнали за нередности“, от утвърдените Методически указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление е определено, че⁷⁵:

„.....6. Компетентните администрации въвеждат във вътрешните си правила за администриране на нередности изискване за подаване на декларации от бенефициерите преди сключване на договор, относно запознаване с определенията за нередност, съмнение за измама, измама, както и възможните начини за подаване на сигнали.....“

9. Определенията за нередност и съмнение за измама се оповестяват на електронните страници на компетентните администрации, в раздел „Сигнали за нередности“ или в посочения раздел се прави препратка към тях. Оповестяването следва да се направи по начин, който максимално да улеснява потребителите в достъпа им до тази информация.....“

13. На интернет страниците на компетентните администрации, в раздел „Сигнали за нередност“ се оповестяват минималните изисквания към информацията в сигналите за нередности, съгласно НАНЕФСУ. Посочва се, че при подаване на сигнал следва да се опише възможно най-подробно информацията за нарушението, както и по възможност да се посочи номера на договора, наименованието на кандидата или бенефициера.....“

В т. 10; 11; 12 и т. 14; 15; 16 от Раздел II „Администриране на сигнали за нередности“ на Методическите указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление е регламентирано, че⁷⁶:

„...10. Компетентните администрации осигуряват възможност за подаване на сигнали за нередности на своите интернет страници, в раздел „Сигнали за нередности“, чрез електронна форма за директно подаване на сигнал; на посочена електронна поща; по конвенционална поща на посочен адрес; на място, в деловодството на съответната администрация; чрез посочен телефон, факс или по друг начин, който съответната администрация е оповестила на официалната си интернет страница.

11. Компетентните администрации осигуряват възможност за прикачване на файл при подаване на сигнал на електронната страница на програмата.

12. Компетентните администрации разписват във вътрешните си правила за администриране на нередности, че устни сигнали се подават по телефон и/или на място в компетентния административен орган, като се посочват конкретни контакти за подаването им – телефон на който се подават, адрес и по възможност и лице за контакт.....“

14. На интернет страниците на компетентните администрации, в раздел „Сигнали за нередност“ следва да бъде оповестена информация, че съгласно вътрешните правила за администриране на нередности е предвидена възможност да бъдат подавани анонимни сигнали чрез електронните страници на програмите.

15. На интернет страниците на компетентните администрации, в раздел „Сигнали за нередност“ следва да бъдат оповестени начините за подаване на устни сигнали, съгласно реда, разписан във вътрешните правила за администриране на нередности на съответната компетентна администрация.

16. Компетентните администрации следва да оповестят на електронната си страница, в раздел „Сигнали за нередност“, че сигнали за нередности могат да бъдат подавани до ОЛАФ, до дирекция АФКОС, както и да публикуват препратка към електронната страница на ОЛАФ и дирекция АФКОС.“

**Подпрепоръка 8.2. е изпълнена.
Препоръка 8 е изпълнена.**

⁷⁵ Одитни доказателства № 1, т. 1.1. и № 3; т. 3.1.

⁷⁶ Одитни доказателства № 1, т. 1.1. и № 3, т. 3.1.

По препоръка 9. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 9.1. Разглеждане в рамките на Съвета на прилаганите от УО процедури за:

- регистрация на сигнали в деловодната система, подадени по различен начин (по телефон, електронна страница, устни сигнали и др.), както и според източниците им (УО, други лица);

- проверка на сигнала, дали съдържа минимално изискуемата информация, определена в параграф 1., т. 3. от допълнителните разпоредби на НАНЕСИФ;

- вписване на обстоятелствата, открити на по-късен етап;

- въвеждане на обстоятелствата, подлежащи на вписване в ИСУН 2020;

- осъществяване на текущ мониторинг,

с цел разработване и приемане на рамка с минимално необходимите процедури и образци на документи, за гарантиране, че всички сигнали своевременно се регистрират в деловодната система на съответната организация, проверяват с оглед въвеждането им в ИСУН 2020 и че самото въвеждане се извършва своевременно, с необходимата детайлност, включително откритите на по-късен етап обстоятелства.

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 2.1., че липсата на детайлно описани процедури за регистриране на сигнали за нередности, получени по всички възможни начини и от всякакви източници в деловодната система за част от УО, както и отсъствието на изискване за осъществяване на текущ мониторинг по процеса, създава риск подадените сигнали да не бъдат обработени своевременно и по подходящ начин.

За 58 на сто от всички 40 проверени сигнали от одитната извадка, няма данни да са регистрирани в деловодните системи на съответните УО, което е в нарушение на нормативните изисквания. Това създава риск да не бъдат предприети своевременни действия по администрирането на сигнала, в т.ч. извършване на проверка за установяване на нередност или липса на нередност, както и възпрепятства определянето на реалния брой подадени сигнали за нередности по оперативните програми.

Липсата на въведена процедура за проверка за минимално изискуемата информация, която следва да съдържа един сигнал за нередност, за да бъде определен като такъв, съгласно НАНЕСИФ, и за действията, които следва да се предприемат в резултат от проверката, не гарантира, че за всяка получена информация са положени усилия за идентифициране на обекта на нарушение и е оценена по правилния начин с оглед понататъшното ѝ разглеждане като сигнал за нередност.

Добра практика е поддържането на регистър на нерегистрирани в ИСУН 2020 сигнали, които не отговарят на определението за „сигнал за нередност“, с което се осигурява одитна следа за броя на нерегистрирани сигнали, поради липса на минималната изискуема информация за регистрирането им и причините за това.

Липсата на информация за случаи на подадени данни за нередности, които не са регистрирани като сигнали, в допълнение с липсата на подробни процедури за извършване на проверка за наличие на минимално изискуемата информация за регистриране на сигнал за нередност и на поддържане на регистър на нерегистрираните случаи, препятства извършването на последващ контрол относно правилното класифициране на получената информация за нередности.

Липсата на въведена процедура в УО на ОПРР 2014-2020, както и неспазването на процедурите в УО на ОПОС 2014-2020 за извършване на проверка на подадена информация за нередност дали отговаря на определението за сигнал за нередност, не осигуряват одитна следа относно изпълнението на проверките и правилното класифициране на получената информация за нередности“.

Липсата на конкретни указания при регистриране на сигнал за нередност относно информацията, която следва да се въведе в ИСУН 2020, както и липсата на процедури за въвеждане на обстоятелства, открити на по-късен етап, в част от УО създават риск информацията в ИСУН 2020 по отношение на администрирането на сигналите да не бъде пълна.

Установените добри практики при част от УО за доразвиване на регистъра на сигналите за нередности, така че да им позволи да систематизират информация, необходима им за наблюдение, управление и контрол на дейностите, свързани с администрирането на сигналите за нередности е показател, че ИСУН 2020 не обслужва достатъчно добре информационно процеса. Това налага влагането на допълнителни ресурси от страна на УО, а често и дублиране на дейностите по въвеждане на данни в ИСУН 2020 и в собствените им регистри, за осигуряване на необходимата за работата им информация.

Невъвеждането в ИСУН 2020 на сигналите за нередности противоречи на замисъла и целта на информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България, а именно: данните по изпълнение на оперативните програми, още от тяхното възникване, да се събират и отчитат електронно, с цел проследимост и осигуряване на възможност за тяхното ефективно управление, наблюдение, отчитане и проверки, както и обмен на информация с органите на ЕК. Причина за установените значителни пропуски при въвеждане в ИСУН 2020 на цялата информация, относима към администрирането на сигнала в ОПРР 2014-2020 и ОПОС 2014-2020, е липсата на конкретни указания във вътрешните процедури на управляващите органи, относно информацията, която следва да бъде въведена в системата. Това не позволява да се установи дали е спазен нормативно определен срок за вписване на сигнала в регистъра на сигналите за нередности.

В изпълнение на подпрепоръката на неприсъствена процедура от 18.05.2023 г. за вземане на решения, Съветът АФКОС решава препоръката да се изпълни чрез изготвянето от дирекция АФКОС на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности⁷⁷. На проведено на 10.10.2023 г. присъствено заседание⁷⁸ на ПРГН са обсъдени с членовете на работната група текстовете, които следва да бъдат включени в методическите указания на дирекция АФКОС, както и проекта на обща рамка, съдържаща минимално необходимите действия при провеждането на процедури за администриране на сигнали за нередности и нередности, като мярка, способстваща за уеднаквяването в подхода на отделните УО при провеждането на процедури за администриране на нередности⁷⁹.

В т. 17; 18; 19 от Раздел II „Администриране на сигнали за нередности“ на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление е определено, че⁸⁰:

„.....17. Всеки постъпил сигнал за нередност, независимо от начина на постъпването му (по телефон, електронна страница, устни сигнали и др.) и от подателя му (външен или вътрешен за администрацията източник), задължително се регистрира в деловодната система на съответната администрация.

18. Сигналите за нередности се регистрират в деня на получаването им, а в случай, че е невъзможно – в първия възможен работен ден, следващ деня на получаването им. Изключение от този срок може да се въведе за сигналите, получени по телефон, като същите се регистрират в срок до пет работни дни от получаването им.

19. Като сигнали за нередности не се регистрират документи, които са издадени на по-късни етапи от развитието на процедурата по администриране на нередност....“

В т. 20 до 28 и т. 31 до 34 на Раздел II „Администриране на сигнали за нередности“⁸¹ на Методическите указания за администриране на нередности по Европейските фондове

⁷⁷ Одитни доказателства № 3; т. 3.1.; т. 3.2.; т.3.3. и т. 3.4.

⁷⁸ т. 4 и т. 5 от Протокол № 8176р - 1263 от 07.11.2023 г. на ПРГН – Одитно доказателство № 1, т. 1.4.

⁷⁹ Одитно доказателство № 3; т. 3.4.;

⁸⁰ Одитни доказателства № 1, т.1.1. и № 3, т. 3.1.

⁸¹ Одитни доказателства № 1; т. 1.1. и № 3, т. 3.1.

при споделено управление са отразени текстове в изпълнение на подпрепоръката, свързани с⁸²:

- регистрация на сигнали в деловодната система, подадени по различен начин (по телефон, електронна страница, устни сигнали и др.), както и според източниците им (УО, други лица);
- проверка на сигнала, дали съдържа минимално изискуемата информация, определена в параграф 1., т.3. от допълнителните разпоредби на НАНЕСИФ;
- вписване на обстоятелствата, открити на по-късен етап;
- въвеждане на обстоятелствата, подлежащи на вписване в ИСУН 2020;
- осъществяване на текущ мониторинг.

Подпрепоръка 9.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 9.2. Приемане на рамката с решение на Съвета или включването ѝ в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката в приложение 2 към утвърдените Методически указания⁸³ за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление е приложена изработената обща рамка за прилагане на процедурите за администриране на сигнали за нередности, която обхваща не само процедурите за администриране на сигнали, но и процедурите за администриране на нередности.

Подпрепоръка 9.2. е изпълнена.

Препоръка 9 е изпълнена.

По препоръка 10. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 10.1. Разглеждане в рамките на Съвета на прилаганите от УО процедури за възлагане и извършване на проверки по постъпилите сигнали за нередности, с цел разработване и приемане на рамка с минимално необходимите процедури за изпълнение на задължението за извършване на проверка на изложените в сигналите факти и обстоятелства в нормативно определените обеми и срокове;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 2.2., че във вътрешните правила за администриране на нередностите на преобладаващата част от УО на оперативните програми не са определени ясни изисквания в кои случаи, задължително трябва да се извърши проверка на място по постъпилите сигнали.

Липсата на насоки във вътрешните правила за администриране на нередности на УО, относно конкретните действия, които следва да се предприемат при извършване на проверки по сигналите, в т.ч. и проверка на място, както и на процедури за текущ мониторинг, поражда риск да не бъдат достатъчно добре проверени изложените в сигналите обстоятелства и проверката да не бъде извършена в определените за това срокове. В процедурите за извършване на проверка по постъпили сигнали за нередности не е определен начин и срок за извършване на възлагането.“

Липсата на подробни процедури във вътрешните правила на УО на ОПРР 2014-2020 и прилаганата в противоречие на вътрешните правила практика в УО на ОПОС 2014-2020, като сигнали за нередност да се регистрират различни документи, издавани на по-късен етап от администрирането на сигнала, води до липса на данни за възлагане на проверка по постъпилите сигнали за нередности.

Установените пропуски по отношение на въведените процедури за регистриране на сигнали за нередности, въвеждане на информацията за тях в ИСУН 2020, извършване на проверка по изложените в сигналите обстоятелства, и осъществяването на текущ

⁸² Одитни доказателства № 1; т.1.1. и № 3; т. 3.1.

⁸³ Одитно доказателство № 1; т. 1.1.

мониторинг, както и прилагането на процедурите, не осигуряват в пълна степен възможност за адекватна проверка на неправомерни действия с негативно финансово влияние.

За изпълнение на подпрепоръката на неprisъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.⁸⁴, на неprisъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС от 18.05.2023 г.⁸⁵, както и на prisъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.⁸⁶ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности.

Подпрепоръка 10.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 10.2. Приемане на рамката с решение на Съвета или чрез включването ѝ в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката в Раздел II “Администриране на сигнали за нередности” на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление⁸⁷, са включените текстове за възлагане и извършване на проверки по постъпилите сигнали за нередности, минимално необходимите процедури за изпълнение на задължението за извършване на проверка на изложените в сигналите факти и обстоятелства в нормативно определените обеми и срокове.⁸⁸

Подпрепоръка 10.2. е изпълнена.

Препоръка 10 е изпълнена.

По препоръка 11. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 11.1. Обсъждане в рамките на Съвета на въведените от УО процедури за образуване и поддържане на преписка по сигнал за нередност, за прикачване на документите от преписката в ИСУН 2020 и за осъществяване на текущ мониторинг с цел оптимизиране на тази част от процеса, идентифициране на добри практики и въвеждане на унифицирани изисквания относно: съдържанието на преписката; начина на формирането и поддържането ѝ; прикачване на съдържащите се в нея документи в съответните модули и под-модули на ИСУН 2020; и осъществяване на текущ контрол за осигуряване на наличността на всички относими към сигнала документи.

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 2.3., че липсата на въведени конкретни изисквания за минималния брой и вид документи, които следва да се съдържат във всяка преписка, образувана по постъпил сигнал за нередност, както и за документите, които следва да се прикачват в ИСУН 2020, поставя под съмнение пълнотата на преписките и не създават предпоставки за осигуряване на достатъчна и надеждна одитна следа при част от управляващите органи.

Непълните преписки по сигналите за нередности както на хартиен, така и на електронен носител, в част от които липсват сигналите за нередности и значителна част от документите, удостоверяващи администрирането им, не са съобразени с въведените от управляващите органи процедури и поставя под съмнение поддържането на достатъчна и надеждна одитна следа за администрирането на сигналите за нередности.

За изпълнение на подпрепоръката на неprisъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.⁸⁹, на неprisъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС

⁸⁴ Одитно доказателство № 3, т. 3.4

⁸⁵ Одитно доказателство № 1, т. 1.7.

⁸⁶ Одитно доказателство № 1, т. 1.4.

⁸⁷ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

⁸⁸ т. 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 34, 37, 39, 40, 41, 43, 51, 69, 71, 72, т. 73 и Приложение I.- Контролен лист от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

⁸⁹ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

от 18.05.2023 г.⁹⁰, както и на присъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.⁹¹ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности, с които да се въведат определените в препоръката изисквания към процедурите за образуване и поддържане на преписка по сигнал за нередност, за прикачване на документите от преписката в ИСУН 2020 и за осъществяване на текущ мониторинг.

Подпрепоръка 11.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 11.2. Приемане на изискванията с решение на Съвета или включването им в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката в Раздел II “Администриране на сигнали за нередности“ на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление⁹², са включените текстове за процедури за образуване и поддържане на преписка по сигнал за нередност, както и осъществяване на текущ контрол за осигуряване на наличността на всички относими към сигнала документи.⁹³

Подпрепоръка 11.2. е изпълнена.

Препоръка 11 е изпълнена.

По препоръка 12. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 12.1. Разглеждане в рамките на Съвета на прилаганите от УО процедури за издаване на първа писмена оценка и за осъществяване на текущ мониторинг и обсъждане на необходимостта от прецизиране на нормативните разпоредби по отношение на актовете, с които следва да се установява наличието или липсата на нередност, с цел предприемането на действия за промяна на съответните нормативни актове;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 2.4., че липсата на ясно разграничение в кои случаи какви актове се издават в преобладаващата част от вътрешните правила на УО и на образци на актовете е предпоставка за допускане на пропуски и грешки при изготвянето им. Установените пропуски по отношение на процедурите за уведомяване на засегнатите лица за издаване на първа писмена оценка при част от УО, поражда съмнения за своевременното им информиране за резултатите от извършените проверки по сигналите.

Решенията за определяне на финансови корекции по сигналите по ОПРР 2014-2020 и ОПОС 2014-2020, включени в одитната извадка, за които има издадени такива, отговарят на нормативните изисквания за първа писмена оценка и за издаването им своевременно са уведомени засегнатите страни.

Установени са пропуски в случаите, за които няма издадени решения за определяне на финансова корекция и не е установена нередност. За част от сигналите за нередности са съставени документи, които не могат да се считат за първа писмена оценка, в противоречие с изискванията на чл. 14 от НАНЕСИФ. Една от причините за това е липсата на въведени процедури от УО, ясно указващи в кои случаи какви актове/документи следва да се издават и на въведени образци за тези документи.

За изпълнение на подпрепоръката на неприсъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.⁹⁴, на неприсъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС

⁹⁰ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

⁹¹ Одитно доказателство № 1, т. 1.4.

⁹² Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

⁹³ т. 17, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 62, 68, 69, 70, 71, 72, 73 и 74 от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

⁹⁴ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

от 18.05.2023 г.⁹⁵, както и на присъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.⁹⁶ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности, с които да се регламентират процедурите по издаване на първа писмена оценка.

Подпрепоръка 12.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 12.2. Разработване на указания относно случаите, в които се издават различните актове за установяване на липса или наличие на нередност и приемането им с решение на Съвета или включването им в методическо указание на дирекция АФКОС или друго, при преценка за липса на необходимост от промени в нормативната уредба.

В изпълнение на подпрепоръката в Раздел II “Администриране на сигнали за нередности“ на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление⁹⁷, са включените текстове относно случаите, в които се издават различните актове за установяване на липса или наличие на нередност при възобновяване на процедурата.⁹⁸

Подпрепоръка 12.2. е изпълнена.

Препоръка 12 е изпълнена.

По препоръка 13. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 13.1. Обсъждане в рамките на Съвета на въведените от УО процедури за регистриране на нередност, поддържане на досие по всяка нередност, за прикачване на документите от досието в ИСУН 2020 и за осъществяване на текущ мониторинг с цел оптимизиране на тази част от процеса, идентифициране на добри практики и разработване на унифицирани изисквания относно: попълването на информация в Регистъра на нередностите/ИСУН 2020; съдържанието на досието на нередността; начина на формиране и поддържане на досието; прикачване на съдържащите се в него документи в съответните модули и под-модули на ИСУН 2020 и осъществяване на текущ контрол за гарантиране на наличността на всички относими към нередността документи;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 3.1., че въпреки наличието на процедури за регистриране на нередности, липсата на конкретни изисквания във вътрешните правила за въвеждане на информация в ИСУН 2020 и в регистъра на нередностите при голяма част от управляващите органи и изисквания за мониторинг на своевременното и правилно въвеждане и актуализиране на данните е предпоставка за непълна и неточна информация в регистрите. Установената практиката за паралелно поддържане на регистър на нередностите при три от седемте управляващи органи води до дублиране на действията по поддържане на регистър на нередностите и увеличава риска от пропуски и грешки при въвеждане на информацията.

Констативните забавяния и непълноти при регистриране на нередностите показват необходимост от подобряване на вътрешната организация, въвеждането и извършването на текущ мониторинг с цел спазване на нормативно определените срокове за регистриране на всяка нередност и осигуряване на одитна следа.

Пропуските при детайлизиране на процедурите за поддържане на досие за всяка нередност, включително по отношение на прилагане на документите по нередностите в ИСУН 2020 и липсата на контролни процедури създават предпоставки за непълнота в

⁹⁵ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

⁹⁶ Одитно доказателство № 1, т. 1.4.

⁹⁷ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

⁹⁸ т. 55, 57, 59, 60 и 61 от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

досиетата по нередностите и недостатъчна одитна следа за извършените действия по администриране на нередността. Извършването на преглед и уеднаквяването на практиките за поддържане на досиета на нередностите ще спомогне да се избегне дублиране или пропуски в действията на служителите по нередности.

Липсата на документи в досиетата на нередностите показва неспазване на разпоредбите на НАНЕСИФ и вътрешните процедури, което не гарантира осигуряването на надеждна и достатъчна одитна следа за предприетите действия по администриране на нередността.

За изпълнение на подпрепоръката, на неprisъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.⁹⁹, на неprisъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС от 18.05.2023 г.¹⁰⁰, както и на prisъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.¹⁰¹ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности, с които да се регламентират и разработването на унифицирани изисквания относно: попълваната информация в Регистъра на нередностите/ИСУН 2020; съдържанието на досието на нередността; начина на формиране и поддържане на досието; прикачване на съдържащите се в него документи в съответните модули и под-модули на ИСУН 2020, както и осъществяване на текущ контрол за гарантиране наличността на всички относими към нередността документи.

Изпълнението на препоръката е обсъдено и на Годишна работна среща на служителите по нередности, управляващи средства по ЕСИФ и ЕФСУ и/или докладващи нередности по ЕСИФ и ЕФСУ, проведена от 25 до 27 октомври 2023¹⁰² г.

Подпрепоръка 13.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 13.2. Приемане на изискванията с решение на Съвета или включването им в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката, в Раздел III “Администриране на нередности“ на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление¹⁰³, са включените текстове относно регистриране на нередност, поддържане на досие по нередност, за прикачване на документите от досието в ИСУН 2020 и за осъществяване на текущ мониторинг.¹⁰⁴

Подпрепоръка 13.2. е изпълнена.

Препоръка 13 е изпълнена.

По препоръка 14. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 14.1. Обсъждане в рамките на Съвета на въведените от УО процедури за извършване на тримесечно и незабавно докладване на нередности чрез двете информационни системи ИСУН 2020 и IMS и за осъществяване на текущ мониторинг с цел оптимизиране на тази част от процеса, идентифициране на добри практики и разработване на унифицирани изисквания относно: правилно въвеждане на информацията в уведомленията (първоначално и последващо) за нередност в двете системи; изисквания за текущ контрол; за гарантиране, че всички нередности са докладвани първоначално, последващо и при всяка съществена промяна правилно и своевременно;

⁹⁹ Одитно доказателство № 3., т. 3.4.

¹⁰⁰ Одитно доказателство № 3 т. 3.4.

¹⁰¹ Одитно доказателство № 1., т. 1.4.

¹⁰² Одитно доказателство № 1., т. 1.5.

¹⁰³ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

¹⁰⁴ т. 15, 16, 19, 21, 22, 25, 52, 53, и 76 от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 3.2., че от управляващите органи са въведени процедури за докладване, но същите допускат редица пропуски по отношение на: въвеждане на уведомленията в ИСУН 2020; докладването до ОЛАФ; контролните процедури; коригирането на подадени уведомления и други. Предвид извършването на тримесечното докладване чрез ИСУН 2020, липсата на конкретни и подробни правила и процедури за въвеждане и потвърждаване на информация в ИСУН 2020 и IMS създава риск докладваната информация да не е коректна и пълна.

Проверката на тримесечното докладване показва, че не може да бъде изразена увереност относно наличието на достатъчна и надеждна одитна следа за докладваните нередности, което не създава предпоставки за адекватен мониторинг на нередностите на национално ниво. Това е и причина част от УО да продължават паралелно да подават информация за докладването чрез писма.

За изпълнение на подпрепоръката, на неprisъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.¹⁰⁵, на неprisъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС от 18.05.2023 г.¹⁰⁶, както и на prisъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.¹⁰⁷ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности, с които да се регламентират и въвеждането на информацията в уведомленията (първоначално и последващо) за нередност в двете системи ИСУН 2020 и IMS; изискванията за текущ контрол за гарантиране, че всички нередности са докладвани първоначално, последващо и при всяка съществена промяна правилно и своевременно.

Изпълнението на препоръката е обсъдено и на Годишна работна среща на служителите по нередности, управляващи средства по ЕСИФ и ЕФСУ и/или докладващи нередности по ЕСИФ и ЕФСУ, проведена от 25 до 27 октомври 2023¹⁰⁸ г.

Подпрепоръка 14.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 14.2. Приемане на изискванията с решение на Съвета или включването им в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката, в Раздел III “Администриране на нередности“ на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление¹⁰⁹, са включените текстове относно процедури за извършване на тримесечно и незабавно докладване на нередности чрез двете информационни системи ИСУН 2020 и IMS и за осъществяване на текущ мониторинг.¹¹⁰

Подпрепоръка 14.2. е изпълнена.

Препоръка 14 е изпълнена.

По препоръка 15. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 15.1. Обсъждане в рамките на Съвета на въведените от УО процедури за уведомяване при нарушения на бюджетната дисциплина и при подозрение за извършено престъпление и за осъществяване на текущ мониторинг, с цел оптимизиране на тази част от процеса, идентифициране на добри практики и разработване на унифицирани изисквания относно преценката за наличието на необходимост и извършването на уведомяване при нарушения на бюджетната

¹⁰⁵ Одитно доказателство № 3., т. 3.4.

¹⁰⁶ Одитно доказателство № 3., т. 3.4.

¹⁰⁷ Одитно доказателство № 1., т. 1.4.

¹⁰⁸ Одитно доказателство № 1., т. 1.5.

¹⁰⁹ Одитно доказателство № 1., т. 1.1.

¹¹⁰ т. 18, 19, 22.2, 22.3, 24, 25, 27, т. от 55 до 62, т. 70, 72, 79, 81, 82, 84, 86, 90 и 91 от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

дисциплина и при подозрение за извършено престъпление за гарантиране, че по всички нередности са насочени случаите към компетентните органи и се извършва проследяване;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 3.4., че липсата на въведени и наличието на противоречащи на нормативните актове процедури за уведомяване на компетентните органи в случаите на нарушения на бюджетната дисциплина и при подозрение за извършено престъпление при установена нередност, създават предпоставки за непредприемане на адекватни действия в тези случаи.

Малкото случаи на извършено уведомяване на компетентните органи за нарушения на бюджетната дисциплина не кореспондира с броя на установените нередности, което показва, че УО не идентифицират нередностите като вид нарушение на бюджетната дисциплина. Това предполага необходимост от допълнителни пояснения относно прилагането на разпоредбата.

За изпълнение на подпрепоръката на присъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.¹¹¹, на присъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС от 18.05.2023 г.¹¹², както и на присъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.¹¹³ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности, уреждащи и процедурите по уведомяване при нарушения на бюджетната дисциплина и при подозрение за извършено престъпление за гарантиране, че по всички нередности случаите са насочени към компетентните органи и се извършва проследяване.

Изпълнението на препоръката е обсъдено и на Годишна работна среща на служителите по нередности, управляващи средства по ЕСИФ и ЕФСУ и/или докладващи нередности по ЕСИФ и ЕФСУ, проведена от 25 до 27 октомври 2023¹¹⁴ г.

Подпрепоръка 15.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 15.2. Приемане на изискванията с решение на Съвета или включването им в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката, в Раздел III "Администриране на нередности" на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление¹¹⁵, са включените текстове относно процедури за уведомяване при нарушения на бюджетната дисциплина и при подозрение за извършено престъпление и за осъществяване на текущ мониторинг.¹¹⁶ Изпълнението на подпрепоръката може да се проследи в Раздел III "Администриране на нередности" на „Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление“, чрез включените текстове в т. 32, 33, 34, 35, 36 и т. 40.

Подпрепоръка 15.2. е изпълнена.

Препоръка 15 е изпълнена.

По препоръка 16. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 16.1. Обсъждане в рамките на Съвета на въведените от УО процедури за предприемане на корективни действия, тяхното проследяване и за осъществяване на текущ мониторинг, с цел оптимизиране на тази част от процеса,

¹¹¹ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹¹² Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹¹³ Одитно доказателство № 1., т. 1.4.

¹¹⁴ Одитно доказателство № 1., т. 1.5.

¹¹⁵ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

¹¹⁶ т. 32, 33, 34, 35, 36 и т. 40 от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

идентифициране на добри практики и разработване на унифицирани изисквания относно обхвата на корективните действия и проследяването им, за гарантиране, че по всички нередности са предприети необходимите действия за възстановяване на дължимите суми;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 3.5., че установените непълноти и неточности при процедурите за предприемане на корективните действия създават предпоставки на различен подход и пропуски в действията на УО при изпълняване на задълженията по възстановяване на дължимите суми от бенефициери.

Липсата на подробни процедури и различната практика на управляващите органи за проследяване на корективните действия показва необходимост от преглед и детайлизиране на изискванията с цел ефективното изпълнение на последващите действия.

Пропуските при въведените процедури за предприемане на корективни действия и при тяхното проследяване не предоставят разумна увереност, че ще бъдат спазени и ефективно изпълнявани дейностите по възстановяване на дължимите средства от бенефициерите и че е защитен в максимална степен националния и общностен финансов интерес.

Добра практика е допълването на процедурите за администриране на нередности с одитни пътеки, с които ясно да се детайлизират и обвържат отделните етапи, действия и отговорности.

За изпълнение на подпрепоръката, на неprisъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.¹¹⁷, на неprisъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС от 18.05.2023 г.¹¹⁸, както и на prisъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.,¹¹⁹ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности, в т.ч. с изисквания относно обхвата на корективните действия в случай на установяване на нередност и проследяването им.

Изпълнението на препоръката е обсъдено и на Годишна работна среща на служителите по нередности, управляващи средства по ЕСИФ и ЕФСУ и/или докладващи нередности по ЕСИФ и ЕФСУ, проведена от 25 до 27 октомври 2023¹²⁰ г.

Подпрепоръка 16.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 16.2. Приемане на изискванията с решение на Съвета или включването им в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката, в Раздел III “Администриране на нередности“ на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление¹²¹, са включените текстове относно процедури за предприемане на корективни действия, тяхното проследяване и за осъществяване на текущ мониторинг.¹²²

Подпрепоръка 16.2. е изпълнена.

Препоръка 16 е изпълнена.

По препоръка 17. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 17.1. Разглеждане в рамките на Съвета на прилаганите от УО процедури за приключване на процедурата по администриране на нередност,

¹¹⁷ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹¹⁸ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹¹⁹ Одитно доказателство № 1, т. 1.4.

¹²⁰ Одитно доказателство № 1, т. 1.5.

¹²¹ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

¹²² т. 19, 25, 29, 30, 31 и 32 от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

възобновяване на случаите на нередности и за осъществяване на текущ мониторинг, с цел идентифициране на добрите практики, както и на неправилните практики, разработване на рамка с минимално необходимите процедури и образци на документи, за осигуряване на оптималното изпълнение на действията по приключване и възобновяване на нередности;

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 3.7., че липсата на въведени процедури за приключване и възобновяване на случаите на нередности или формалното посочване само на нормативните изисквания във вътрешните правила на голяма част от управляващите органи на оперативните програми създава риск за ненавременен, непълен или неправилен изпълнение на задълженията.

За изпълнение на подпрепоръката на присъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.¹²³, на присъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС от 18.05.2023 г.¹²⁴, както и на присъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.,¹²⁵ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности, в т.ч. с указания относно процедурите по приключване и възобновяване на нередности.

Изпълнението на препоръката е обсъдено и на Годишна работна среща на служителите по нередности, управляващи средства по ЕСИФ и ЕФСУ и/или докладващи нередности по ЕСИФ и ЕФСУ, проведена от 25 до 27 октомври 2023¹²⁶ г.

Подпрепоръка 17.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 17.2. Приемане на рамката с решение на Съвета или включването ѝ в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката, в Раздел III “Администриране на нередности“ на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление¹²⁷, са включените текстове относно процедури за приключване на процедурата по администриране на нередност, възобновяване на случаите на нередности и за осъществяване на текущ мониторинг.¹²⁸

Подпрепоръка 17.2. е изпълнена.

Препоръка 17 е изпълнена.

По препоръка 18. Да предприеме действия за:

Подпрепоръка 18.1. Разглеждане в рамките на Съвета на прилаганите от УО процедури за:

- извършване на периодичен анализ на получените сигнали за нередности и за установените нередности, чрез който да се извърши преглед на всички процеси, процедури и контролни мерки с цел идентифициране на слабости и очертаване на действията за преодоляването им;

- преглед на всички процеси, процедури и контролни мерки, свързани с установените случаи на нередности със съмнение за измама или измама;

- осъществяване на текущ мониторинг.

Подпрепоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел II, т. 3.8., че от нито един от управляващите органи не е въведено изискване или процедура за извършване на периодичен анализ на постъпилите сигнали и

¹²³ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹²⁴ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹²⁵ Одитно доказателство № 1, т. 1.4.

¹²⁶ Одитно доказателство № 1, т. 1.5.

¹²⁷ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

¹²⁸ т. 37 - 54, и т. 55-62 от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

администрирани нередности, който да има аналитично-оценъчен характер и да посочва както установени слабости, така и да очертава възможни действия за подобряване на системата за борба с нередностите. Преглед на контролните процедури в случаите на установени измами не е предвиден, в разрез с препоръките на Комисията, което показва недостатъчна ангажираност и насоченост към подобряване на вътрешната организация. Основните действия за мониторинг на нередностите на управляващите органи се ограничават до обобщаване на информацията за нередностите и представянето им до дирекция АФКОС за отчетни цели.

Въведените през периода от 2017 г. до 2020 г. процедури по администриране на нередности и прилагането им от управляващите органи на оперативните програми не гарантират в пълна степен защитата на националните и общностни финансови интереси предвид установените в тях слабости и изпълнението им, свързани с:

- въвеждане на информация в ИСУН 2020;
- уведомяване на компетентните органи в случаите на нарушение на бюджетната дисциплина и на подозрение за извършено престъпление;
- приключване и възобновяване на нередности;
- извършване на корективни действия, проследяването им и предприемане на последващи действия при необходимост;
- текущ мониторинг на отделните етапи на администриране на нередностите и
- извършване на анализ или оценка на процеса по администриране на нередности.

За изпълнение на подпрепоръката на неprisъствено заседание на ПРГН от 03.05.2023 г.¹²⁹, на неprisъствена процедура за вземане на решения на Съвета на АФКОС от 18.05.2023 г.¹³⁰, както и на prisъствено заседание на ПРГН на 10.10.2023 г.,¹³¹ е взето решение за изготвяне на общи и подробни методически указания относно процедурите за администриране на нередности, включително за периодичен анализ на получените сигнали за нередности и за установените нередности и преглед на изпълнението на процесите, процедурите и изпълнението на мерките за контрол.

Изпълнението на препоръката е обсъдено и на Годишна работна среща на служителите по нередности, управляващи средства по ЕСИФ и ЕФСУ и/или докладващи нередности по ЕСИФ и ЕФСУ, проведена от 25 до 27 октомври 2023¹³² г.

Подпрепоръка 18.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 18.2. Разработване на рамка с минимално необходимите процедури, които да гарантират извършването на анализи в обем, позволяващ предприемане на корективни мерки на ниво УО и приемане на рамката с решение на Съвета или включването ѝ в методическо указание на дирекция АФКОС или друго.

В изпълнение на подпрепоръката, в Раздел V “Анализ на национално ниво на сигналите за нередности и нередностите на годишна база“ на утвърдените Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление¹³³, са включените текстове относно процедури за извършване на периодичен анализ на получените сигнали за нередности и за установените нередности и за осъществяване на текущ мониторинг.¹³⁴

Подпрепоръка 18.2. е изпълнена.

Препоръка 18 е изпълнена.

¹²⁹ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹³⁰ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹³¹ Одитно доказателство № 1, т. 1.4.

¹³² Одитно доказателство № 1, т. 1.5.

¹³³ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

¹³⁴ т. 1, 2, 3, 4, и 5 от Методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление

По препоръка 19. Да се допълнят вътрешните правила за организацията на дейността на отдел „Докладване на нередности“ в дирекция АФКОС с:

- процедури за: планиране на проверките върху дейността на УО по администриране на нередностите; определяне на сигналите и нередностите, които да попаднат в обхвата на всяка проверка; и текущо наблюдение на административно-контролната дейност;

- включване в обхвата на проверките на въведените от УО процедури за администриране на нередности.

Препоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 3.1.1., че действалите през периода 2017-2020 г. правила и процедури, регламентиращи административно-контролната дейност на дирекция АФКОС не са достатъчни за изчерпателното регламентиране на изпълнението на проверките и контрола по прилаганите от управляващите органи процедури по администриране на нередности. Доразвиването на правилата през 2021 г. създават добра основа за и потенциал за подобрене, като са необходими още действия по отношение на въвеждането на правила за планиране на проверките, за определяне на сигналите и нередностите, които да попаднат в обхвата на всяка проверка и за текущо наблюдение на административно-контролната дейност, както и включване в обхвата на проверките на въведените от УО процедури по администриране на нередности.“

За изпълнението на препоръката на неписъствено заседание на ПРГН, от 03.05.2023 г.¹³⁵ е взето решение за изменение и допълване на Вътрешните правила за организацията на дейността на отдел „Докладване на нередности“ в дирекция АФКОС. От директора на дирекция АФКОС на 30.11.2023 г.¹³⁶ са утвърдени „Вътрешни правила за организацията на дейността на отдел „Докладване на нередности“ в дирекция АФКОС. Изменението на Вътрешните правила е утвърдено от директора на дирекция АФКОС на 18.10.2024¹³⁷ г.

Процедурите относно планиране на проверките върху дейността на УО по администриране на нередностите са включени в Раздел VI “Проверки и контрол на процедурите по администриране на нередности“ на Вътрешните правила¹³⁸.

Определянето на сигналите и нередностите, които да попаднат в обхвата на всяка проверка¹³⁹ и текущото наблюдение на административно-контролната дейност¹⁴⁰ е регламентирано в във Вътрешните правила.

Изискване за включване в обхвата на проверките на въведените от УО процедури за администриране на нередности е включено в т. 12 от Раздел VI на Вътрешните правила.

Препоръка 19 е изпълнена.

По препоръка 20. Да предприеме мерки за ежегодно докладване на Съвета АФКОС на резултатите от административно-контролната дейност на дирекция АФКОС, включително дадените и изпълнени препоръки за да се оповестят установените слабости с превантивна цел и да се постигне по-добро изпълнение на препоръките.

Препоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 3.1.3., че извършените от дирекция АФКОС през периода 2017-2020 г. проверки и контрол по прилагане на процедурите по администриране на нередностите са с добро покритие на оперативните програми и в края на периода

¹³⁵ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹³⁶ Одитно доказателство № 1, т. 1.2.

¹³⁷ Одитно доказателство № 2, т. 2.8.

¹³⁸ т. 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 12 от Раздел VI “Проверки и контрол на процедурите по администриране на нередности“ на Вътрешните правила за организацията на дейността на отдел „Докладване на нередности“ в дирекция АФКОС

¹³⁹ т. 10 и 11 от Раздел VI “Проверки и контрол на процедурите по администриране на нередности“ на Вътрешните правила за организацията на дейността на отдел „Докладване на нередности“ в дирекция АФКОС

¹⁴⁰ т. т. 18, 19 и 20 от Раздел VI “Проверки и контрол на процедурите по администриране на нередности“ на Вътрешните правила за организацията на дейността на отдел „Докладване на нередности“ в дирекция АФКОС

резултатите от тях показват наличие на изградени и функциониращи системи за администриране на нередностите в управляващите органи. В същото време, обаче, са установени повтарящи се пропуски и грешки през целия 4-годишен период, което наред с невисокият относителен дял на изпълнените препоръки показва недостатъчна ефективност на контролната дейност. Възможността установените пропуски, дадените препоръки и оценката на изпълнението им да се докладва пред Съвета АФКОС не е използвана, като по този начин е пропуснато да се осигури по-широка информираност за съществуващите слабости и за недостатъчните усилия на УО да ги преодолеят.

За изпълнението на препоръката на неprisъствено заседание на ПРГН, от 03.05.2023 г.¹⁴¹ е посочено, че препоръката се изпълнява, като анализа на административно-контролната дейност се предоставя на членовете на Съвета АФКОС като част от материалите за заседанието на Съвета и на заседанието се представят резултатите от административно-контролната дейност.¹⁴²

Процедурите относно възможността установените пропуски, дадените препоръки и оценката на изпълнението им да се докладва пред Съвета АФКОС са включени в т. 8 от Раздел VII. „Изготвяне на анализ на констатациите и препоръките от извършените проверки на процедурите за администриране на нередности на Вътрешните правила за организацията на дейността на отдел „Докладване на нередности“ в дирекция АФКОС.¹⁴³

Препоръка 20 е изпълнена.

По препоръка 21. Въз основа на резултатите от анализите на административно-контролната дейност на дирекция АФКОС, на даваните индивидуални становища по отделни казуси, на обсъжданите в рамките на обучения, срещи на Постоянната работна група по нередностите и срещи на служители по нередности теми и проблеми, да се разработват общи указания към всички УО за прилагане на процедурите по администриране на нередности, с цел да се минимизират допусканияте грешки и да се уеднакви практиката на отделните УО. Това ще даде сигурност по отношение на съпоставимостта на предоставяната от отделните УО информация и ще позволи коректното ѝ обобщаване на национално ниво.

Препоръката е дадена във връзка с направените констатации в одитния доклад, Констативна част, Раздел I, т. 3.1.4. и т. 3.1.5., че годишните анализи на резултатите от административно-контролните проверки на дирекция АФКОС съдържат достатъчно данни с различни нива и разрези на обобщаване, които позволяват да се оцени процеса по администриране на нередности и да се идентифицират причините за допускане на нарушенията. С изключение на 2018 г., направените през периода 2017-2020 г. предложения за преодоляване на констатираните слабости в системата са доста общи, което не позволява използване на резултатите от анализите за предприемане на корективни действия, чрез които да се подобри функционирането на системата като цяло.

Не може да се приеме, че дирекция АФКОС изпълнява ефективно възложените ѝ функции за даване на методически указания, предвид факта, че за почти пет годишен период са дадени само две кратки указания, които касаят използването на системата IMS.

Разработването на детайлни общи указания за прилагане на процедурите значително ще намали вероятността за възникване на казуси, по повод на които да са необходими изрични становища.

Въпреки, че резултатите от административно-контролната дейност на дирекция АФКОС показват наличие на грешки и пропуски през периода 2017-2020 г., не са давани указания във връзка с прилагането на процедурата за администриране на нередности, както

¹⁴¹ Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹⁴² Одитно доказателство № 3, т. 3.4.

¹⁴³ Одитно доказателство № 1, т. 1.3.

и методически указания за работа с ИСУН 2020. Обученията не се провеждат регулярно, не обхващат всички служители по нередности и не компенсират липсата на указания.

Липсата на детайлна методология е сред основните причини за наличието на различна практика по прилагане на процедурата администриране на нередностите, която процедура не зависи от спецификата на отделните оперативни програми.

Административно-контролната дейност на дирекция АФКОС е осигурена с разработени правила и процедури за изпълнението ѝ като е постигнато добро покритие на оперативните програми. Установяването на повтарящи се пропуски от страна на управляващите органи при администриране на нередностите през периода 2017-2020 г., както и невисоката степен на изпълнение на дадените препоръки, показват недостатъчна ефективност на административно-контролната дейност на дирекция АФКОС. Годишните анализи на резултатите от извършваните проверки на дирекция АФКОС позволяват да се оцени процеса по администриране на нередности и да се идентифицират причините за допускане на нарушенията, но направените общи предложения за преодоляване на констатираните слабости, наред с липсата на методически указания относно прилагането на процедурата за администриране на нередности не способстват за подобряване на системата като цяло.

За изпълнение на препоръката от директора на дирекция АФКОС са утвърдени за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление.¹⁴⁴

Методическите указания са съобразени с направените препоръки, като в тях са регламентирани унифицирани подходи и общи рамки, съответстващи на отделните етапи на процедурата по администриране на сигнали за нередности, както и на процедури за мониторинг върху отделните дейности, включени в процедурите за администриране на нередности. Обсъдени са на проведено заседание на 10.10.2023 г. на ПРГН, както и в рамките на годишната работна среща на служителите по нередности, проведена в периода 25 - 27 октомври 2023 г.¹⁴⁵

-обсъдени С изменение и допълнение на Вътрешните правила относно организация на дейността на отдел „Докладване на нередности“, утвърдено на 18.10.2024 г.¹⁴⁶, е добавен нов Раздел XI. „Издаване на методически указания относно правилното и законосъобразно прилагане на процедурите за администриране на нередности“. В т. 4 е посочено, че в рамките на два месеца след края на първото тримесечие на текущата година, въз основа на изготвения анализ на констатациите и препоръките от извършените административно-контролни проверки през предходната година, както и след преглед и анализ на предоставените в рамките на предходната година индивидуални становища по отделни казуси, на обсъжданите в рамките на обучения, срещи на Постоянната работна група по нередностите и срещи на служители по нередности теми и проблеми, служителите от отдел ДН преценяват необходимостта от изменение и допълнение на издадените общи указания към всички административни структури, отговарящи за управлението и/или контрола на средствата от ЕС за прилагане на процедурите по администриране на нередности, с цел да се минимизират допусканите грешки и да се уеднакви практиката на отделните административни структури, отговарящи за управлението и/или контрола на средствата от ЕС. За извършения анализ и резултатите от него се докладва писмено на директора на дирекция АФКОС¹⁴⁷.

Препоръка 21 е изпълнена.

¹⁴⁴ Одитно доказателство № 1, т. 1.1.

¹⁴⁵ Одитно доказателство № 1

¹⁴⁶ Одитно доказателство № 2, т. 2.8.

¹⁴⁷ Одитно доказателство №2, т. 2.8

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От осъществения контрол на изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300201720 за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“ за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2020 г. в Министерството на вътрешните работи е установено, че от дадените на министъра на вътрешните работи общо 21 (двадесет и една) препоръки, от които 16 (шестнадесет) с по 2 (две) подпрепоръки и 1 (една) препоръка - с 5 (пет) подпрепоръки:

- 20 (двадесет) препоръки със съответните подпрепоръки са изпълнени;
- една препоръка, включваща 2 (две) подпрепоръки е в процес на изпълнение.

В хода на проверката са събрани 5 (пет) броя одитни доказателства.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е изготвен при спазване на Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е приет на основание чл. 50, ал 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 082 от 31.03.2025 г. на Сметната палата.

ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВОТА

№	Доказателства	Брой листа/ ел. носители
1.	Писмо вх. № 04-08-3/02.01.2024 г. от министъра на вътрешните работи за предприети мерки по препоръките в одитния доклад с приложения на хартиен носител 1.1. Утвърдени с № 8176р -1385 на 30.11.2023 г. методически указания за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление 1.2. Писмо № 817600-1284 от 07.12.2024 г. дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) до ръководителите на Управляващите органи на оперативните програми за прилагане на методическите указания с приложения 1.3. Вътрешни правила относно организацията на отдел „Докладване на нередности“- утвърдени с № 8176р-1383 от 30.11.2023 г. 1.4. Протокол № 8176р-1263 от 07.11.2023 г. от проведено присъствено заседание на Постоянната работна група по нередностите 1.5. Докладна записка № 8176р-1270 от 08.11.2023 г. от началник на отдел „Докладване на нередности“ до директора на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) от проведена годишна работна среща на служителите по нередностите на 25-27.10.2023 г. 1.6. Докладна записка № 8176р – 480 от 26.04.2023 г. от директора на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) до заместник –министъра на вътрешните работи относно протокол от проведено редовно заседание на 12.04.2023 г. на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз с приложения: 6.1. Протокол от проведено заседание; 6.2. Проект на писмо до членовете на съвета АФКОС 1.7. Протокол рег. № 8121р-11676 от 02.06.2023 за неприсъствена процедура на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз с приложения	6 + 1 бр. CD
2.	Получено писмо на 14.10.2024 г. по електронната поща от директора на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) до ръководителя на одитния екип с предоставена информация за степента на изпълнение на препоръките към момента на проверката с приложения документи, доказващи предприетите мерки и действия за тяхното изпълнение.	Електронен носител
2.1.	Препоръка 1 2.1.1. Кореспонденция от 08.01.2024 по електронната поща между АФКОС и ЕК;	

	<p>2.1.2. Кореспонденция от 27.09.2024 по електронната поща между АФКОС и участниците в проекта;</p> <p>2.1.3. Писмо № 812100 – 18362/1 от 08.10.2024 г. на министъра на вътрешните работи до всички членове на Съвета АФКОС и до дирекция „Стратегическо планиране“ при Администрацията на Министерски съвет относно създаване на работна група за изготвяне на методология, оценка и актуализация на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2021 -2027 г.</p>	
2.2.	<p>Подпрепоръка 2.1.</p> <p>2.2.1.1. Протокол № 8121р-11676 от 02.06.2023 г. от проведена неприсъствена процедура за вземане на решения на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз;</p> <p>2.2.1.2. Протокол № 8176р-346 от 21.03.2024 г. от проведено присъствено заседание на Постоянната работна група по нередностите;</p> <p>2.2.1.3. Становище на АМС по съгласувателна процедура;</p> <p>2.2.1.4. Писмо № 8176р-665 от 23.05.2024 г. на дирекция АФКОС до дирекция ПНО в МВР;</p> <p>2.2.1.5. Проект на постановление на министерски съвет за изменение и допълнение на Наредба за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с ПМС № 111 от 10.08.2023 г.;</p> <p>2.2.1.6. Доклад от министъра на вътрешните работи до министър –председателя относно: Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с ПМС № 111 от 10.08.2023 г.</p> <p>2.2.1.7. Писмо № 8121р-13561 от 04.07.2024 г. на дирекция ПНО в МВР до дирекция АФКОС;</p> <p>2.2.1.8. Писмо № 8176р – 933 от 26.07.2024 г. на дирекция АФКОС до дирекция ПНО в МВР;</p> <p>2.2.1.9. Изменения и допълнения на Проект на постановление на министерски съвет за изменение и допълнение на Наредба за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с ПМС № 111 от 10.08.2023 г.;</p> <p>2.2.1.10. Проект на доклад от заместник министър-председател и министър на финансите съвместно с министър на вътрешните работи до министерски съвет относно Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с ПМС № 111 от 10.08.2023 г.;</p> <p>2.2.1.11. Справка за отразяване на становищата, получени при съгласуването по реда на чл. 32, ал. 1 от УПМСНА на проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с Постановление № 111 на Министерския съвет от 2023 г.;</p> <p>2.2.12. Писмо № 04-04-187 от 15.08.2024 г. на заместник министър-председател и министър на финансите до министъра на вътрешните работи относно Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с ПМС № 111 от 10.08.2023 г.;</p> <p>2.2.1.13. Писмо № 812100-17551 от 25.09.2024 г. на заместник-министър на вътрешните работи до заместник министър-председател и министър на финансите с преработен комплект от документи свързани относно Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с ПМС № 111 от 10.08.2023 г.;</p> <p>Подпрепоръка 2.2.</p> <p>2.2.2.1. Писмо №8121р-15757 от 07.05.2024 г. на административния секретар на МВР до директорите на дирекции и служби в МВР;</p> <p>2.2.2.2. Писмо № 04-04-187 от 03.10.2024 г. на заместник министър-председател и министър на финансите до министъра на вътрешните работи относно Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с ПМС № 111 от 10.08.2023 г.;</p> <p>2.2.2.3. Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление, приета с ПМС № 111 от 10.08.2023 г. Обн. ДВ. бр.70 от 15 Август 2023г.;</p> <p>2.2.3.4. Частична предварителна оценка на въздействието изготвена от дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ в МВР.</p>	
2.3.	Препоръка 3	

	<p>2.3.1. Утвърден с № 8176р–116 от 30.01.2024 г. от директора на дирекция АФКОС Анализ на установени грешки и слабости в ИСУН;</p> <p>2.3.2. Писмо № № 817600–157 от 30.01.2024 г. от директора на дирекция АФКОС до ЦКЗ</p>	
2.4.	<p>Препоръка 4</p> <p>2.4.1. Приложение 1 Анализ на сигналите и нередностите, докладвани до дирекция АФКОС за 2023 г.;</p> <p>2.4.2. Протокол от проведено редовно заседание на 17.04.2024 г. на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз.</p>	
2.5.	<p>Препоръка 5</p> <p>2.5.1. Писмо № 812100–14275 от 01.08.2024 г. на заместник-министър на вътрешните работи до всички членове на Съвета АФКОС относно неприсъствена процедура за вземане на решения на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на съюз;</p> <p>2.5.2. Приложение 1 Обобщение на писмени становища, получени в рамките на ПРГН против въвеждане на административно-наказателни разпоредби в ЗУСЕФСУ и НАНЕФСУ;</p> <p>2.5.3. Приложение 2 Процедура за неприсъствено вземане на решение на основание чл. 3, ал. 4, във връзка с чл. 13а от Правилника за организацията на дейността на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за изпълнение на препоръка № 5 от одитен доклад на СП на РБ № 0300201720 за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“ за периода от 01.01.2017 г. до 31.12.2020 г. да се вземе решение против въвеждане/разширяване на обхвата на административно-наказателните разпоредби на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление, както и на разпоредбите на Наредбата за администриране на нередности по Европейските фондове при споделено управление.</p> <p>2.5.4. Писмо № 8121р–17203 от 28.08.2024 г. на заместник-министър на вътрешните работи до всички членове на Съвета АФКОС относно неприсъствена процедура за вземане на решения на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на съюз с Протокол към него;</p>	
2.6.	<p>Препоръка 6</p> <p>2.6.1. Писмо с Рег. №.817600-510 09.05.2023 г. на директора на АФКОС до ръководителите на УО във връзка с препоръките, отправени към министъра на вътрешните работи и председател на Съвета АФКОС в одитен доклад № 0300201720 за извършен одит на изпълнението „Администриране на нередности“ за периода от 01 януари 2017 г. до 31 декември 2020 г. (Препоръка 6);</p> <p>2.6.2. Писмо от АФКОС изпратено на 09.05.2023 по електронната поща до ръководителите на УО;</p> <p>2.6.3. Анализ с рег. № 8167р–627 от 07.06.2023 г. относно: Прилагане на политиките за борба с измамите и подходите за оповестяването им в Република България;</p> <p>2.6.4. Писмо от АФКОС изпратено на 07.06.2023 по електронната поща до ръководителите на УО;</p> <p>2.6.5. Писмо с рег. №.817600-588 от 07.06.2023 г. на директора на АФКОС до ръководителите на УО с анализ и обобщение на постъпилата в дирекция АФКОС информация относно прилагането на политиките за борба с измамите и подходите за оповестяването им в Република България;</p> <p>2.6.6. Писмо с Рег. № 817600-1002 от 09.10.2023 г. на директора на АФКОС до ръководителите на УО с образец на декларация за политика за борба с измамите;</p> <p>2.6.7. Писмо от АФКОС изпратено на 09.10.2023 по електронната поща до ръководителите на УО във връзка с изпълнение на препоръка № 6.2 към одитен доклад № 0300201720;</p> <p>2.6.8. Писмо от АФКОС изпратено на 23.10.2023 г. по електронната поща до ръководителите на УО във връзка с изпълнение на препоръка № 6.2 към одитен доклад № 0300201720 със финализиран образец на политика за борба с измамите;</p> <p>2.6.9. Образец на политика за борба с измамите;</p> <p>2.6.10. Писмо с Рег. №.817600-1097 от 23.10.2023 г. на директора на АФКОС до ръководителите на УО с финализиран образец на политика за борба с измамите.</p>	
2.7.	Информация по отношение степента на изпълнение на препоръките към 14.10.2024 г. /файл/	
2.8.	Вътрешни правила относно организацията на отдел “Докладване на нередности“-утвърдени с № 8176р-1282 от 18.10.2024 г.	
3.	Получено писмо на 28.10.2024 г. по електронната поща от дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) до ръководителя на одитния екип	Електронен носител

	с предоставена информация за степента на изпълнение на препоръките към момента на проверката с приложени документи, доказващи предприетите мерки и действия за тяхното изпълнение.	
3.1.	допълнителна информация за степента на изпълнение на препоръките към момента на проверката	
3.2.	Писмо № 812100-8817 от 18.05.2023 относно неприсъствена процедура за вземане на решения на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз	
3.3.	Решения от неприсъствена процедура на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз	
3.4.	Протокол № 8176р-556 от 16.05.2023 г. от проведено неприсъствено заседание 03.05.2023 г. на Постоянната работна група по нередностите	
4.	4.1. Заповед № 8121з - 1571 от 06.11.2024 г. на министъра на вътрешните работи за създаване на междуведомствена работна група за оказване на съдействие в процесите по изготвяне на методология, оценка и актуализация на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021-2027 г. 4.2. Отговор по електронната поща на 15.11.2024 г. на дирекция АФКОС на поставени въпроси.	Електронен носител
5.	Получено писмо на 21.11.2024 г. по електронната поща от дирекция АФКОС до ръководителя на одитния екип с предоставена информация за степента на изпълнение на препоръка № 2 от одитния доклад с приложена информация от официалната интернет страница на Министерския съвет, относно заседание от 20.11.2024 г., на което е прието Постановление за изменение и допълнение на Наредбата за администриране на нередности по европейските фондове при споделено управление, приета с Постановление № 111 на Министерския съвет от 2023 г. Получено писмо на 21.11.2024 г. по електронната поща от директора на одитна дирекция “Одита на изпълнението“ с информация от пресцентъра на Сметната палата.	Електронен носител