



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0300200717
за извършен одит „Ефективност на управлението и контрола на
Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“
за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г.

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 462/11.12.2019 г.
на Сметната палата (Протокол № 45)

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на съкращенията	4
Терминологичен речник	6
Резюме	8
Въведение	15
1. Основание и причини за извършване на одита	15
2. Обект на одита	15
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД	18
1. Цели на одита	18
2. Обхват на одита	18
2.1. Одитни въпроси	18
2.2. Изследвани области	19
2.3. Одитирани организации	19
3. Одитни критерии и показатели	19
4. Одитна методология	20
4.1. Одитен подход	20
4.2. Методи за събиране и анализ на информация	20
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ	21
I. ПЛАНИРАНЕ И ДОГОВАРЯНЕ НА ФИНАНСОВИТЕ РЕСУРСИ	21
1. Механизъм за избор на проекти	21
1.1. Планиране на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ	21
1.2. Методология и критерии за подбор на операции, насочени към постигане на целите и резултатите по приоритетна ос 1	30
1.3. Одобряване на проекти по приоритетна ос 1	43
2. Административен капацитет за изпълнение на оперативната програма	52
2.1. Политика за развитие на човешките ресурси	52
2.2. Разделение на функциите в рамките на структурните звена	53
2.3. Осигурен административен капацитет	54
2.4. Текучество на персонала	55
2.5. Правила за делегиране на функции и заместване	56
2.6. Участие в обучения във връзка с възложените функции	57
II. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДОГОВОРИТЕ ПО ПРОЦЕДУРИТЕ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ	59
1. Дейности по верификация на проектите	59
1.1. Въведени процедури за верификация	59
1.2. Изпълнение на процедурите за верификация и извършени плащания	63
1.3. Анализ на изпълнението на оперативната програма	76
2. Въведени процедури за администриране на нередности и измами	79
2.1. Вътрешни правила и процедури за администриране на нередности и измами	80
2.2. Въведени отговорности за администриране на нередностите	80
2.3. Утвърдени критерии за измами/мерки за борба с измамите	81
2.4. Подадени сигнали за измами и нередности	82
2.5. Установени нередности, докладване и наложени финансови корекции по проекти	84
III. МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМАТА	86
1. Създадени условия за мониторинг на изпълнението и предприети действия за докладване и оценка	86
1.1. Утвърдени правила за мониторинг, докладване и оценка от Управляващия орган на оперативната програма	87
1.2. Ред за идентифициране на слабостите и предприети корективни действия	89
1.3. Изготвени годишни доклади и оценки; проследяване на напредъка за изпълнението на целите	92
2. Функции по мониторинг и контрол от отговорните органи при изпълнение на	96

оперативната програма	
2.1. Утвърдени процедури при изготвяне и подаване на представителна информация/ отчетна документация от Управляващия орган на Сертифициращия орган и към Европейската комисия	96
2.2. Предприети действия от Одитния орган за изпълнение на определените функции (доклад за акредитация, одитна стратегия, одитни ангажменти)	105
2.3. Въведени електронни системи за управление на информацията	109
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	114
ПРЕПОРЪКИ	120
ОПИС НА ПРИЛОЖЕНИЯТА	122
Приложение № 1	
Приложение № 2	
Приложение № 3	
ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВОТА	129

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АЗ	Агенция по заетостта
АСП	Агенция за социално подпомагане
АОП	Агенция по обществени поръчки
АМС	Администрация на Министерския съвет
БВП	Брутен вътрешен продукт
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВАС	Върховен административен съд
ГД СФМОП	Главна дирекция "Структурни фондове и международни образователни програми"
ДДР	Декларация за допустими разходи
ДС	Доклад за сертификация
ДУ	Декларация за управление
ДФЕС	Договор за функционирането на ЕС
Дирекция „ЦКЗ“	Дирекция „Централно координационно звено“
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски структурни фондове
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗУСЕСИФ	Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове
ЗФУКПС	Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор
ИА	Изпълнителна агенция
ИА ОСЕС	Изпълнителна агенция "Одит на средствата от европейския съюз"
ИГРП	Индикативна годишна работна програма
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИНТОСАЙ	Международна организация на върховните одитни институции (ВОИ)
ИПА	Институт по публична администрация
ИП	Инвестиционен приоритет
ИС	Искане за средства
ИСИС	Иновационна стратегия за интелигентна специализация
ИСУН 2020	Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в периода 2014-2020 г.
КИ	Ключово изискване
КЛ	Контролен лист
КН	Комитет за наблюдение
МИ	Министерство на икономиката
МОН	Министерство на образованието и науката
МС	Министерски съвет
МСВОИ	Международни стандарти на върховните одитни институции
МФ	Министерство на финансите
НАПОО	Национална агенция за професионално образование и обучение
НИД	Научно-изследователска дейност
НИРД	Научно-изследователска и развойна дейност
НО	Наблюдение и оценка
НПКНИ	Национална пътна карта за научна инфраструктура

НПО	Неправителствена организация
НСИ	Национален статистически институт
НСРНИ	Национална стратегия за развитие на научните изследвания
НФ	Национален фонд
НПКНИ	Национална пътна карта за научни инфраструктури
ОО	Одитен орган
ОП НОИР	Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014 - 2020
ОП РЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 - 2020
ТЦ	Тематична цел от политиката на сближаване (8, 9, 10 и 11)
ПД	Програмиране и договаряне
ПНУ	Преждевременно напуснали училище
РОР	Регламент за общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета
РУО	Ръководител на управителния орган
РЦ	Регионален център
СКУСЕС	Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС
СО	Сертифициращ орган
СУК	Системи за управление и контрол
СФ	Структурни фондове
СФУ	Сертифициране и финансово управление
СЦ	Специфична цел
ТРГ	Тематична работна група
УО	Управителен орган
УРК	Управление на риска и контрол
ФПСОП	Финансово планиране, счетоводно отчитане и плащания
ЦВП	Центрове за върхови постижения
ЦК	Центрове по компетентност
ЦКЗ	Централно координационно звено
ШПФ	Школа по публични финанси

ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК

Управляващ орган	Всяка държава-членка определя за всяка оперативна програма национален, регионален или местен публичен орган или организация или частна организация, които да изпълняват функциите на управляващ орган. ¹ Управляващите органи отговарят за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмата, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции. ²
Ръководител на управляващия орган	Ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или оправомощено от него лице. ³
Кандидати за безвъзмездна финансова помощ	Кандидати за безвъзмездна финансова помощ са всички физически и юридически лица и техни обединения, които кандидатстват за безвъзмездна финансова помощ чрез подаване на проектно предложение ⁴
Партньори на кандидатите за безвъзмездна финансова помощ	Партньори на кандидатите за безвъзмездна финансова помощ са всички физически и юридически лица и техни обединения, които участват съвместно с кандидата в подготовката и/или техническото, и/или финансово изпълнение на проекта или на предварително заявени във формуляра за кандидатстване дейности от проекта ⁵
Бенефициент (Бенефициент) на безвъзмездна финансова помощ	Лицата, посочени в чл. 2, ал. 10 от Регламент (ЕО) № 1303/2013 - публична или частна организация, които отговарят за започването или за започването и изпълнението на операции; и в контекста на схемите за държавни помощи, съгласно чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на ЕС – организация, която получава помощта
Конкретен бенефициент	Организация, институция, административна или друга подобна структура, индивидуално посочена в оперативната програма като единствен субект, който може да изготви проектно предложение и да получи безвъзмездна помощ за определена дейност, или която е определена със закон или подзаконов нормативен акт като правоприемник на такава структура, отговорна за изпълнението на конкретната дейност, и е допустим бенефициент по оперативната програма ⁶
Получател/краен потребител на помощта	Юридическо или физическо лице, което получава финансова подкрепа от финансов инструмент
Безвъзмездна финансова помощ	Без това да противоречи на чл. 121 от Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012, са средства, предоставени от ОП РЧР, включително съответното национално съфинансиране, с цел изпълнението на одобрен проект, насочен към постигане на определени цели
Проектно предложение	Предложение за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за изпълнението на определен проект, включващо формуляр за кандидатстване и други придружителни документи ⁷
Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ	Договор, сключен между ръководител на управляващия орган и бенефициент, за предоставяне и разходване на безвъзмездна финансова помощ с цел изпълнение на одобрен проект
Възстановими разходи	Платими след представяне на отчетни документи, удостоверяващи действително изразходваната сума
Преки разходи	Платими след извършване на определена работа (в повечето случаи без да се изисква

¹ Регламент ЕС № 1303/2013 г. на Съвета

² ЗУСЕСИФ, чл. 9, т. 5

³ ЗУСЕСИФ, чл. 9, т. 5

⁴ Речник на термини и съкращения в системата, Интегрирана система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България ИСУН 2020

⁵ Речник на термини и съкращения в системата, Интегрирана система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България ИСУН 2020

⁶ Речник на термини и съкращения в системата, Интегрирана система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България ИСУН 2020

⁷ Речник на термини и съкращения в системата, Интегрирана система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България ИСУН 2020

	представяне на отчетни документи)
Дейности	Действията (в логическа последователност), които трябва да бъдат осъществени за постигане на резултатите
Верификация	Потвърждаване/ одобряване на разходи/ плащания
Индикативна програма	Включва общи насоки и принципи на сътрудничество с Европейския съюз
Операция/ Схема	Проект или група от проекти, избрани от Управляващия орган на оперативната програма или под негова отговорност, в съответствие с критерии, одобрени от Комитета за наблюдение, изпълнявани от един или повече бенефициенти по начин, позволяващ постигане на целите на приоритетните оси, към които се отнася ⁸
Приоритетна ос	Една от целите на стратегията в оперативна програма, включваща група операции, които са свързани и имат специфични измерими цели
Индикатор	Количествена мярка за постигнати резултати или изпълнени цели на проект, напр. брой или процент на обучени лица
Критерий	Свойство или последица, свързани с реализацията на проект, въз основа на които се оценява успеха на проекта, напр. проект за обучение може да се оценява на базата на броя на обучените лица и финансовите средства, изразходвани за целта
Целева група	Различни обществени или професионални групи, за които е предназначен проектът - журналисти, учители, администратори в общини, младежки лидери и др.
Синергия	Съвместно действие, при което крайния ефект е по-голям от сумата на ефектите, предизвикани поотделно от всеки фактор
Дерогация	В отклонение на нещо/ като изключения на .../ частична отмяна на закон/ неприлагане на определена клауза/ нарушаване, накърняване на право, закон, договор
Резултати	Акцентиране върху постиженията, препоръчително чрез количествени показатели (брой на обучени, брой на консултирани, стойност на направени подобрения и др.)
Устойчивост	Проектът е устойчив, ако осигурява ползи за целевата група/бенефициента за продължителен период, включително след приключване на финансовата помощ за проекта

⁸ Речник на термини и съкращения в системата, Интегрирана система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България ИСУН 2020

РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад е изготвен в резултат на извършен одит за ефективността на управлението и контрола на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г. за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г.

Оперативната програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 – 2020 г. е важен механизъм за постигане на целите, приети от Република България в рамките на Стратегията „Европа 2020”, по отношение на постигане на националните цели в областта на науката и образованието, а именно: за достигане на 1,5 на сто от брутния вътрешен продукт, инвестирани в разходи за научно-изследователска и развойна дейност; дял 36 на сто от населението на възраст между 30 и 34 г. с висше образование; намаляване на дела на преждевременно напусналите училище до 11 на сто и намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 000 и увеличаване на заетостта до 76 на сто.

За оценка на ефективността на управлението и контрола на Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г. са извършени анализ и оценка на дейностите по планиране и договаряне на финансовите средства от Европейския фонд за регионално развитие, по изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и по мониторинга и контрола на изпълнението на програмата и при одитирането им. Програмирането и договарянето на средствата по Европейския социален фонд, управлявани от Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, бе предмет на предходен одит.

1. Програмирането на финансовите средства по Оперативната програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г. от Европейския фонд за регионално развитие е насочено към изпълнение на целите на Оперативната програма и националните цели в областта на науката и иновациите. Налице са редица предизвикателства и трудности в процеса на договориране на средствата по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетна ос 1 и при индикативното планиране.

1.1. При планиране на изпълнението на процедурите по приоритетна ос 1 не са изцяло предвидени трудностите за синхронизиране на документите в областта на науката и иновациите, както и рискови фактори, включени в Плана за оценка на риска, в резултат на което често са изменяни индикативните годишни работни програми, не са стартирани операции, които са предварително планирани и др. Причините са свързани с недостатъчна готовност на конкретните бенефициентите, чести смени в ръководството на Управляващия орган на оперативната програма, промени в стратегическата и правна рамка и др. От съществено значение за забавяне на процеса по договаряне и изпълнение на процедурите по приоритетна ос 1 е закъснението при приемане на някои стратегически документи за научната инфраструктура и планове за действие към тях.

Независимо от индикативния характер на работните годишни програми и възможностите за актуализацията им на годишна база, планирането на процедури при наличието на обективни обстоятелства, възпрепятстващи тяхното стартиране през настоящата година (трудностите за синхронизиране на стратегическите документи), не осигурява добро управление на процесите. Честата смяна в ръководния състав на оперативната програма е повлияла негативно при тези процеси.

1.2. Непровеждането на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, планирани с индикативните годишни работни програми през настоящата година, но обявени през следващата година или отворени със закъснение от предварително обявените срокове, индикира за слабости във връзка с тяхното планиране, отчитане влиянието на външни фактори и приоритизация на предвидените процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ в средносрочен/дългосрочен аспект.

В резултат на необявяване на предварително планирани с индикативната годишна работна програма за 2015 г. процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ не са предприети своевременни действия за подпомагане на научните организации при

разработване на стратегии за изпълнение на задачите, свързани с постигане на целите по приоритетна ос 1.

1.3. При програмиране на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г., по приоритетна ос 1 са използвани анализа и оценката на потребностите за постигане на целите за развитие на научната инфраструктура в Националната пътна карта за научната инфраструктура от 2014 г., в която не са включени всички обекти с национално и европейско значение. Конкретните потребности в актуализираната Национална пътна карта за научна инфраструктура от 2017 г., чието изпълнение е определено да се извършва със средства на оперативната програма, са определени при вече утвърден разполагаемия ресурс по оперативната програма за приоритетна ос 1. Предвид предназначението на оперативната програма като допълващ механизъм за изпълнение на националните цели, планирането на финансовите средства преди актуализацията на Пътната карта, оказва ограничено влияние за изпълнение на националната цел.

1.4. При включването на процедури и операции в индикативните годишни работни програми за съответните години, включително по приоритетна ос 1, не са прилагани систематичен подход и приоритизация основани на оценка и анализ на потребностите, изготвени разчети и обосновки. В наръчника за управление на оперативната програма не са утвърдени процедури и правила, които да въвеждат такива изисквания и не са заложили процедури за определяне на ангажименти в дългосрочен аспект, включително във връзка с изпълнението на параметрите във Финансовия план по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ по години. В резултат не е осигурена интервенционна логика на приоритети - бюджет – индикатори като основа за успешно постигане на целите на оперативната програма.

1.5. По двете обявени процедури за изграждане и развитие на центрове за върхови постижения и на центрове за компетентности по приоритетна ос 1, от Управляващия орган са приети измерими и адекватни критерии за оценка на проектите, които да гарантират постигане на конкретните цели и резултати на инвестиционния приоритет по приоритетната ос.⁹ Критериите са обвързани с условията на оперативната програма за финансиране на нестопански дейности, като развитие на научна инфраструктура, провеждане на научни изследвания и разпространение на научните резултати.

Липсата на ясна насоченост към комерсиализация на резултатите от научните изследвания при одобряването на проектите по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, което кореспондира с логиката на програмата и е с оглед демаркацията с Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“, крие риск от изместване на фокуса от приоритета за иновации.

1.6. В протоколите от заседанията на Комитета за наблюдение и документацията към тях, публикувани на електронната страница на Министерството на образованието и науката, липсва одитна следа по отношение на направените коментари при осъществяването на дискусии в процеса на взимане на решения. При решенията, приети чрез писмена процедура за неприсъствено вземане на решение, наличната информация показва отсъствие на активност и ангажираност на членовете на Комитета за наблюдение, като почти липсват коментари и предложения. Осъщественият от Комитета за наблюдение мониторинг за изпълнение на целите, заложили по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020, не е ефективен.

1.7. Удължаването на сроковете за обществени обсъждания на проектите на Насоките за кандидатстване и документацията към тях е свързано с липсата на извършено подходящо проучване сред кандидат бенефициентите. При обществените обсъждания коментарите и въпросите се отнасят преимуществено до критериите за оценка и целите на

⁹ ИП „Укрепване на инфраструктурата, необходима за научноизследователска и иновационната дейност, подобряване на капацитета за реализиране на достижения в областта на научноизследователската и иновационната дейност и насърчаване на центровете на компетентност, по-специално центровете, които са от интерес за Европа“.

процедурите, което означава, че Управляващият орган не е извършил достатъчно добро предварително идентифициране на потребностите. Освен постигането на ефекта от реализацията на целите на програмата/приоритетната ос (ефективност), недобре определените критерии може да доведат до избор на проекти, които ще допринасят за изпълнение на целите, но с по-голям ресурс (неефикасност). Предвид повтаряемостта на тези въпроси, Управляващият орган следва да вземе предвид коментарите при обществените обсъждания при разработване на критериите за операции на следващите процедури по оперативната програма.

1.8. Налице е изоставане в процеса на договаряне по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ през 2017 г., като от началото на програмата до края на първото полугодие на 2017 г. са договорени една четвърт от планираните средства (337 727 860 лв). Сериозно е забавянето при договарянето по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“, по която няма сключени договори по обявените през 2016 г. две процедури, не са обявени други две планирани за 2017 г. процедури, което поставя под съмнение изпълнението на цялата приоритетна ос. Наблюдава се концентрация на предоставената безвъзмездна финансова помощ върху процедури за директно предоставяне с конкретен бенефициент Министерството на образованието и науката (79 на сто от договорените средства).

Намаляването на темповете на нарастване на дела на инвестициите за научно-изследователска и развойна дейност в брутния вътрешен продукт през последните години в Република България показва, че трудностите при изпълнение на приоритетна ос 1 на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 влияят негативно върху изпълнението на националната цел. Предвид забавянето на договарянето на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетна ос 1, от Управляващия орган не са предприети корективни действия за предотвратяване на загубата от финансов ресурс по тази приоритетна ос за целите на инвестиционен приоритет 1а, като съществува риск от неизпълнение на етапните цели.

1.9. С честата смяна на ръководителя на Управляващия орган са създадени трудности за ефективно управление на оперативната програма. С изпълнението на функциите на ръководител на управляващия орган от министъра на образованието и науката са създадени предпоставки за съвместяване на функции на договориране, изпълнение и мониторинг на проектите, с което не е гарантирано ефективно разделение на функциите и доброто управление на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020. Заповедите за оправомощаване на ръководителя на Управляващия орган са подписвани от министъра на образованието и науката. В случаите когато за ръководител на Управляващия орган е определян министъра на образованието и науката, административните актове – заповеди, са подписвани от него, в качеството му на министър на образованието и науката, който е и конкретен бенефициент по по-голяма част от процедурите за предоставяне на БФП. По този начин са съвместявани функции по договориране, изпълнение и мониторинг на проектите.¹⁰

Установеното текучество създава предпоставки за неритмичност в работата, допускане на пропуски и грешки и създаване на недобра организация и контрол. Основно причините се дължат на напускане на ключови за някои отдели служители в отделите „Планиране и договаряне“, „Управление на риска и контрол“ и по нередностите.

В Плана за оценка преди 2017 г. текуството не е идентифициран риск и не са предприети адекватни действия за минимизиране неговото влияние върху изпълнението на възложените функции. От Управляващия орган не са утвърдени правила за заместване и приемственост на информацията и документацията, както и форми за защита и съхранение на информацията в случаи на напускане на ключови служители.

¹⁰ Одитно доказателство № 21 Заповед РД 09-652 от 21.05.2015 г. на министър на образованието и науката и Заповед № РД 09-892 от 05.07.2016 г. на министъра на образованието и науката за възлагане на функции в качеството на административни ръководители да представляват МОН като конкретен бенефициент

За служителите от Управляващия орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ не са проведени подходящи и достатъчни обучения с оглед новите предизвикателства за финансиране на проекти по програмата в областта на науката със средства на Европейския фонд за регионално развитие и съответните специфики.

2. От Управляващия орган на Оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ не е осигурено ефективно изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г.

2.1. Към 30.06.2017 г. по оперативната програма не са сертифицирани средства. Относителният дял на изплатените на бенефициенти средства е 18 на сто (62 345 540 лв.) от размера на договорените средства. От Управляващия орган са верифицирани средства на стойност около 9 на сто от договорените средства, а изплатените верифицирани средства са около 5 на сто от стойността на сключените договори. Верифицираните плащания представляват около една трета от всички плащания към бенефициенти по оперативната програма.

За обезпечаване на редовността на плащанията към бенефициентите по програмата, от Управляващия орган са използвани средства от предварителното финансиране, предоставени от Европейската комисия и кореспондиращото национално съфинансиране, а от края на 2016 г. поради липса на сертифицирани средства - заемобразни лимити от дирекция „Национален фонд“ към Министерство на финансите.

2.2. Към 30.06.2017 г. по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г. няма завършени проекти. От популацията проекти в одитната извадка, четири проекта са по процедури за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката, и един - за конкурентен подбор с бенефициент община. Включването на голям брой служители от Министерство на образованието и науката в управлението на проекти, без ясно дефиниране на отговорностите и часови ставки за работа по проектите, крие рискове за дублиране на техните основни функции по отношение на планирането на образователните политики от една страна и изпълнението на оперативната програма - от друга.

Основните трудности при изпълнението на проектите са свързани с: неосигуряване на ясна интервенционна връзка между целите, инвестиционния приоритет и индикаторите; обвързване на бюджета по някои дейности на проекти в одитната извадка със заложените цели; слабости по отношение на залаганите индикатори по проектите с оглед отчитане на реалния принос от изпълнението на конкретния проект; включени са дейности, които не са съществени за изпълнение на целите, липса на представяни отчети на шестмесечен период от бенефициентите и забавяне в изпълнение на проекти. Извършеният анализ на одобрените разходи по бюджета и отчетените дейности на един от проектите в одитната извадка (за интегриране на деца от етнически групи) показва необходимостта от предприемане на адекватни мерки от Управляващия орган за верифициране на реално извършени дейности и контролиране съответствието между реално извършените дейности и отчетените разходи, както и осигуряване на варианти за опростено отчитане/ единни ставки за типове разходи за осигуряване на равнопоставеност при оказване на подкрепа на целевите групи. Горепосоченото не гарантира ефективност, ефикасност и икономичност при изразходване на предоставената безвъзмездна финансова помощ.

2.3. Към м. септември 2017 г. от Управляващия орган са извършени редукиции по проектите с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката. Въпреки значителното закъснение за вземане на това решение, са правилни действията за спазване на принципа за добро финансово управление, който е посочен и в ръководните принципи на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 - 2020. Това

създава потенциални условия за намаляване на риска от загуба на бюджетен ресурс през 2018 г. и от неизпълнение на етапните цели през 2019 г.

2.4. Със забавянето на въвеждане на национална методология за опростено отчитане са ограничени условията на национално равнище за намаляване на административната тежест при управлението и изпълнението на проектите, финансирани по европейските структурни и инвестиционни фондове, което не гарантира в достатъчна степен спазването на принципите за добро финансово управление.

2.5. Въведени са вътрешни процедури за администриране на нередности, които обхващат процесите по администриране на сигнал за нередност, регистриране на нередност, докладване и последващо проследяване. Липсата на ясно определени действия и отговорности при постъпили сигнали за проверка, извършване и документиране на проверки на място, приключване на нередности, уведомяване на засегнати лица и др., създава предпоставки за недостатъчно добро управление на риска от измами и осигуряване на прозрачност. Невъвеждането на ред и възможности за филтриране на информация в деловодната система на Управляващия орган затруднява действията по администриране на постъпилите сигнали и не осигурява прозрачност и информация за тяхното проследяване.

3. За одитирания период не са осъществявани ефективно функции по наблюдение и контрол на националните отговорни органи по изпълнение на Оперативната програма "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014 – 2020 г.

3.1. Поради невъвеждането на правила и процедури за текущо наблюдение и докладване на напредъка на програмата в рамките на Управляващия орган, и съответно от Управляващия орган до Комитета за наблюдение относно изпълнение на показателите, етапните цели, предоставяне на данни за финансовото управление и изпълнение и др. не са създадени условия за осъществяване на ефективен мониторинг на програмата, в т.ч. за подобряване на прилаганите механизми за управление и контрол.

3.2. Управлението на риска е неефективно, като не са въведени необходимите контролни дейности за ограничаване на рисковете за постигане на целите на оперативната програма до приемливо равнище.

Показателни за наличието на нефункциониращи контроли за идентифициране на потенциалните рискове и неефективната контролната среда са честите промени в организационната структура по отношение на функциите на Ръководителя на Управляващия орган, липсата на актуализация на вътрешните правила и процедури, текучеството сред персонала, неизвършването своевременно и подходящо обучение на служителите, липсата на реално измерване на индикаторите по напредъка на изпълнението и др.

3.3. До м. май 2017 г. не е извършван анализ на изпълнението на индикаторите и постигането на целите. Установените проблеми във връзка с избора, формулировката и отчетените стойности на някои от индикаторите по програмата (за изпълнение и резултат), поставя под съмнение доколко са налице надеждни и подходящи показатели/измерители за извършване на ефективен мониторинг на изпълнението на целите на програмата. Забавеното стартиране на процедурите по приоритетна ос 1 и ниските на нива на изпълнение на показателите за резултат по приоритетна ос 2 и приоритетна ос 3 създават риск за постигане на заложените стойности на етапните цели в рамката за изпълнение, което може да доведе до неусвояване на резерва и загуба на средства от програмата.

3.4. За периода от началото на действието на програмата до 30.06.2017 г. дейността на Одитния орган включва изготвянето на доклад за акредитация на органите на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, годишни контролни доклади и становище за двете счетоводни години с липса на изразено мнение, доклади за извършени системни одити на Сертифициращия орган и на информационните системи за наблюдение и счетоводство по повод всички програми.

Независимо че оценката на риска на ключовите изисквания за функциониране на системите за управление и контрол в Управляващия орган са оценени с висока и средна степен на риск и изразеното първоначално намерение е в одитните стратегии да се извършват всяка година одити на системите на органите по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, до 30.06.2017 г. от Одитния орган не е извършван одит на системите.

3.5. От Сертифициращия орган е идентифициран риск от загуба на ресурс едва през 2017 г., след извършване на одитна мисия от Европейската комисия и анализ на доклада за напредъка по оперативната програма за второто полугодие на 2016 г., и е изискал от Управляващия орган да предприеме действия за ускоряване на процеса по изпълнение на програмата. Забавената реакция на Сертифициращия орган, две години след одобряването на програмата, е индикатор за несвоевременно установяване и сигнализиране за рисковете по програмата чрез този инструмент за текущ мониторинг.

3.6. Забавянето на сключването на договор на Централното координационно звено с избрания изпълнител по договор за усъвършенстване на функционалностите на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в периода 2014-2020 г., поради обжалване на процедурата по Закона за обществените поръчки, не осигурява условия за намиране на решения на съществуващите и възникнали проблеми при използване на информационната система от потребителите на системата - бенефициенти и Управляващи органи в дългосрочен аспект. Липсата на интерфейс между счетоводната система SAP и Информационната система за управление и наблюдение ИСУН 2020 създава риск за неточност, непълнота, некоректност и идентичност на информацията в счетоводната и информационната системи.

4. Наръчникът за управление на Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г. е променян и доразвиван няколкократно с цел подобряване на въведените контролни процедури. До края на първото полугодие на 2017 г. в него не е извършвано своевременно отразяване на промените в нормативната уредба, включително относно процесите по договориране, верификация и извършване на плащания, и мониторинг. Налице е необходимост от прецизиране/допълване на Наръчника и след утвърдените правила и контролни процедури с последната актуализация на Наръчника от м. август 2017 г.

Оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ е ключов допълващ инструмент за постигане на националните цели, приети от Република България в рамките на Стратегията „Европа 2020“ в областта на науката и образованието. През одитирания период, въпреки положените усилия от Управляващия орган, Комитета за наблюдение и отговорните органи за контрол и одит на национално ниво, не е осъществено подходящо управление и контрол на етапите на планиране и изпълнение на проектите, както и на наблюдение и контрол на оперативната програма. Необходимо е предприемане на спешни действия за ускоряване на процесите по договаряне по приоритетна ос 1, изпълнение на договорите по приоритетни оси 2 и 3, преалокация на средствата по програмата с оглед недопускане на загуба на финансов ресурс.

След одитирания период и преди издаване на одитния доклад от УО на ОП НОИР са предприети действия за подобряването на управлението и контрола на оперативната програма, включително актуализиране и допълване на Наръчника за управление на Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г., въвеждане на допълнителни контролни дейности, укрепване на административния капацитет, намаляване на административната тежест за бенефициентите и др.

Отговорност за управленските решения, по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор, през одитирания период¹¹ носят министрите на образованието и науката, министрите на финансите и изпълнителните директори на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“, както следва:

№	име, презиме, фамилия	заемана длъжност	назначен от	освободен от
I. МОН				
1.	Проф. д-р Анелия Димитрова Клисарова, д.м.н.	Министър на образованието и науката	29.05.2013 г.	06.08.2014 г.
2.	Доц. д-р Румяна Петрова Коларова	Министър на образованието, младежта и науката	06.08.2014 г.	07.11.2014 г.
3.	Проф. Тодор Александров Танев	Министър на образованието и науката	07.11.2014 г.	03.02.2016 г.
4.	Меглена Щилиянова Кунева	Министър на образованието и науката	03.02.2016 г.	24.01.2017 г.
5.	Проф. Николай Денков Денков	Министър на образованието и науката	27.01.2017 г.	04.05.2017 г.
6.	Красимир Георгиев Вълчев	Министър на образованието и науката	04.05.2017 г.	понастоящем
II. Министерство на финансите				
1.	Петър Пандушев Чобанов	Министър на финансите	29.05.2013	06.08.2014
2.	Румен Андонов Порожанов	Министър на финансите	06.08.2014 г.	07.11.2014
3.	Владислав Иванов Горанов	Министър на финансите	07.11.2014	27.01.2017
			04.05.2017 г.	понастоящем
4.	Кирил Миланов Ананиев	Министър на финансите	27.01.2017 г.	04.05.2017 г.
III. ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“				
1.	Добринка Йотова Михайлова	Изпълнителен директор	27.08.2009 г.	27.10.2014 г.
2.	Людмила Вилинова Рангелова – Петрова	Изпълнителен директор	27.10.2014 г.	понастоящем

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение дали е осъществено ефективно управление и контрол на Оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г.

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

¹¹ Одитно доказателство № 1

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание и причини за извършване на одита

Одитът е извършен на основание чл. 5, ал. 1, т. 3 и чл. 6 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на Заповед № ОД-03-02-007 от 24.02.2017 г., издадена от заместник-председател на Сметната палата, като одитна задача № 322 в Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2017 г.

Оперативната програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г. (ОП НОИР) е новосъздадена и нейния Управляващ орган (УО) няма натрупан достатъчно опит при управление на средства по Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). При договаряне и изпълнение на операциите са налице проблеми, констатирани при предходен одит.

2. Обект на одита

Обект на одита са дейностите по планиране и договаряне на финансовите средства по ОП НОИР 2014 - 2020 г. от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от Европейския социален фонд (ЕСФ), както и мониторинг и контрол на изпълнението на ОП НОИР 2014 - 2020 г. и при одитирането за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г.

2.1. Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г. е сред ключовите инструменти за постигане на целите, приети от Република България в рамките на Стратегията „Европа 2020”.

Основните цели на оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ за програмен период 2014-2020 г. са свързани с изпълнението на стратегията „Европа 2020“ и по-конкретно:

Таблица № 1 Цели на оперативната програма

Цели	Национални цели съгласно НПП и НПП: България 2020
Повишаване на инвестициите за наука и научни изследвания	1,5 % от БВП
Намаляване на процента на преждевременно напусналите училище	11 %
Увеличаване на процента на завършилите висше образование до 36 на сто от хората между 30 и 34 годишна възраст	36 %

За измерване на целите по ОП НОИР 2014 - 2020 г. са предвидени 32 индикатора за резултат, от които по приоритетна ос (ПО) 1 – 4 индикатора; ПО 2 - 21; ПО 3 - 5 и ПО 4 – 2 индикатора. Източник на данните са ЕК, НСИ и УО¹².

2.2. Оперативната програма е одобрена на 19.02.2015 г. от Европейската комисия с общ бюджет от 1 371 383 548 лв. (национално и европейско финансиране). Финансирането на програмата е двуфондово и се осигурява от ЕСФ и ЕФРР. Прилагането на мултифондовия подход за финансиране на ОП НОИР от два фонда е с цел постигане на интегриран и устойчив ефект от инвестициите в изпълнение на секторните политики в научно-изследователския сектор и образователната дейност, в съответствие с разпоредбите на чл. 98 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.^{13,14}

Със средства от ЕСФ се финансират специфични цели в областта на образованието и неграмотността сред уязвимите групи на пазара на труда, най-вече младежите и

¹² Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 – стр.41 (ПО1), стр. 67(ПО2-Инвестиционен приоритет-10i),стр.83(ПО2-ИП-10 ii),стр.95 (ПО2-ИП-10 iii),стр.110(ПО 2-ИП-10 iv),стр.126 (ПО3-ИП -9i), стр.134 - (ПО3-ИП -9ii) и стр.148(ПО 4)

¹³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>

¹⁴ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?Id=1282>

продължително безработните, а от ЕФРР се осигурява съфинансиране за развитие на научноизследователската инфраструктура за осигуряване на стратегическо и ефективно развитие на науката и иновациите, и повишаване на конкурентоспособността на научните продукти.

Бюджетът на ОП НОИР 2014 – 2020 е разпределен в четири приоритетни оси¹⁵ и приоритетно са дефинирани 3 тематични цели¹⁶. Планираните средства от Европейския социален фонд представляват 59 на сто от средствата по оперативната програма и са разпределени в три приоритетни оси: ПО 2, ПО 3 и ПО 4. Финансирането от Европейския фонд за регионално развитие е предвидено по приоритетна ос 1 и представлява 41 на сто от предоставената безвъзмездна финансова помощ.

Таблица № 2 Приоритетни оси и фондово финансиране

(в лв.)

ПО	Наименование на приоритетна ос	Фонд	План за финансиране
1	„Научни изследвания и технологично развитие“	ЕФРР	560 014 273
2	„Образование и учене през целия живот“	ЕСФ	504 628 347
3	"Образователна среда за активно социално приобщаване"	ЕСФ	252 030 055
4	„Техническа помощ“	ЕСФ	54 710 873
	Общо за четирите приоритетни оси		1 371 383 548

Източник: ОП НОИР 2014-2020

По приоритетна ос 1 (ПО 1), финансирана от ЕФРР, фокусът е насочен върху привличането на най-талантливите учени, и приспособяване на специалните им умения към приложните научни изследвания през призмата на приоритетните области на Иновационната стратегия за интелигентна специализация (ИСИС), както и създаване на отлични условия за обучението им чрез модернизация на научната инфраструктура.

По приоритетна ос 2 (ПО 2), финансирана от ЕСФ, акцент е поставен върху качеството на образователната система и включването на мерки за подобряване на квалификацията на изследователите (например, развиване на знания и умения свързани с предприемачество, обучение по защита на интелектуалната собственост, както и други (обща) меки умения, които са от значение за всички учени и млади преподаватели), схеми за мобилност, кариерно развитие, както и действия за насърчаване на науката.

Графика № 1 Финансов план и приоритетни оси на ОП НОИР 2014-2020



Източник: ОП НОИР 2014-2020

По приоритетна ос 3 (ПО 3), финансирана от ЕСФ, акцент е поставен върху дейностите за включващо образование на деца и ученици със специални образователни потребности, равноправно интегриране на учениците в българската образователна система, развиване на културната идентичност на децата и учениците, подобряване на финансовите и материални условия, стратегия за квалификация и преквалификация на учители и административен персонал в областта на образованието и др.

¹⁵ Научни изследвания и технологично развитие; Образование и учене през целия живот; Образователна среда за активно социално приобщаване и Техническа помощ.

¹⁶ Тематични цели: 01 - Засилване на научноизследователската дейност, развойната дейност в областта на технологиите и иновациите; 09 - Насърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и всяка форма на дискриминация и 10 - Инвестиции в образование, обучение и професионално обучение за придобиване на умения и учене през целия живот.

По приоритетна ос 4 (ПО 4), финансирана от ЕСФ, се реализира подкрепа на дейностите за надграждане на административния капацитет на управляващия орган (УО), както и повишаване на уменията на бенефициентите за управление и отчитане на проекти по програмата.

2.3. Дейностите по управление и контрол на ОП НОИР за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г. се осъществяват от Главна дирекция “Структурни фондове и международни образователни програми” (ГД СФМОП) на Министерството на образованието и науката (МОН), определена като Управляващия орган с Решение № 792 на Министерския съвет от 17.12.2013 г.¹⁷ Управляващият орган организира, координира и участва в изготвянето, актуализирането, изпълнението, наблюдението и оценката на оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж“, съгласно чл. 9 от ЗУСЕСИФ¹⁸ и в съответствие с разпоредбите на чл. 125 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

Основните функции на Управляващият орган са свързани с:

- *управление на оперативната програма:* извършване на плащания към бенефициентите и гарантиране съществуването на система за записване и съхраняване в електронна форма на счетоводните записи за всяка операция по оперативната програма; съставяне и след одобрение от Комитета за наблюдение изпращане до Европейската комисия на годишни доклади и окончателен доклад за изпълнението на ОП НОИР; осигуряване на достоверност, актуалност и пълнота на въведената информация по програмата; осигуряване спазването на изискванията за информираност и публичност; подпомагане работата на Комитета за наблюдение (КН) и др.

- *подбор на операциите по оперативната програма:* изготвя и прилага подходящи процедури и критерии за подбор на операции; гарантира, че избраната операция попада в обхвата на съответния(ите) фонд(ове) и може да бъде включена в категория интервенции; гарантира, че операциите, избрани да получат подкрепа от фондовете, не включват недопустими дейности и др.

- *финансово управление и контрол на оперативната програма:* проверява и удостоверява, чрез административни проверки и проверки на място, че съфинансираните продукти и услуги са доставени/извършени и че разходите, декларирани от бенефициентите, са били действително заплатени и съответстват на приложимото законодателство и на условията за подпомагане на операцията; създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите; съставя декларация за управлението и годишния отчет и др.

На регионално ниво Управляващият орган подпомага своите функции чрез 6 териториални звена.

От 27.10.2017 г., с ПМС № 237 от 23.10.2017 г., е променен статута на УО на ОП НОИР 2014 – 2020 г. от структурно звено към МОН в Изпълнителна агенция, второстепенен орган към министерството. Координацията, административната и техническата работа, свързани с дейността на Комитета за наблюдение на оперативната програма, Подкомитета и тематичните работни групи, се извършват от Секретариат на Комитета за наблюдение. Функциите на Секретариат се изпълняват от дирекция “Програмиране, наблюдение и оценка” на Изпълнителна агенция “Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж” към министъра на образованието и науката (през одитирания период от отдел „Наблюдение и оценка“).

Дирекция „Национален фонд“ в Министерство на финансите е определена за сертифициращ орган по ОП НОИР 2014-2020, с Решение № 458 на Министерския съвет от

¹⁷ ГД СФМОП е част от специализираната администрация на Министерството на образованието и науката, съгласно чл. 39 (2), т. 15 и във връзка с чл. 53 от Устройствения правилник на министерството.

¹⁸ Чл. 9, ал. 5 ЗУСЕСИФ Управляващите органи отговарят за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмата, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции. Ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или оправомощено от него лице.

10 юни от 2016 г. за определяне на управляващ и сертифициращ орган.¹⁹ Дирекцията извършва и други функции и дейности, посочени в Устройствен правилник на Министерството на финансите (МФ).²⁰ Сертифициращият орган извършва специфични контролни дейности с цел потвърждаване пред Европейската комисия на законосъобразността и допустимостта на разходите, извършени при изпълнението на проекти, финансирани по програмите по чл. 3, ал. 2, и изготвят и изпращат на Европейската комисия годишни счетоводни отчети по всяка програма. Те предоставят информация на Европейската комисия и осъществяват комуникация с нея във връзка с изпълняваните от тях дейности.²¹

Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ е определена да изпълнява функциите на одитен орган за ОП НОИР, както и функциите на независим одитен орган за оценка за съответствие на органите за управление и контрол на програмата с Решение № 792 от 17.12.2013 г. на МС.²² Дейността, структурата и функциите на Одитния орган са регламентирани в Устройствен правилник, приет с ПМС № 346 от 30.12.2008 г.²³ Одитният орган извършва специфични одитни дейности за предоставяне на независима и обективна оценка относно ефективността на системите за финансово управление и контрол и за придобиване на разумна увереност относно пълнотата, точността и достоверността на годишните счетоводни отчети и редовността и законосъобразността на свързаните с тях разходи.²⁴

ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД

1. Цели на одита

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

- Да се предостави на законодателната и изпълнителната власт, на ръководствата на одитираните обекти и на други потребители на информацията независима и обективна оценка доколко ефективни са управлението и контрола на ОП НОИР.

- Да се подпомогнат ръководствата на одитираните обекти относно идентифицираните слабости и да се дадат препоръки за подобряване на управлението и контрола на ОП НОИР с цел недопускане загуба на финансов ресурс и постигане на целите на оперативната програма.

2. Обхват на одита

2.1. Одитни въпроси

На база извършената оценка на рисковете са формулирани следните одитни въпроси:

Основен въпрос: Осъществено ли е ефективно управление и контрол на Оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г.?

¹⁹ Всяка държавата-членка следва да определи за всяка оперативна програма национален, регионален или местен публичен орган или организация, функционално независим от управляващия орган и от сертифициращия орган, който да изпълнява ролята на одитен орган (Чл. 123, т. 4 от Регламент (ЕС) 1303/2013 г.)

²⁰ УП на МФ, приет с ПМС № 249 от 19.10.2009 г., обн., ДВ бр. 85 от 27.10.2009 г.(отм.) и ПМС №353 от 14.12.2016 г., обн. ДВ, бр.100 от 16.12.2016 г.

²¹ Функциите на сертифициращия орган са определени в чл. 126 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. В ЗУСЕЦИФ са регламентирани с чл. 9, ал. 6.

²² ИА ОСЕС е създадена с ПМС № 305 от 11.12.2008 г. и е със статут на второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на финансите. Агенцията осъществява специфични одитни дейности по фондове и програми по ЕС по Глава V от ЗВОПС и съгласно Наредба № Н-2 от 30.06.2016 г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на ЕС.

²³ обн., ДВ, бр. 5 от 20.01.2009 г., посл. изм.,бр. 100 от 16.12.2016 г.

²⁴ Функциите на одитния орган са определени в чл. 127 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. В ЗУСЕЦИФ са регламентирани с чл. 9, ал. 7.

Първи специфичен въпрос:

Програмирането и договарянето на финансовите средства по ОП НОИР 2014 – 2020 от ЕФРР допринася ли за постигане на целите на ОП НОИР 2014 – 2020 и националните цели в областта на науката и иновациите?

Специфични подвъпроси

Създаден ли е адекватен механизъм за избор на проекти?

Осигурен ли е достатъчен и обучен персонал в УО на ОП НОИР 2014 – 2020?

Втори специфичен въпрос:

Осигурено ли е ефективно изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОП НОИР 2014 – 2020?

Специфични подвъпроси

Въведени и прилагани ли са подходящи контролни дейности и организация за изпълнение на проектите?

Въведени и прилагани ли са процедури за администриране на нередности?

Трети специфичен въпрос:

Извършвано ли е ефективно наблюдение и контрол на изпълнението на ОП НОИР 2014 – 2020?

Специфични подвъпроси

Осъществявани ли са ефективно дейностите за мониторинг и докладване на изпълнението на ОП НОИР 2014 – 2020?

Осъществявани ли са функциите по мониторинг и контрол от отговорните органи при изпълнение на ОП НОИР 2014 – 2020?

2.2. Изследвани области

В обхвата на одита са включени анализ и оценка на:

А) Планиране и договаряне на финансовите средства по ОП НОИР 2014 – 2020 от ЕФРР (програмирането и договарянето на финансовите средства по ОП НОИР от ЕСФ е обект на предходен одит);

Б) Изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОП НОИР 2014 – 2020;

В) Мониторинг и контрол на изпълнението на ОП НОИР 2014 – 2020.

В одитната извадка от проекти, чрез която е проследено конкретното изпълнение на процедурите, са включени проекти от всички приоритетни оси на ОП НОИР, по които са сключени договори. Изключение е налице само по приоритетна ос (ПО) 1, където има забавяне в процедурите на одобрение и не са сключени договори.

В обхвата на одита не е включена проверката на договорирането по ПО2 и ПО3 до 30.06.2016 г., която е обект на предходен одит на Сметна палата.

2.3. Одитирани организации

За изпълнение на целите на одитната задача са одитирани: Управляващия орган на Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г., Министерство на финансите и Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“.

3. Одитни критерии и показатели

Критериите и показателите за оценка при извършване на одита „Ефективност на управлението и контрола на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г. са представени в Приложение № 1 към одитния доклад²⁵.

²⁵ Приложение № 1

4. Одитна методология

4.1. Одитен подход

За изпълнение на одитната задача е използвана комбинация от три подхода²⁶: резултатно-ориентиран подход - за оценяване дали са постигнати предварително определените цели; проблемно-ориентиран подход - за проверяване и анализиране на трудностите при изпълнението на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по ПО1 на ОП НОИР и забавянето в изпълнението на финансовия план по ОП НОИР, и системно-ориентиран подход - за проверяване правилното функциониране на управленските системи.

Резултатно-ориентираният подход е прилаган за оценяване на постигането на предварително определените цели по ОП НОИР. Извършени са проверки на проекти в одитната извадка, като се търсят отговори на въпросите дали проектите са насочени към изпълнение на целите на оперативната програма, налице ли е проследимост относно прилаганите процедури за допустимите разходи, обвързан ли е бюджетът на проекта с дейностите, които са основни за целите му, индикаторите имат ли принос към индикаторите на инвестиционния приоритет и на оперативната програма, проследяван ли е текущо напредъкът на проектите и др.

Предвид резултатно-ориентирания подход за оценка на изпълнението на проектите по ОП НОИР на етап изпълнение на одитната задача, са ползвани определени критерии за избор на одитна извадка²⁷.

Системно-ориентираният подход е приложен за проверка на правилното функциониране на управленските системи при извършване на авансовите и междинни плащания при изпълнение на проектите по ОП НОИР.

*Проблемно-ориентираният подход*²⁸ е приложен за проверяване и анализиране на трудностите при изпълнението на процедурите за предоставяне на БФП по ОП НОИР и забавянето в изпълнението на финансовия план по ОП НОИР.

4.2. Методи за събиране на информация

За събиране на одитните доказателства в подкрепа на констатациите са използвани количествени (като сравнителен анализ, анализ на тенденциите и др.) и качествени (анализ и интерпретация на интервюта или документи, систематизиране и компилиране на отговори на въпросници и др.) методи за събиране и анализ на информацията, както и комбинация от тях.

²⁶ МСВОИ 300, т. 26; МСВОИ 3100, т. 3

²⁷ Приложение № 2

²⁸ МСВОИ 300, т. 26; МСВОИ 3000, т. 44

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

I. Планиране и договаряне на финансовите ресурси²⁹

1. Механизъм за избор на проекти

1.1. Планиране на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

Европейските изисквания във връзка с управлението на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)³⁰ са нормативно уредени с приемането на Закона за управление на средствата от ЕСИФ (ЗУСЕСИФ)^{31,32}.

1.1.1. Изготвяне и утвърждаване на краткосрочни и дългосрочни планове

Годишното планиране за предоставянето на безвъзмездна финансова помощ по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 – 2020“ се осъществява на основата на изготвена и утвърдена индикативна годишна работна програма (ИГРП). Управляващият орган на ОП НОИР ежегодно изготвя ИГРП, съгласно образец, утвърден от заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика³³. ИГРП ориентира потенциалните кандидати за предстоящо отваряне на процедури на основата на предварително планиране на операции и осигурява информация и публичност при предоставянето на безвъзмездна финансова помощ. Тя е основен инструмент за планиране на финансовите ангажименти в годишен аспект по оперативната програма.

Процедурите по съгласуване на ИГРП, включително по ПО1 са определени в Наръчника за управление на ОП НОИР 2014 - 2020 (Наръчника на ОП НОИР)³⁴. Наръчникът на ОП НОИР, в частта за договаряне на безвъзмездната финансова помощ, е приведен в съответствие с изискванията на чл. 26 от ПМС № 162 /05.07.2016 г., след измененията му през м. февруари 2017 г. Функцията по изготвяне на ИГРП е вменена на отдел „Програмиране и договаряне“ в Управляващия орган (УО) на ОП НОИР, като изготвената ИГРП се внася с доклад от началника на отдел „Програмиране и договаряне“ до ръководителя на УО (РУО) за одобрение.³⁵

1.1.1.1. Поемането на финансови ангажименти при оперативните програми налага определянето на ангажименти не само в краткосрочен, а и в дългосрочен период. За одитирания период от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г. не са разработени дългосрочни планове или програми. Липсва информация за определяни ангажименти в дългосрочен аспект.³⁶

Поемането на финансови ангажименти при оперативните програми налага определянето на ангажименти не само ежегодно за изпълнение на финансовата рамка, но и в дългосрочен план, за което в оперативните програми е включен финансов план. Разпределението на средствата е за поддържане на оптимални темпове на финансово изпълнение във връзка с поеманите ежегодно задължения от бюджета на Съюза, както и при отчитане на ангажиментите по правилото N+3. Другите две оперативни програми, финансирани от ЕСФ³⁷, включват в годишните си ИГРП мерки, които ще се реализират дългосрочно, което е предпоставка за спазване на принципа за добро финансово

²⁹ Програмиране и договаряне на финансовите средства по ОПНОИР от ЕСФ е обект на извършения одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“

³⁰ В чл. 125, параграф 4 и 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

³¹ Обн. ДВ. бр. 101 от 22 Декември 2015 г., изм. и доп. ДВ. бр. 43 от 7 Юни 2016 г., изм. и доп. ДВ. бр. 74 от 20 септември 2016 г., изм. ДВ. бр. 58 от 18 Юли 2017 г.

³² Одитно доказателство № 2 Писмо вх. № 94-2110 от 11.05.2017, 94-2110_19_05_2017 RD_P_18 Наръчник

³³ https://www.eufunds.bg/images/eu_funds/files/Period_2014_2020/%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B5%D1%86-%D0%98%D0%93%D0%A0%D0%9F.pdf

³⁴ Процедурите за управление и изпълнение на ОП НОИР 2014-2020 са определени в Наръчника за управление на ОП НОИР 2014-2020 (Наръчника на ОП НОИР). Разработени са 3 варианта: вариант 1, вариант 2 и вариант 2.1. Общо извършените промени в Наръчника до 30.06.2017 г. са 7 със следните заповеди: РД 09-848/26.06.2015 г.; РД 09-1250/07.09.2015 г.; РД 09-1843/15.12.2015 г.; РД 09-15/12.01.2016 г.; РД 09-498/20.04.2016 г.; РД 09-/22.02.2017 г.; РД 09-2670/30.06.2017 г.

³⁵ Одитно доказателство № 2

³⁶ Протоколи от заседанията на Комитета за наблюдение за одитирания период и на електронната страница на ОП НОИР.

³⁷ Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ и Оперативна програма „Добро управление“

управление³⁸. За одитирания период от 01.01.2014 г. до 30.06.2017 г. по ОП НОИР 2014 – 2020 г. тази добра практика не е възприета.

1.1.1.2. Приети са 3 индикативни годишни работни програми - за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. и 4 изменения към тях³⁹. Одобрените ИГРП за периода 2014 – 2017 г. на ОП НОИР са разработени при спазване на утвърдения образец съгласно разпоредбите в ПМС № 162 от 2016 г.⁴⁰ Планирани с ИГРП процедури за предоставяне на БФП по ПО1, впоследствие не са обявявани като липсва мотивировка и одитна следа относно причините за тези решения.

С ИГРП за 2015 г.⁴¹ по ПО1 са планирани операции, свързани с разработване на планове и осигуряване на стратегически партньорства относно изграждането на центрове за върхови постижения и центрове за компетентности, както и за подпомагане подготовката за кандидатстване по програма „Хоризонт 2020“. Операциите са в изпълнение на целите на ОП НОИР за развитие на регионалната интелигентна специализация с оглед идентифицираните в стратегията й потребности за подобряване на териториално и тематичното разпределение на научно-изследователските инфраструктури⁴², както и за насърчаване участието на българските изследователи с проекти по програма „Хоризонт 2020“. Планираните за 2015 г. процедури не са обявени, като не е налична информация за обсъждането им в протоколите от заседанията на Комитета за наблюдение⁴³. От УО на ОП НОИР не могат да представят информация относно причините за взетите решения поради липса на приемственост.⁴⁴ *В резултат от това не са предприети своевременни действия за подпомагане на научните организации при разработване на стратегии за изпълнение на задачите, свързани с постигане на целите по приоритетна ос 1.*⁴⁵

1.1.1.3. Въведените индикативни срокове с ИГРП за съответните години не са спазвани. Налице е забавяне при обявяване на планираните с ИГРП процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по ПО1 през 2016 г. и 2017 г.

Планираните за 2016 г. процедури⁴⁶ (за изграждане и развитие на центрове за върхови постижения и на центрове за компетентност) са обявени със закъснение, включително и след промяната й с актуализираната ИГРП от м. май 2016 г.⁴⁷ Причините за по-късното им отваряне са свързани със забавянията в изпълнението на предварителните тематични условия във връзка с ангажиментите на България пред Европейската комисия през предстоящия програмен период 2014 - 2020 г.⁴⁸ На практика операциите са планирани и приети преди приемане на актуализираните национални стратегически документи: Националната стратегия за развитие на научната инфраструктура (НСРНИ), Иновационната стратегия за интелигентна специализация (ИСИС) и Националната пътна карта за научна инфраструктура (НПКНИ).

Предварително обявените срокове в ИГРП 2017 г.⁴⁹ са изменени с актуализираната ИГРП за 2017 г. за операциите по ПО1, специфична цел 2 („Изграждане на регионални научни центрове“ и „Уникални научни инфраструктури“). Като основна причина от УО се посочват идентифицираните слабости в системите за финансово управление и контрол и необходимостта от актуализирането на контролните процедури.⁵⁰ На практика тези

³⁸ Одитен доклад № 0300201216 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от ЕСФ допринася ли за постигането на целите на НПР България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г. (стр. 45)

³⁹ <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=39>

⁴⁰ в чл. 7 от ПМС № 107/10.05.2014 г. и чл. 26 на ПМС № 162/05.07.2016 г.; <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=39>

Одитно доказателство № 11 от одитен доклад № 0300201216

⁴¹ ИГРП 2015 г., <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=39>

⁴² ОП НОИР, т. 1.1.1., А.2, стр.13

⁴³ Протоколи на КН за 2015 г и 2016 г. sf.mon.bg/?go=page&pageId=20

⁴⁴ Одитно доказателство № 3

⁴⁵ **Препоръка № 1.1**

⁴⁶ ИГРП 2016 г., <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=39>

⁴⁷ 6 м. спрямо първоначално планираната дата 22.02.2016 г. и с 2 месеца по-късно от допълнително променената дата за обявяване с актуализираната от м. май 2016 г. ИГРП дата

⁴⁸ заложен в Споразумението за партньорство за областта научни изследвания.

⁴⁹ ИГРП 2017 г., <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=39>

⁵⁰ Одитно доказателство № 4

операции са забавени поради горепосочените причини. По-голяма част от планираните с ИГРП 2017 г. процедури за предоставяне на БФП, към м. октомври 2017 г. не са обявени.⁵¹

Честите изменения в сроковете за обявяване на процедурите за предоставяне на БФП по приоритетна ос 1 в ИГРП за одитирания период, не е показател за ефективно планиране и не осигурява добро управление на процесите.

1.1.2. Извършване на промени в индикативни годишни работни планове и съгласуване съгласно нормативните изисквания

1.1.2.1. Съгласно чл. 14, ал. 2, т. 2 на ЗУСЕСИФ, в отговорностите на КН⁵² е включено да съгласува по предложение на ръководителя на управляващия орган индикативната годишна работна програма и измененията ѝ. За одитирания период проектите на ИГРП на ОП НОИР и измененията им са одобрявани на заседания на КН на оперативната програма.⁵³

С влизането в сила на ПМС № 162 от 05.07.2016 г. са извършени изменения в процедурите за ИГРП. Въведено е изискване измененията на ИГРП да се съгласуват от КН. Определени са хипотези, при които изменената ИГРП да се съгласува с КН: включване на нова процедура; отменяне на планирана процедура и/или промяна на конкретна процедура по отношение на целите ѝ; начина на провеждането ѝ – чрез директно предоставяне или чрез подбор; при промяна в общия размер на финансовата помощ по процедурата с повече от 30 на сто спрямо първоначалния ѝ размер; допустимите кандидати; максималния процент на съфинансиране. При всички останали случаи, изменената ИГРП се изпраща за информация.⁵⁴ Актуализирането на Наръчника на ОП НОИР с посочените разпоредби е извършено със закъснение от 7-8 месеца.⁵⁵ Не са включени изисквания за обосновка при значителни изменения в сроковете на обявените процедури.⁵⁶

Непълнотите във вътрешните правила и процедури относно индикативното планиране не гарантират ефективно функциониране на системите за управление и контрол.

Проектът на индикативна годишна работна програма и нейните актуализация се съгласува и от Съвета за координация при управлението на средствата от Европейския съюз (СКУСЕС)⁵⁷, съгласно чл. 7, ал. 4 от ПМС № 107 от 10.05.2017 г. След отмяната му, с ПМС № 162 от 05.07.2016 г.⁵⁸ са въведени нови изисквания, като на задължително съгласуване на присъствено заседание на СКУСЕС подлежат само годишните ИГРП. Не е включена разпоредба относно нововключени процедури за предоставяне на БФП с изменение на годишната ИГРП, които са включени допълнително и не фигурират в годишната ИГРП. Спазени са нормативните изисквания за задължително съгласуване на индикативните програми на ОП НОИР 2014 – 2020 за одитирания период от СКУСЕС.^{59, 60}

Нормативно предвидената процедура предвижда действия на СКУСЕС единствено във връзка със съгласуване на първоначалния вариант на ИГРП по оперативните програми. Невключването на разпоредби в нормативната уредба за разглеждане и обсъждане на нововключени/изключени от ИГРП процедури за

⁵¹ Одитно доказателство № 5 и ИСУН <https://umis2020.government.bg/#/procedures>; <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=40>

⁵² Комитетът за наблюдение на ОП НОИР е създаден на основание Закона за администрацията и Постановление № 79 от 10.04.2014 г. на Министерския съвет за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, за програмен период 2014-2020 г. Комитетът е колективен орган, основан на принципа на партньорство, в състава на който са включени представители на академичната общност, държавни институции, органи на местно управление, социални партньори, неправителствени организации.

⁵³ <http://sf.mon.bg/?go=committee> – Протокол № 1 за 2015 г.

⁵⁴ чл. 26, ал. 8 на ПМС № 162 от 05.07.2016 г.

⁵⁵ Одитно доказателство № 2

⁵⁶ Одитно доказателство № 2

⁵⁷ Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз (СКУСЕС), създаден с ПМС № 70 на МС от 14.04.2010 г. за координация при управлението на средствата от Европейския съюз

⁵⁸ Чл. 26, ал. 4 от ПМС № 162 от 05.07.2016 г.

⁵⁹ Одитно доказателство № 19

⁶⁰ Одитно доказателство № 5 и протокол от заседание на СКУСЕС от 16.11.2016 г.

предоставяне на БФП над определена стойност на заседания на СКУСЕС, създава обективни условия за промяна в структурата на финансирането по инвестиционни приоритети и интервенционната логика на програмите, в случаите когато предложенията не са добре обосновани и мотивирани.

1.1.2.2. В Наръчника на ОП НОИР⁶¹ са утвърдени контролни процедури за проверки на съответствието преди административното одобрение на ИГРП от ръководителя на УО. Изискванията включват и проверки, свързани със съгласуване на ИГРП от КН по предложение на ръководителя на УО, както и за: публикуване за предварително обсъждане, съгласуване със СКУСЕС, публикуване на одобрената ИГРП на интернет страницата на оперативната програма и на единния информационен портал за средствата от ЕСИФ, процедури за изменение на ИГРП. Утвърдени са образци на ИГРП и контролен лист за проверки на ИГРП, и справка за отразяване на коментари по проекта на ИГРП.⁶²

За периода от 01.01.2014 г. до 31.07.2016 г. от УО на ОП НОИР не е утвърдена процедура за проверка на ИГРП, със съответен контролен лист, при нейното изменение. С Наръчника на ОП НОИР не е въведен ред за обосновка на промените на ИГРП, с което не е осигурена одитна следа за извършените промени, включително за случаите на предложения за включване на нови процедури.⁶³

Липсата на мотивировка при включването на процедурите в ИГРП не дава разумна увереност, че е осигурено добро планиране на процедурите за предоставяне на БФП въз основа на конкретни потребности и финансови разчети.

Към публикуваните ИГРП на електронната страница на МОН за съответните години от одитирания период, не са приложени основания и мотивировки за избора на планираните в тях процедури за предоставяне на БФП.⁶⁴ При включване на процедури за предоставяне на БФП в ИГРП и за тяхното изменение с актуализирани ИГРП през текущата година не е въведен ред за мотивиране и обосновка⁶⁵, поради което липсва мотивировка за избора им.

Планирането на процедури за предоставяне на БФП, които впоследствие не се обявяват без аргументация и одитна следа за това решение, не позволява да се оцени дали това управленско решение е основано на навременно идентифициране, оценяване и контролиране на идентифицирани слабости, свързани с обективни реалности или на непоследователност при взетите управленски решения.

Честите промени в планираните срокове за обявяване на процедурите, необявяването на планирани процедури, включването на нови процедури с актуализацията на годишните ИГРП, липсата на извършени подходящи анализи или проучване на потребностите на бенефициентите, липсата на ред и изисквания във вътрешните правила на Управляващия орган за конкретно обосноваване на промените не показват последователност в оперативното планиране за изпълнението на ОП НОИР 2014 -2020.

С направените изменения и допълнения в Наръчника на за управление на ОП НОИР (вариант 4 от м. май 2018 г.), в глава 5 „Програмиране и планиране“, т. 5.5.1. са въведени изисквания за мотивиране при извършваните промени в процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ при изменения в ИГРП.

1.1.3. *Обвързване на планирането на процедурите по приоритетна ос 1 с националните потребности*

⁶¹ Одитно доказателство № 2

⁶² Одитно доказателство № 2

⁶³ Одитно доказателство № 2

⁶⁴ Одитно доказателство № 5 и <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=39>

⁶⁵ ИГРП 2015 г., <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=39>

Годишното планиране за предоставянето на безвъзмездна финансова помощ по ОП НОИР 2014 - 2020 следва да се осъществява на база на потребностите за провеждане на процедури в съответствие с програмните документи⁶⁶. Навременното планиране е предпоставка за навременно стартиране и изпълнение на заложените в програмните документи цели.

Инвестициите в научна инфраструктура следва да бъдат планирани и развивани с оглед осигуряване на максимален принос от страна на научно-иновативната система за изпълнение на националната цел за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), съгласно приоритетите в НСРНИ.

Националните потребности в областта на научната инфраструктура са определени на основата на извършените анализи при разработването на Националната пътна карта за научната инфраструктура⁶⁷, приета през 2010 г.⁶⁸ и обновявана през 2014 г.⁶⁹ и 2017 г.⁷⁰ Към момента на програмиране на ОП НОИР 2014 – 2020 г., НСРНИ и пътната карта към нея не са изцяло съгласувани с ИСИС и предвидените дейности не са остойностени.⁷¹

При извършено проучване от одитния екип в процеса на одита чрез анкетна карта сред представители на научните среди относно пътищата за укрепване на научния потенциал и постигане на върхови постижения е посочено, че без обвързване на финансирането за наука на висшите училища с реалните научни резултати и без повишаване на бюджета за наука във висшите училища (8 млн. лв. през последните години за всички висши учебни заведения) е трудно да се очаква подобрене. Акцентирано е, че дейности, които са изцяло в правомощията на МОН, не са изпълнени със съдържание въпреки законови изисквания. Те са свързани с изискванията на Закона за висше образование за: (а) дефиниране на изследователски университети; (б) финансиране на висшите училища с 10 на сто от бюджета им за изследователска дейност; (в) финансиране на изследователската дейност според ежегодната оценка на научната им дейност⁷²; (г) развиване на стопанска дейност, свързана с изследователската и учебна дейност на висшите училища. (д) повишаване на дела в субсидията за висшите училища за качество до 50 на сто от общата субсидия за 2018 г. Като примери за ефективно насърчаване на научноизследователския потенциал и постигане на научни постижения от друга държава е посочен опита на Естония, Ирландия, Холандия, Израел, Швеция.⁷³

Каре № 1

В стратегията на Естония акцент за развитието на научните изследвания е поставен, така че:

- ползите от научноизследователската и развойната дейност да бъдат видими и разбираеми от всички и да се постигне широко участие на гражданите;
- да се осигури добро обучение за хората, за да се засили тяхното разбиране за изследванията и уменията, необходими за пазара на труда на 21-ви век;
- да се изгради доверие между научноизследователските институции и обществото, да се постигне развиване на диалога с обществеността и политиците, ангажиране на обществеността и всички нива на управление с изследвания.⁷⁴
- Сред приоритетите са и: публичното финансиране да се съсредоточава върху дейностите, свързани с научноизследователската и развойната дейност, които *водят до дългосрочни резултати за обществото и икономиката*;
- увеличаване на бюджетите за научноизследователска и развойна дейност както на национално, така и на европейско равнище.

⁶⁶ Одитно доказателство № 2

⁶⁷ С Националната пътна карта за научна инфраструктура са определени европейските и националните инфраструктури, които ще бъдат развивани с цел постигане на конкурентноспособна и иновативна икономика.

⁶⁸ Национална пътна карта за научна инфраструктура 2014 - 2020 г., Решение № 692 на Министерския съвет от 21.09.2010 г.

⁶⁹ Национална пътна карта за научна инфраструктура 2014 - 2020 г., приета с Решение № 569 от 31.07.2014 г. Министерския съвет

⁷⁰ Национална пътна карта за научна инфраструктура 2017-2023 г., приета с Решение № 354 от 29 юни 2017 година на МС

⁷¹ Одитно доказателство № 8

⁷² (разликите във финансирането с и без научни резултати са минимални (наредбата на МОН за финансиране на научната дейност във висшите училища от 2016 г.)

⁷³ Одитно доказателство № 43

⁷⁴ Одитно доказателство № 43

Капе № 2

За Ирландия, която постига съществен ръст в иновациите и развитието на научната инфраструктура, основният механизъм за засилване на научноизследователската и развойна дейност включва *пряка подкрепа чрез данъчни стимули*, които са по-подходящи за мултинационалните фирми. През последното десетилетие държавната подкрепа на Ирландия за научноизследователска и развойна дейност в бизнес се увеличава под формата на данъчни кредити за НИРД, които представляват около 70 на сто от всички държавни помощи през 2013 г. Данъчният кредит за научноизследователска и развойна дейност се счита за добре разработен и ефективен в насърчаването на бизнес научноизследователската и развойна дейност.

Специфичните бариери в ирландската иновационна система, които се посочват, са свързани с липсата на сътрудничество между науката и промишлеността, което е важно за подобряване на ефективността на фирмите с ниска производителност.

В предстоящата стратегия за наука, технологии и иновации в Ирландия се предлага засилване на фокуса разработване на конкурентна и прозрачна система за директна подкрепа, която да допълва съществуващите данъчни стимули и да насочи публичното финансиране към области с висока социална и икономическа възвращаемост.⁷⁵

В стратегията на ОП НОИР 2014 – 2020 е заложено, че като инструмент за изпълнение на националната цел оперативната програма, чрез изпълнението на мерки и дейности по приоритетна ос 1, следва да подпомогне увеличаването на инвестициите в НИРД и иновациите, и за засилване на върховите постижения. В резултат на засилено финансиране се очертава положителна тенденция на нарастване на дела на НИРД за периода 2007 – 2013 г., като нарастването е от 0,43 на сто до 0,64 на сто, но тези темпове не са достатъчни за постигането на националната цел от 1,5 на сто инвестиции в НИРД в процент от БВП. През 2016 г. нивото на НИРД спрямо БВП като цяло намалява спрямо предходните две години (2014 г. и 2015 г.) и е 0,78 на сто⁷⁶, което е показател и за съществеността на забавянето при финансирането на проектите по ПО1 на оперативната програма. Привличането на средства за НИРД от чужбина, които също бележат нарастване, е оказало положително влияние за нарастване на конкурентоспособността на българските научни организации, но не е довело до нарастване на инвестициите от български компании. Причините, които се посочват от МОН, за ниското финансиране на НИРД са свързани с това, че основният размер средства се насочва към заплащане на учените и за поддържащи дейности. Минимален е делът на средствата от националния бюджет, отделиани за изграждане на научна инфраструктура и за закупуване на оборудване.⁷⁷ В този смисъл навременното договаряне на средствата по ПО1 на ОП НОИР 2014 – 2020 е съществен елемент за изпълнение на националната цел, към чието изпълнение оперативната програма е пряко насочена. Такава е и целта на планираните средства по тази приоритетна ос – за изграждане на научноизследователски инфраструктури, с цел създаване на условия за икономически ръст, заетост и високо ниво на НИРД.

Намаляването на темповете на нарастване на дела на инвестициите за научноизследователска и развойна дейност в брутния вътрешен продукт през последните години в Република България, обаче показва, че трудностите при изпълнение на приоритетна ос 1 на ОП НОИР 2014 – 2020 влияят негативно върху изпълнението на националната цел.

1.1.3.1. Проучването на интереса и готовността на бенефициентите е предпоставка за осъществяване на адекватно планиране на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

Планирането на финансовите средства по ПО1 на ОП НОИР, необходими за постигане на целите в областта на науката, не е извършено въз основа на задълбочен анализ, предвид че НПКНИ е актуализирана с голямо закъснение, през м. юни 2017 г. При програмиране на ОП НОИР 2014 - 2020 е използвано проведено проучване от дирекция

⁷⁵ Одитно доказателство № 43

⁷⁶ Данните са на НСИ към 19.09.2019 г.

⁷⁷ НСИ, НИРД и иновации, 2016 г.

„Наука“ на МОН, с помощта на външни консултанти за „Анализ на потенциала за развитие на регионални научни центрове в България“. Проучването е с оглед да се установи реалното разпределение на научната инфраструктура и научния потенциал на територията на страната и да се направят изводи за развитие на научната инфраструктура по места, в т.ч. приоритизиране на най-важните направления, в които отделните групи бенефициенти се нуждаят от помощ и подкрепа. Целта е засилване на капацитета на бенефициентите за успешно управление на проекти, включително по отношение спазване на административните процедури, както и ефективно изпълнение на дейностите по същество⁷⁸.

Конкретно проучване на готовността на бенефициентите от УО във връзка с планираните процедури, включително по ПО1 не е проведено.⁷⁹ С това са свързани и част от причините за забавяне и удължаване на сроковете за кандидатстване по обявените процедури за предоставяне на БФП по ПО1 за изграждане и развитие на центрове за върхови постижения и за центрове за компетентност в рамките на срока за кандидатстване. Другата причина е свързана с извършените частични изменения в Условието за кандидатстване и документацията към тях, в това число и голяма част технически грешки. Това подлага под съмнение адекватността на извършвания контрол при разработването на насоките, което на практика води до увеличаване на административната тежест за УО поради необходимостта от преразглеждане, прецизиране и промени в част от документите.^{80, 81}

При публичното обсъждане на насоките за кандидатстване и критериите за оценка голяма част от въпросите са свързани с ограничения за участие на някои организации/институти в системата на науката, предложения за промени в заложените индикатори, предложения за прецизиране на критериите за оценка по отношение на критериите за икономическо въздействие на създаваните центрове и др. В процеса на кандидатстване от бенефициентите са задавани значителен брой въпроси, като голяма част от запитванията и предложенията са относно изисквания или обхват, който не попада в рамките на условията за кандидатстване⁸².

Не са проведени планираните мерки с ИГРП 2015 г. за разработване на бизнес планове и осигуряване на стратегически партньорства по ПО1, което също е елемент за проучване на готовността и потенциала на бенефициентите от УО.

С липсата на проведено конкретно изследване от УО относно потенциалните бенефициенти по процедурите на ПО1 не е идентифицирана своевременно съвкупността от обективни и субективни фактори, влияещи върху участието на бенефициентите. С това не са предвидени основни трудности при кандидатстване и договаряне, което да подпомогне предприемане на подходящи управленски действия.

Неосъществяването на мерки за подпомагане на потенциалните бенефициенти по приоритетна ос 1 на ОП НОИР 2014 – 2020 за разработване на бизнес планове и осигуряване на стратегически партньорства допълнително носи риск за одобрение на проекти, които не представляват интерес за бизнеса.

1.1.3.2. Постигането на националните цели изисква адекватно разпределение на ресурсите спрямо заложените приоритети.

Финансовите средства по приоритетна ос 1 не са конкретно обвързани с НПКНИ от 2010 г., актуализирана през 2014 г., въпреки че оперативната програма, респективно чрез приоритетна ос 1 е източник за реализирането ѝ. Посочените в пътната карта от 2014 г.

⁷⁸ Одитно доказателство № 7

⁷⁹ Одитно доказателство № 7

⁸⁰ Одитно доказателство № 4; Одитно доказателство № 7

⁸¹ Препоръка № 9

⁸² ИСУН <https://umis2020.government.bg/#/procedures/157/allDocs?rf=1517308862000>;
<https://umis2020.government.bg/#/procedures/159/allDocs?rf=1517308912000>

необходими финансови средства за идентифицираните научни структури представляват 38 на сто от заложения по ПО1 на ОП НОИР бюджет (476 012 131 лв.).

С приемането на Национална пътна карта за научна инфраструктура за периода 2017 – 2023 г., в обобщена таблица към нея, са представени потребностите от финансови средства до 2023 г., като са планирани и конкретните суми по видове източници за финансиране - държавния бюджет, ПО1 на ОП НОИР и други източници.⁸³

Таблица № 3 Прогноза за европейско и национално финансиране за изпълнение на НПКНИ (2018-2023 г.)
(в млн. лв.)⁸⁴

Дейности	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Общо 2018 - 2023
Центрове за върхови постижения - общо ОП НОИР	70	70	40	10	10	0	200
- Европейски средства (85%)	59,5	59,5	34	8,5	8,5	0	170
- Национално съфинансиране (15%)	10,5	10,5	6	1,5	1,5	0	30
Центрове за компетентности – общо ОП НОИР	50	50	30	10	10	0	150
- Европейски средства (85%)	42,5	42,5	25,5	8,5	8,5	0	127,5
- Национално съфинансиране (15%)	7,5	7,5	4,5	1,5	1,5	0	22,5
Регионални центрове – общо	30,00	30,00	20,00	10,00	10,00	0	100
- Европейски средства (85%)	25,50	25,50	17,00	8,50	8,50	0	85
- Национално съфинансиране (15%)	4,50	4,50	3,00	1,50	1,50	0	15
Уникални инфраструктури - общо	7,0	7,0	7,0	7,0	8,0	8,5	44,5
- Европейски средства (85%)	5,95	5,95	5,95	5,95	6,80	7,23	37,8
- Национално съфинансиране (15%)	1,05	1,05	1,05	1,05	1,20	1,28	6,7
Достъп до европейски бази данни с научна информация	12,0	12,0	12,0	13,0	16,0	18,0	83,0
- Европейски средства (85%)	0,0	0,0	0,0	6,0	6,0	6,0	18,0
- Национално съфинансиране (15%)	12,0	12,0	12,0	7,0	10,0	12,0	65,0
Общо от европейско финансиране	146,5	147,5	97,5	53,5	55,3	33,2	533,3
Общо необходими средства от ДБ, ОПНОИР и Хоризонт 2020, в т.ч.:	221,5	222,	167,0	114,0	134,5	127,0	986,5
- от държавния бюджет, вкл. национално съфинансиране	75,1	75,1	69,6	60,6	79,2	93,8	453,2
Обекти от НПКНИ – общо финансиране от нац. бюджет (без нац. финансиране ОПНОИР)	21	23	28	33	48	65	218
- издръжка на дейността	15,0	16,0	18,0	20,0	30,0	45,0	144,0
- програма на ФНИ, вкл. капиталови разходи	6,0	7,0	10,0	13,0	18,0	20,0	74,0
Обекти от НПКНИ - финансиране от програми на Хоризонт 2020	13	14	15	16	17	20	95
Членски внос (от държавния бюджет)	18,50	16,50	15	15	15,50	15,50	96

Необходимите ресурси са определени на основата на извършен диагностичен преглед на научната инфраструктура за оценка на съществуваща и бъдеща научна инфраструктура. Потвърдена е потребността от непрекъсната подкрепа на пазарно ориентирани и научноизследователски и развойни дейности за подобряване на конкурентоспособността на българската научноизследователска система и на икономиката като цяло, както и за фокусиране на финансовите интервенции на ОП НОИР върху приоритетните сектори на ИСИС. Идентифицираният финансов ресурс, необходим за реализиране на НПКНИ, след актуализацията ѝ от м. март 2017 г., е с 20 млн. лв. по-малко от планираните финансови средства по ПО1 на ОП НОИР. Поради забавянето при актуализиране на НСРНИ и НПКНИ в изпълнение на предварителните тематични условия, в периода на програмиране на ПО1, както и при разработване на операциите по ПО1, не е налична конкретна информация за реалните потребности във финансово изражение относно постигане на целите за развитие на научната инфраструктура.

В ИГРП за 2015 г., 2016 г. и 2017 г. не са включени предложения за операции по ПО1 извън НПКНИ.⁸⁵ Научноизследователските инфраструктури, създадени по Стратегическа цел 1 на ОП НОИР (центрове за върхови постижения (ЦВП) и центрове по компетентност (ЦК)), е планирано да бъдат пряко включени в НПКНИ, аналогично и за

⁸³ Стр. 40 НПКНИ

⁸⁴ Стр. 43- 44, НПКНИ

⁸⁵ Одитно доказателство № 7

проектите на български изследователски групи, участващи по рамковата програма "Хоризонт 2020".

При програмиране на ОП НОИР 2014 – 2020 г., по приоритетна ос 1 са използвани анализа и оценката на потребностите за постигане на целите за развитие на научната инфраструктура в приетата към момента Национална пътна карта за научната инфраструктура, в която не са включени всички обекти с национално и европейско значение. Конкретните потребности в актуализираната Национална пътна карта за научна инфраструктура от 2017 г., чието изпълнение е определено да се извършва със средства на оперативната програма, са определени при вече утвърден разполагаемия ресурс по оперативната програма за приоритетна ос 1.

Финансовият ресурс насочван от националния бюджет за придобиване на дълготрайни материални активи в областта на НИРД и научна дейност е незначителен. Затова планирането на подпомагането по ОП НОИР при несъобразяване с обективните национални потребности се отразява съществено върху постигането на националната цел.

1.1.3.3. Текущи оценки, посочени от Плана за оценка на ОП НОИР към м. август 2017 г., не са извършвани. Тези оценки се извършват при необходимост и са с препоръчителен характер в случаи на предложени промени в оперативната програма, както и при констатиран риск от нейното неизпълнение.

Независимо от констатираните рискове от неизпълнение на програмата с оглед забавянията при обявяване на процедурите по ПО1 и при изпълнение на процедури за предоставяне на БФП по ПО2 и ПО3, както и негативните констатации при извършената одитна мисия на ЕК от 26-28 октомври 2016 г.⁸⁶, не са подготвени предложения за промяна в програмата.

В три от извършените ангажименти за консултиране от „Звеното за вътрешен одит“ на МОН са идентифицирани редица пропуски, несъответствия и нарушения. Не са предприети коригиращи действия от министъра на образованието и науката и от РУО за минимизиране на риска от неизпълнение на планираните индикатори.⁸⁷

1.1.3.4. В Наръчника на ОП НОИР и измененията към него за одитирания период не са утвърдени процедури и правила, които да регламентират изисквания за приоритизация на процедурите и операциите, предвидени за включване в ИГРП за съответните години, включително по ПО1, въз основа на оценка и анализ на потребностите, изготвени разчети и обосновки (по отношение на времевите, финансовите и човешките ресурси) и разумни и обективни критерии за приоритизиране.^{88, 89, 90}

В резултат не е осигурена интервенционна логика на приоритети - бюджет – индикатори като основа за успешно постигане на целите.

1.1.3.5. Анализ на изпълнението на индикаторите и постигането на целите е извършен към м. май 2017 г. Установена е липса на динамика на количествените и качествените показатели при изпълнението на дейностите, което е индикатор за повишаване на риска от неизпълнение на дейностите и непостигане на целите на ОП НОИР. По отношение на индикаторите за резултат по ПО 1 е посочено, че е необходима промяна във формулировката или стойностите на показателите. Основание за това предложение е наблюдаваният висок процент на изпълнение спрямо базовата стойност, независимо че процедурите по тази ос все още не са стартирали. Като една от причините е променената методология при отчитането и липсата на яснота от къде са

⁸⁶ Одитно доказателство № 10

⁸⁷ Одитно доказателство № 9

⁸⁸ Одитно доказателство № 2

⁸⁹ Одитно доказателство № 5 и № 10 от одитен доклад № 0300201216 от 2017 г.

⁹⁰ Одитно доказателство № 7

взети стойностите на показателите с източник ЕК, още в етапа на изготвянето на програмата. Във връзка с правилото за автоматично освобождаване от бюджетен ангажимент, към края на 2017 г. е предвиден преглед на изпълнението на заложените индикатори по Програмата и оценен рискът от загуба на средства по ОП НОИР.⁹¹

На осмото заседание на КН е взето решение за изменение на ОП. На 04.12.2018 г. ЕК с решение С(2018)8169 одобрява изменението на програмата

Отчетената необходимост от промени в индикаторите по приоритетна ос 1 реферира към трудностите в етапа на нейното програмиране поради липсата на извършен предварителен анализ за състоянието на наличната научна инфраструктура.

1.2. Методология и критерии за подбор на операции, насочени към постигане на целите и резултатите по приоритетна ос 1

1.2.1. Обвързаност на цели и резултати със съответните приоритети

Подборът на операциите осигурява, че операциите допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по съответните приоритети, съгласно изискванията на чл. 125, параграф 3 буква а) i. на Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.

Изграждането на научна инфраструктура е ангажимент на всяка държава членка на Европейския съюз и представлява основен приоритет в Европейската пътна карта за изграждане на общоевропейско научноизследователско пространство. Постигането на конкретни цели и резултати по съответните приоритети на ОП НОИР 2014 - 2020, е обвързано с изпълнение на националните цели в областта на науката и образованието, по-специално по ПО1 със националната цел за повишаване дела на НИРД до 1,5 на сто от БВП. За изпълнението им е необходим подходящ подбор на критерии за операции, обвързани с националните потребности, дефинирани в националните стратегически документи.

В стратегията на ОП НОИР 2014 – 2020 г. е заложено с помощта от ЕФРР по ПО1 да се подкрепят инвестиции за повишаване на ръста на финансирането за НИРД и доближаване до целта от 1,5 на сто от БВП до 2020 г.; пазарно-ориентиране на научните изследвания за повишаване капацитета за иновации и конкурентоспособност, и модернизиране на изследователската инфраструктура чрез: центрове за върхови постижения, центрове за компетентност и модернизация на научна инфраструктура; подобряване на териториално и тематично разпределение на научноизследователската инфраструктура; развитие на капацитета за приложни изследвания и иновации в приоритетните направления на ИСИС и др.

От своя страна специфичните цели и приоритети по ОП НОИР 2014 - 2020, в частта на ПО1, са насочени за изпълнение на стратегическите документи за научноизследователската инфраструктура⁹² и конкретно за нейното осъвременяване, което е в изпълнение и на националната цел за повишаване нивото на НИРД. Те са обвързани с изпълнението на приоритет 1а „Укрепване на инфраструктурата, необходима за научноизследователска и иновационна дейност, подобряване на капацитета за реализиране на достижения в областта на научноизследователската и иновационната дейност и насърчаване на центрове на компетентност, по-специално центрове, които са от интерес за Европа, като част от приоритетите на политиката за сближаване на Европа“.

1.2.1.1. За периода от 2010 г. – 2017 г. са приети основните стратегически документи за развитие и осъвременяване на научната инфраструктура, като са идентифицирани потребности от системни и целенасочени действия за насърчаване на регионалната интелигентна специализация и интеграция на научните организации и ключови икономически субекти, с цел да се подобри цялостното икономическо развитие на отделните региони.⁹³ Първоначално са определени 14 проекти⁹⁴, които имат потенциал

⁹¹ Одитно доказателство № 4

⁹² НСРНИ; ИСИС; Национална пътна карта за научна инфраструктура.

⁹³ Пътна карта, приета 2010 г., актуализирана 2014 г. и 2017 г.

⁹⁴ С актуализираната Пътна карта от 2014 г.

да достигнат до етап на готовност за изпълнение към 2015 г. - 2016 г., като не са идентифицирани ясно потребностите от финансови ресурси за постигане на целите за развитие на научната инфраструктура и конкретните източници на финансиране⁹⁵. С приемането на актуализираната пътна карта през 2017 г.⁹⁶ техният брой е нараснал до 22 научни инфраструктурни комплекси, групирани в шест тематични области⁹⁷:

1.2.1.2. Като първи етап до края на 2018 г. в НСРНИ, актуализирана 2017 г.⁹⁸ е предвидено приключване на конкурсите за изграждане на Центрове за върхови постижения (ЦВП), Центрове за компетентност (ЦК) и Регионални центрове (РЦ) по ОП НОИР, които процедури са планирани и стартирани по ПО1 на ОП НОИР 2014 – 2020.

Изпълнението на националните приоритети за синхронизация на НСРНИ, респ. НПКНИ с ИСИС, следва да води и до изпълнение на приоритетите, приети за обобщоевропейските научноизследователски инфраструктури. При извършен преглед на основните приоритетни тематични области, към които са насочени стратегическите документи, отнасящи се до научната инфраструктура са констатирани различия:

Таблица № 4 Различия в тематичните областни обособени като приоритетни в стратегическите документи

Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2017 – 2023 г. Тематични приоритетни области за научни изследвания	ИСИС Тематични приоритетни области	ЕСФНИ ⁹⁹ Тематични области	НПКНИ ¹⁰⁰ Тематични области
1. Нови енергийни източници и енергийно-ефективни технологии. 2. Мехатроника и чисти технологии. 3. Здраве и качество на живот. Превенция, ранна диагностика, терапия, зелени -, сини - и екологични технологии, биотехнологии, еко-храна. 4. Опазване на околната среда. Екологичен мониторинг. Ефективно използване на източници и биологични ресурси. Технологии за управление на отпадъците. 5. Материалознание, нано- и квантови технологии. 6. ИКТ.	1. ИКТ. 2. Мехатроника и чисти технологии. 3. Здравословен начин на живот и биотехнологии. 4. Нови технологии в творческите и развлекателните индустрии.	1. Физически науки и инженеринг 2. Здраве и храна 3. Околна среда 4. Енергетика 5. Социални и културни иновации 6. Е-инфраструктура	1. Физика, материални науки и инженеринг. 2. Медицински и агро-био науки. 3. Социални и хуманитарни науки. 4. Е-инфраструктура за мултидисциплинарни изследвания.

Източник: Национална пътна карта за научна инфраструктура 2017 – 2023 г.

Причините за различията са свързани с факта, че при изготвянето на Националната пътна карта до 2023 г. са ползвани резултатите от извършения от МОН преглед и оценка на наличната инфраструктура в научните организации – лаборатории и оборудване на университети и научноизследователски институти, административния капацитет и финансовия ресурс.¹⁰¹ Определените в него четири научни направления на приложение са приоритети на Европейски стратегически форум за научноизследователски инфраструктури (ESFRI)¹⁰². Тематичните области са съгласувани с ЕК и съгласно Насоките на ЕК¹⁰³,¹⁰⁴ държавите-членки се насърчават да разработят националните пътни

⁹⁵ С цел преглед на ефективността и ползите от включването ни в част от тези проекти през 2013 г. МОН стартира дейности по актуализиране на НПКНИ за преглед и оценка на съществуващи и нови научноизследователски инфраструктури за идентифицирани на тези, които се вписват в 7 европейските приоритети и очертаване на приоритетни направления за модернизирането и/или изграждането на нови научни съоръжения.

⁹⁶ Национална пътна карта за научна инфраструктура 2017-2023 г., приета с Решение № 354 от 29 юни 2017 г. на МС, актуализирана във връзка с приемане на предварителните условия по Споразумението за партньорство на Република България.

⁹⁷ „Енергия“ - 4 инфраструктури, „Околна среда“ - 4, „Здраве и храна“ - 7, „Природни и инженерни науки“ - 3, „Социални и културни иновации“ - 2 и „Електронна инфраструктура“ - 2 (14 след последната актуализация от 2014 г. и 9 нови проекта), които са включени в НПКНИ 2017-2023 г. Основните изводи от този преглед показват

⁹⁸ Национална пътна карта за научна инфраструктура 2017-2023 г., приета с Решение № 354 от 29 юни 2017 г. на Министерски съвет, стр. 30-31

⁹⁹ Европейски стратегически форум за научноизследователски инфраструктури
https://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=esfri

¹⁰⁰ Национална пътна карта за научна инфраструктура 2017 г., изготвена въз основа на извършения диагностичен анализ на научна инфраструктура от МОН

¹⁰¹ приключен през месец март 2017 г. <http://www.mon.bg/?go=page&pageId=4&subpageId=53>;

¹⁰² https://ec.europa.eu/research/infrastructures/index_en.cfm?pg=esfri

¹⁰³ От Дирекция „Наука“ е представена информация за съгласуване на тези области с ЕК.

¹⁰⁴ Одитно доказателство № 12

карти за научноизследователски инфраструктури и да заделят средства както за националните, така и за общеевропейските научноизследователски инфраструктури, включително и тези на ESFRI. По този начин в обхвата на проучването не са заложили конкретно определените приоритетни области от ИСИС¹⁰⁵, които са част от предварителното условие за използването на ЕСИФ, като националните пътни карти трябва да бъдат свързани с националните стратегии за интелигентно специализиране.¹⁰⁶

Различията в тематичните области, определени като приоритетни за страната, не са в резултат на несъгласуваност на националните стратегически документи относно научната инфраструктура, а произтичат от ангажиментите на страната ни за изпълнение на европейските приоритети за изграждане и развитие на научноизследователски инфраструктури. Изпълнението на националните цели, заложили в Националната стратегия за развитие на научната инфраструктура 2017 – 2023 г., е обвързано с тематичните области в ИСИС, чиято устойчивост за привличане и задържане на най-добрите студенти, докторанти и изследователи ще се измерва с реализация на заложените дейности в Националната пътна карта за научната инфраструктура.

1.2.1.3. Въз основа на приетите от УО и одобрени от КН критерии и методология за подбор на операция¹⁰⁷ по обявените процедури по ПО1 за ЦВП и ЦК, са утвърдени и Условия за кандидатстване, в които са определени изискванията за кандидатстване и условията за изпълнение. Методологията за оценка на проектите предложения включва два етапа: за административно съответствие и допустимост, и за техническа и финансова оценка. В критериите за оценка на административно съответствие и допустимост са заложили основните изисквания за допустимост, подаване на документите по електронен път, необходимите видове документи, а за техническа и финансова оценка – изискванията за оценка на научния потенциал на кандидатстващите научни организации – административен, научен и управленски капацитет, организационна структура и потенциал на програмата, иновационна дейност, начин на използване на наличното оборудване. В критериите за оценка са включени два основни раздела с критерии: раздел А. Оценка на предложените предложения и анализ и раздел Б. II. Оценка на научноизследователския потенциал на кандидатстващата научна организация оценка на приложимостта на планираните инвестиции. В раздел А са включени критерии и подкритерии за оценка на спазването на изискванията за съответствие с ИСИС и стратегическите документи в областта на науката, а в раздел Б – за оценка на научния потенциал на организацията и нейния асоцииран партньор. Максималният брой точки по двата раздела е 100 точки, като праговата стойност и по двата раздела е 70 т. Крайната оценка се образува от сбора на получените точки от кандидата по двата раздела на критериите за оценка с тежест съответно 70:30. По-голямата тежест на точките е по критериите на раздел А с оглед съществеността им за постигане на целите на проекта.

1.2.1.4. ОП НОИР 2014 – 2020 г. е фокусирана преди всичко за научни изследвания, а дейностите с приложна дейност са със спомагателен характер.¹⁰⁸ В стратегията на ОП НОИР 2014 – 2020 г. е заложило, че тя следва да изиграе решаваща роля за подобряване на нивото на НИРД и иновациите и за активизиране на иновационния потенциал, чрез подпомагане в приоритетните направления на ИСИС, като за акцент е посочено изпълнението на националната пътна карта за научна инфраструктура да се съчетава с приоритетните направления на ИСИС и с приоритетите на Европейския стратегически форум за научно-изследователски пътни инфраструктури (ESFRI). Посочено е също, че комерсиализацията на резултатите е основна слабост на българската

¹⁰⁵ (мехатроника и чисти технологии, информатика и информационни и комуникационни технологии, индустрия за здравословен живот и био-технологии, нови технологии в креативните и рекреативните индустрии)

¹⁰⁶ Одитно доказателство № 11

¹⁰⁷ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=409> и <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=410>

¹⁰⁸ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=409>, таблица с коментари/предложения по процедура центрове за върхови постижения

научноизследователска система и сътрудничеството между публичните изследователски организации, университетите и частния сектор не е достатъчно развито. Публичните политики не насърчават достатъчно дългосрочни устойчиви партньорства между участниците в иновациите. Тази липса на сътрудничество и взаимно доверие между научноизследователските организации и фирмите, наред с лошия опит в комерсиализация на резултатите от научните изследвания на научните организации и бизнеса, е една от основните причини за ниската иновационна активност в България.¹⁰⁹

В критериите по операциите на ПО1 акцентите също са поставени към подкрепа на достъпа до международни изследователски центрове и бази данни, както и публикации в признати научни издания и други мерки и инициативи за предоставяне на възможност за интернационализация и засилване на конкурентоспособността на българската наука. Независимо че в националните стратегически документи са заложили ясни изисквания¹¹⁰ не само за обвързаност на научните изследвания с приоритетите на интелигентната специализация, а и за комерсиализация на резултатите от научните изследвания, като гаранция за пълноценно реализиран потенциал на държавната система за научни изследвания, на практика в критериите за оценка по приоритетна ос 1 не се акцентира ясно върху това. Основанията за липсата на фокус върху комерсиализация на иновациите са свързани с необходимостта от ясна демаркация с Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност 2014 – 2020 г.“ (ОПИК), по която ще се финансират такива проекти.

С оглед ограниченото сътрудничество между публичните изследователски организации, университетите и частния сектор, при подбора на операции и критериите им за оценка по ОП НОИР 2014 – 2020 г. са включени изисквания за участие на асоциирани партньори и съответно са определени критерии за оценка на участието на партньорите със съответни тежести на критериите. С това са създадени до известна степен предпоставки за насърчаване на процесите на партньорство между бизнеса и научните организации.

По операциите на приоритетна ос 1 за изграждане и развитие на центрове за върхови постижения и на центрове за компетентности, от УО са изготвени и утвърдени подходящи методология и критерии за подбор, които да гарантират, че операциите допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по инвестиционен приоритет за укрепване на научноизследователската и иновационната дейност.¹¹¹ Липсата на ясна насоченост към комерсиализация на резултатите от научните изследвания при одобряването на проектите по ОП НОИР 2014 – 2020 г., с оглед демаркацията с ОПИК 2014 – 2020 г., крие риск от изместване на фокуса от приоритета за иновации. Създаването и реконструкцията на центрове без осигуряване на реални условия/приоритет за насърчаване на партньорствата с бизнеса, няма да допринесе за постигане на целите за развитие на иновациите.

1.2.2. Обосновка и публичност за подбора на критерии (обществено обсъждане)

1.2.2.1. Мотивираната обосновка при обсъждане и прием на критерии и методология за оценка на проектните предложения създава условия за провеждане на недискриминационна и прозрачна процедура за подбор и обективни критерии за подбор на операции, които избягват конфликта на интереси.¹¹²

В Наръчника на ОП НОИР¹¹³ е описан процесът на програмиране на ниво „операция“ относно разработване/промяна на критерии за подбор на операции и методология и критерии за оценка на проектни предложения. Определени са съответните длъжностни лица, нива на отговорности и контролни процедури.

¹⁰⁹ ОП НОИР 2014 – 2020 г.

¹¹⁰ НСРНИ и ИСИС

¹¹¹ ИП 1а „Укрепване на инфраструктурата, необходима за научноизследователска и иновационната дейност, подобряване на капацитета за реализиране на постижения в областта на научноизследователската и иновационната дейност и насърчаване на центровете на компетентност, по-специално центровете, които са от интерес за Европа“.

¹¹² Регламент (ЕС) № 1303/2013 г., чл. 34, параграф 3, т. б)

¹¹³ Одитно доказателство № 2

Одобренията от РУО методология и/или критерии за подбор на операции са представяни на КН за одобрение по съответния регламентиран ред.¹¹⁴ Изискванията за аргументацията на предложените за одобрение критерии за оценка съгласно Наръчника на ОП НОИР се изискват в случаите, когато се предлагат промени по вече одобрени методология и критерии за подбор на операции¹¹⁵. В предоставената от УО информация, свързана със заседанията на КН след м. август 2016 г. и предоставените материали за заседанията, включително към критериите за оценка, предстоящи за одобрение или изменение, не са посочени мотиви.¹¹⁶

1.2.2.2. С приетите от Комитета за наблюдение критерии за избор на операции и съответната методология за оценка, от УО се разработват Насоки за кандидатстване и пакет с документацията към тях. Провеждането на процедурите по подготовка, обсъждане, съгласуване одобрение и публикуване на Насоките при директно предоставяне¹¹⁷ и конкурентен подбор на проекти¹¹⁸ е описано в Наръчника на ОП НОИР, глава 10. За процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, които се осъществяват в съответствие с раздел III на ЗУСЕЦИФ и раздел II на ПМС № 162/05.07.2016 г., е включено описание на етапите, без да са конкретно определени всички процедури по изготвяне и одобряване на Насоки, включващи ясно разграничение на отговорности и контроли.¹¹⁹

Липсата на въведени ясно разписани процедури по отношение на процеса по подготовка на Насоките за кандидатстване и документацията към тях при процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, не осигурява условията относно спазване изискванията за въвеждане на контроли по отношение на всички етапи от управленския процес.

В периода след приключване на одита и преди издаване на окончателния одитен доклад в Наръчника на за управление на ОП НОИР (вариант 4 от м. май 2018 г.) в глава 5 „Програмиране и планиране“ от т. 5.5.3 до т. 5.5.10 е определен реда за изготвяне, съгласуване и одобряване на Насоки за кандидатстване при процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, в т.ч. по отношение Насоките за кандидатстване при процедури за директно предоставяне. С направените изменения и допълнения е постигнато ясно разграничаване на отговорностите и въвеждане на контролни процедури за изпълнението на дейностите, като изрично са определени: необходимите действия, отговорните длъжностни лица за тяхното изпълнение, вида документ, който се съставя, включително за документиране на резултатите от изпълнените контролни процедури и сроковете за тяхното изпълнение.¹²⁰

1.2.2.3. Във вътрешните правила на ОП НОИР¹²¹ е заложена процедура за съгласуване и одобрение на Насоките за кандидатстване съобразно приложимите правила за държавни помощи. Преди публикуването на проекта на Насоки, успоредно с публикуването им за осигуряване на възможност за писмени възражения и предложения, Управляващият орган ги изпраща на Министерство на финансите (Дирекция "Държавни помощи и реален сектор", отдел "Държавни помощи") за съгласуване с приложимата нормативна уредба в сферата на държавните помощи^{122, 123}. След отразяване на получените от Министерство на финансите препоръки (в случай, че има такива), Насоките за кандидатстване се внасят за утвърждаване от ръководителя на Управляващия орган.

¹¹⁴ Одитно доказателство № 13

¹¹⁵ Одитно доказателство № 2

¹¹⁶ Одитно доказателство № 13

¹¹⁷ Одитно доказателство № 6

¹¹⁸ Одитно доказателство № 6

¹¹⁹ Одитно доказателство № 6

¹²⁰ Наръчник за управление на ОП НОИР (версия 4): <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=139>

¹²¹ Одитно доказателство № 2

¹²² в изпълнение на Регламент (ЕС) № 1407/2013 г. на Комисията от 18.12.2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis (ОВ, L 352/1 от 24.12.2013 г.).

¹²³ Чл. 26, ал. 3 във връзка с допълнителните разпоредби §5, т. 5 от ЗУСЕЦИФ и Закона за държавните помощи Съгласно Закона за държавните помощи, министърът на финансите е националният орган, който отговаря за наблюдението, координацията и прозрачността на държавните помощи на национално, областно и общинско ниво.

За съгласуване на изискванията по процедурите на ПО1 за изграждане и развитие на центрове за върхови постижения и за компетентности с приложимите правила за държавните помощи, проектите на Условието за кандидатстване с прилежащата към тях документация, преди одобрение им, са изпратени за съгласуване с отговорното звено в МФ.^{124, 125} Предоставените в становището на МФ бележки са отразени в одобрените Насоки относно прецизиране на механизма за проследяване и разпределение на използването на инфраструктурата, разделното отчитане на инфраструктурата за стопански и нестопански дейности, наличието на обособена аналитична счетоводна отчетност за всички дейности, начина на изчисляване на прага по отношение на годишния капацитет на структурата; комерсиализиране на портфолиото с права (ЦК), разработване на бизнес специализирани услуги (ЦК)¹²⁶. Допълнително в периода юли - август 2016 г., след удължаване на срока за кандидатстване, е проведена повторна комуникация с Министерство на финансите по отношение на приложимата правна уредба в областта на държавните помощи, както и с дирекция „Наука“ към МОН.¹²⁷

Въвеждането на механизма за съгласуване от УО на насоките за кандидатстване с Министерство на финансите създава условия за адекватно прилагане на правилата за държавни помощи.

1.2.2.4. Кандидатите за бенефициенти имат право на разяснения по Насоките/Условието за кандидатстване. При процедурата за предоставяне на БФП чрез процедура на подбор на проекти УО, в рамките на 30 дни от датата на публикуване на обявата за стартиране координирано с мрежата от информационни центрове, се организира разяснителна кампания, насочена към потенциалните кандидати. Разяснение може да бъде поискано до три седмици преди изтичането на срока за кандидатстване и то се утвърждава от ръководителя на управляващия орган или оправомощено от него лице.¹²⁸

Предоставяни са отговори на въпроси на бенефициенти от УО по отношение на процедурите за конкурентен подбор¹²⁹, в т.ч. по ПО1. Запитванията, въпросите и предложенията са обобщавани в таблици и са налични в ИСУН, в модул „Процедури“, към съответните процедури за предоставяне на БФП. За организацията и провеждането на кампанията е определен отговорен служител от отдел „Програмиране и договаряне“, със задължение да обобщава постъпилите коментари и предложения и изготвя обосновка за тяхното приемане или отхвърляне.¹³⁰

1.2.2.5. Сроковете за обществено обсъждане на документацията по процедурите за подбор на проекти по ПО1 „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ и „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“ са изменени. Първоначално определеният срок от две седмици, впоследствие е увеличен на 30 дни¹³¹, с оглед значителния интерес и многобройни запитвания от страна на потенциалните бенефициенти.¹³²

При проведената от УО информационна кампания е регистриран значителен интерес към двете операции от научни организации от цялата страна. Постъпили са голям брой запитвания относно различни аспекти и/или документи, свързани с изискванията за кандидатстване и оценяване на проектите, както и за ефекта от изпълнение на

¹²⁴ съгласно вътрешните правила в изпълнение на изискванията на чл. 26, ал. 3 от ЗУСЕСИФ, с писмо № 0201-480/29.07.2015 г. от РУО на ОП НОИР до Дирекция "Държавни помощи и реален сектор", отдел "Държавни помощи" в Министерството на финансите

¹²⁵ Одитно доказателство № 2

¹²⁶ Одитно доказателство № 3

¹²⁷ Одитно доказателство № 4

¹²⁸ съгласно изискванията на чл. 5, ал. 3 от ПМС № 162 от 2016 г. във връзка с чл. 26, ал. 6 на ЗУСЕСИФ и вътрешните правила на ОП НОИР.

¹²⁹ ИСУН

¹³⁰ Одитно доказателство № 2

¹³¹ Одитно доказателство № 15

¹³² Одитно доказателство № 15

процедурите за предоставяне на БФП. По-голяма част от запитванията не са приети. Те са свързани с:

- ограничения за участие на различни структури и институции, които не са допустими кандидати и партньори като субекти, съответстващи на дефиницията за организация за научни изследвания и разпространение на знания по т. 15, буква бб от Рамката за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации, независимо че са включени в Пътната карта за научната инфраструктура (Университета по библиотекознание и информационни технологии, Националният исторически музей, Националната библиотека „Св. Св. Кирил и Методий“, Националният военноисторически музей и др.);

- риска от припокриване на дейности по ОП НОИР и ОПИК. От Министерството на икономиката е посочено, че е необходимо преразглеждане на предвидената подкрепа за създаването на центрове за компетентност и центрове за върхови постижения от гледна точка на избягване на припокриването на дейности с вече създадената инфраструктура за научно-изследователска дейност и иновации в рамките на София Тех Парк. Предложението е прието за сведение.

Не е прието предложението за добавяне на допълнителни точки на центрoвете, които ще използват създадената научна инфраструктура „София Тех парк“:

- ненасоченост на утвърдените критерии за оценка на проектните предложения по ПО1 към резултат, което не осигурява добра координация на наука и иновации с бизнеса;

- издигане ролята на бизнес партньорите по проекта, като се облекчи процедурата по тяхното включване в проекта и се увеличи значението им при оценката на проектното предложение;

- включване като елемент в оценката на създадени иновативни продукти с приложимост в практиката.¹³³

Удължаването на сроковете за обществени обсъждания е обвързано с липсата на извършено подходящо проучване сред кандидатбенефициентите. Наличието на значителни по обхват и разнородност предложения и коментари, както и често повтаряеми въпроси, свързани с критериите за оценка и насоченост на мерките към координация и взаимодействие с бизнеса поставят редица въпроси пред УО на ОП НОИР относно постигането на ефекта от заложените цели за осигуряване на взаимодействието на науката и бизнеса.

Липсата на финансирани инвестиционни проекти от МОН чрез инструмента ЕФРР през програмния период 2007 – 2013 г. (където финансирането е само по ЕСФ) е съществена предпоставка за необходимостта от повече информираност на потенциалните бенефициенти, както и по-висока разпознаваемост и доверие на широката общественост, което да осигури навременно договаряне и изпълнение на качествени проекти от УО. Установените затруднения от Управляващия орган в процеса на подготовка на документацията допълнително забавят изпълнението на планираните мерки.

1.2.2.6. Въз основа на общественото обсъждане са извършени изменения в Условието за кандидатстване по процедурите за подбор на проекти по ПО1 „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ и „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“ в резултат на обществено обсъждане. Резултатите от обсъждането са отразени в таблица.

От УО освен отстранените многобройни технически грешки и грешки, свързани с прецизиране на теста, са приети предложения за промени в Условието за кандидатстване и документацията към тях относно:

¹³³ Таблица за съгласуване с коментари и предложения по процедура „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ т. 12 <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=409>

а) процедурата за изграждане и развитие на центрове за върхови постижения, в която е извършена промяна с оглед прецизиране¹³⁴, така че едно юридическо лице да може да участва като водеща организация с не повече от едно проектно предложение по един и същи компонент;

б) публикациите да са на хабилитирани учени¹³⁵ с индекс на Хирш;

в) публикациите и цитатите да са на членове на екипа, които са в трудови правоотношения с организацията кандидат/партньор и др.

Разглеждането и одобряването на разработените документи по двете процедури е осъществено чрез писмена процедура за неприсъствено вземане на решение от членовете на Комитета за наблюдение на ОП НОИР.¹³⁶

1.2.2.7. Извършено е изменение в определения срок за подаване на проектни предложения по двете процедури, като срокът за подаване на проектните предложения е удължен с един месец, три дни преди изтичането му, поради липсата на подадени проектни предложения, както и във връзка с постъпили предложения на ръководителите на различни научни организации, някои от които изпратени с официални писма до министъра на образованието и науката. Причините са свързани с трудностите относно попълването на документацията поради изисквания голям брой документи, включително преведени на английски език и установените редица фактически грешки в Условието за кандидатстване и документацията, които са отстранени след Решение на РУО и одобрени от Комитета по наблюдение.

Допуснатите слабости от Управляващия орган на ОП НОИР 2014 – 2020 при изпълнението на дейностите по приоритетна ос 1 индикират за трудностите на УО в етапа на планиране и анализиране на готовността на бенефициентите. Във връзка със затрудненията, настъпили вследствие на недостатъчно проучване сред потенциалните бенефициенти, наличие на много предложения от потенциалните бенефициенти при обществени обсъждания за промени в Условието за кандидатстване и наложителните корекции, неизвървяване на мерки за подпомагане разработването на бизнеспланове от научните организации и др. са предприемани допълнителни коригиращи действия от страна на Управляващия орган с оглед намаляване на ефекта от взети неадекватни управленски решения и/или липса на подходящ и достатъчен капацитет.

1.2.3. Разработване и приемане на методологията и критериите за оценка

1.2.3.1. Отдел „Програмиране и договаряне“ отговаря за релевантността на критериите към ОП НОИР 2014 - 2020. За разработването им се създава работна група, в която са включени експерти от отдели „Програмиране и договаряне“ (ПД) и „Верификация“ на УО, както и от други специализирани звена на МОН и, при необходимост, други експерти, съобразно спецификата на съответната мярка от ОП. Разработените критерии за оценка са изпращани за обсъждане от членовете на подкомитета/тематичната работна група, предложенията и коментарите от които са обобщавани в съгласувателна таблица от отдел „Наблюдение и оценка“. Липсват разпоредби за тяхното публикуване на интернет страницата, където е налична информацията за КН. В случай на отразени промени в методологията и/или критериите за подбор на операции в резултат от обсъжданията в подкомитета/ТРГ, те се представят отново за одобрение от РУО, след попълване на контролен лист за проверка на методология и критерии за подбор на операции. Съгласуваните методология и критерии се представят за одобрение, чрез Секретариата на Комитета за наблюдение, като преди това се попълва контролен лист.¹³⁷ В Наръчника на ОП НОИР не са определени срокове, в рамките на които да бъдат разработени Насоките и пакета с документация след

¹³⁴ проект на Насоки за кандидатстване, публикуван на електронната страница на МОН за коментари, стр. 69

¹³⁵ проект на Насоки за кандидатстване, публикуван на електронната страница на МОН за коментари, стр. 41 под черта

¹³⁶ Одитно доказателство № 4

¹³⁷ Одитно доказателство № 2

одобряване на методологията и критериите за оценка за съответната операция на заседание на Комитета по наблюдение.¹³⁸

При разработването/промяната на методология и критерии за подбор на операции следва да се осигури тяхното съответствие с приложимата нормативна уредба за управлението на средствата от ЕСИФ, регулирането на държавните/минималните помощи и специфичната сфера към която са насочени дейностите, които се предвижда да бъдат финансирани. В критериите задължително се посочват: основните параметри на приоритетната ос, допустим кандидат, допустимите дейности и разходи, размера на БФП, конкретните критерии и начина за оценка.

При извършения преглед и сравнение на приетите и изменени методология и критерии за оценка по ПО1 на ОП НОИР^{139, 140} по процедури BG05M2OP001-1.001 „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ и BG05M2OP001-1.002 „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“, се установи:

а. Приетите критерии за оценка по посочените процедури за предоставяне на БФП са измерими. С одобрените критерии се извършва оценка на подадените проектни предложения за финансиране на нестопански дейности, като развитие на научна инфраструктура, провеждане на научни изследвания и разпространение на научните резултати. Към всеки от критериите и подкритериите за оценка са посочени конкретни указания към членовете на оценителната комисия за осигуряване на коректност на оценките, за разлика от методологията по операциите на приоритетни оси 2 и 3 („Ученически практики – фаза 1“ на приоритетна ос 2 на ОП НОИР – проект в одитната извадка^{141, 142};

б. В критериите за оценка са включени два основни раздела с критерии: раздел А. (оценка на проектното предложение (на визията за центъра) и раздел Б. II. (оценка на научноизследователския потенциал (на капацитета) на кандидатстващите институции), с тежест в оценката съответно 70:30. Мотивите за въвеждане на приетите съотношения в компонентите на оценяване са с оглед осигуряване на предпоставки за жизнеспособност на бъдещите центрове.

В анкетите на част от бенефициентите се изказват съмнения относно баланса на съотношенията в критериите по двата компонента на проектното предложение като се посочва, че това крие риск не много силни в научно отношение институции да наемат компетентни фирми или специалисти по научен мениджмънт, които да изготвят добри в тази си част проектни предложения.¹⁴³

в. За подобряване на капацитета за реализиране на достижения в областта на научноизследователската и иновационната дейност се насърчават бенефициентите да привличат водещи изследователи и върхови специалисти за провеждане на научни изследвания на високо ниво, за което се предоставят по-висок брой точки при оценката на проектното предложение. В Условието за кандидатстване по двата проекта, съгласно разпоредбите на чл. 125, т. 3, буква г на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. са въведени определени изисквания към административния капацитет, включен в проектите. Докторантите, младите учени, водещите изследователи и върховите специалисти, включени по проекта, следва да са с висок образователен ценз или водещи в областта си, а за върховите специалисти са включени специфични изисквания да бъдат международно

¹³⁸ Одитно доказателство № 2

¹³⁹ През периода от м. февруари до м. октомври 2015 г. са подготвени критерии за оценка по 17 различни операции на ОП НОИР 2014 - 2020, включително тези за „Изграждане и развитие на Центрове за върхови постижения“ (ЦВП) и „Изграждане и развитие на Центрове за компетентност“ (ЦК) по приоритетна ос 1. Критериите за ЦВП и ЦК са приети официално от Комитет по наблюдение на ОП НОИР 2014 - 2020, през м. октомври 2015 г. Определени са работни групи за изготвяне на Насоки за кандидатстване/Условия за кандидатстване по 9 операции, включително тези за ЦВП и ЦК по приоритетна ос 1 на ОП НОИР 2014 -2020 г.¹³⁹ На 10.02.2016 г. е проведено заседание на Подкомитет „Научни изследвания и технологично развитие“, на което са разгледани и обсъдени разработените Насоките/Условията за кандидатстване по двете процедури.

¹⁴⁰ Одитно доказателство № 13

¹⁴¹ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=391>, по приоритетна ос 2 Образование и учене през целия живот на ОПНОИР

¹⁴² <https://umis2020.government.bg>

¹⁴³ Одитно доказателство № 41

признати в референтни бази данни за научни изследвания. В процеса на кандидатстване точките, които се дават за оценка на върховите изследователи при анализа на капацитета на кандидата и асоциирания партньор, се определят на база проверки относно броя на цитиранията и публикациите в международно признати референтни бази данни за научни изследвания SCOPUS и WoS (хабилитирани учени с Индекс на Хирш), с оглед избор на качествени проекти.

г. Разработването и утвърждаване на Насоките и пакета с документацията обхваща значителен по продължителност срок. Времетраенето за разработване и утвърждаване на Условието за кандидатстване и пакета документация към тях е с продължителност от 10 месеца след приемане на методологията и критериите за оценка от КН, което съответно е забавило стартирането на планираните с ИГРП процедури. Тези особености не са предвидени от УО при определяне на планираните в ИГРП срокове. Причините са свързани и с липсата на опит, предвид че оперативната програма е нова;

д. Изискваната документация включва значителен брой документи – над 60 документа. За оценка на административното съответствие са въведени изисквания за представяне на значителен брой документи, поради което срокът за представяне на проектните предложения е 3 месеца. В рамките на този срок не е подадено нито едно проектно предложение, поради което срокът е удължен с 1 месец. За да се намали допълнителната тежест за бенефициентите от превод на цялата документация е извършена корекция в Условието за кандидатстване, че не е необходимо документите да са преведени от заклет преводач;

е. В Условието за кандидатстване са въведени различни условия за начина на представяне на различните видове документи, които трябва да бъдат представени при процедурата на кандидатстване от бенефициентите.¹⁴⁴ Това до известна степен създава сложност за бенефициентите и е сред причините за увеличаване на административната тежест за тях и за оперативната програма. За тези трудности посочват 74 на сто¹⁴⁵ от анкетираните в процеса на одита бенефициенти.¹⁴⁶

В анкетата с бенефициентите на ОП НОИР се посочват затрудненията с подготовка на документацията от 64 на сто от анкетираните. Основно акцент е поставен върху трудности относно изискванията за превод на всички документи, включително генерирания електронен формуляр от ИСУН 2020, първоначално и от заклет преводач. След промените на Условието за кандидатстване от 20.01.2017 г. и удължаване на срока за подаване на документацията три дни преди крайния срок за подаване на документите изискването за превод от заклет преводач отпада, но остава необходимостта от превод на всички документи, включително трудови книжки, трудови договори, финансово-счетоводни документи (годишни финансови отчети, годишни данъчни декларации), укази за създаване на организации, постановления и т.н. Мотивите за решението на УО на ОП НОИР за необходимостта от превод на цялата документация са свързани с процедурата по оценка на проектните предложения, заложен за извършване от външни независими оценители.

След одитирания период и преди издаване на окончателния одитен доклад от УО на ОП НОИР са предприети действия за въвеждане на контролни дейности за облекчаване на административната тежест за бенефициентите и пакетите с документи към Насоките/Указанията за кандидатстване.

ж. Извършени са промени в Условието за кандидатстване и документацията към тях, със заповеди на РУО. Отстранени са констатираните от бенефициентите, в процеса на общественото обсъждане на документацията, явни фактически грешки. Не са извършени

¹⁴⁴ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=409>; <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=410>

¹⁴⁵ Одитно доказателство № 41

¹⁴⁶ При извършено проучване чрез анкета сред мненията на кандидатите за предоставяне на БФП по ПО1 "Научни изследвания и технологично развитие" общо са изпратени анкетни карти до 43 участника по ПО 1, обратна информация е получена от 19 кандидата (44% от анкетираните). От отговорилите 63 % (12) участват по процедура „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“, а 37% (7 от отговорилите) - по процедура „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“.

промени в критериите за оценка спрямо одобрените в приетите от РУО Условия за кандидатстване.¹⁴⁷ Налице са промени в критериите за оценка спрямо одобрените критерии за операцията, приети на заседание на Комитета по наблюдение. Различията са свързани с критерия за оценка на капацитета на кандидата относно международната утвърденост на привлечените учени по отношение на публикации и цитирания. Критерият „публикации, попадащи в най-цитираните 10 % публикации в съответната научна област според Essential Science Indicators (Основните научни индикатори) в Web of Science“¹⁴⁸, който е одобрен от Комитета за наблюдение след внасянето от УО на критериите за операции по ПО1, е завишен с приетия критерий „публикации, попадащи в най-цитираните 1 % публикации в съответната научна област според Essential Science Indicators (Основните научни индикатори) в Web of Science“ (по подкритерий 11.1.2 „% на често цитираните публикации през последните пет години (2011-2015 г.)“ към критерий 11 за научни изследвания и иновации на избраните асоциирани партньори). Не са налични документи в утвърдената документация с ясни мотиви за извършената промяна, което носи риск от въвеждане на условия за стесняване на кръга от потенциалните изпълнители, но за сметка на това повишава изискванията за качеството на експертизата.¹⁴⁹ Липсва одитна следа в документацията какви са основанията за избор на посочените бази данни за проверка на цитирания и публикации на учените, както и за обсъждане на критериите сред заинтересованите страни и представителите на научните среди.

Насърчаването за привличане на най-изтъкнати учени с „публикации, попадащи в най-цитираните 1 % публикации в съответната научна област според Essential Science Indicators (Основните научни индикатори) в Web of Science“ не кореспондира с капацитета, който ще се наблюдава и отчита по проектите чрез индикатора за резултат, а именно „Дял на научните публикации сред първите 10 % от най-цитирани по приоритетните области на ИСИС – 4 %“.

При извършеното проучване чрез анкета сред мненията на кандидатите за предоставяне на БФП по ПО1 "Научни изследвания и технологично развитие" от бенефициентите е акцентирано относно неравнопоставеност между участници с проекти, които получават бонус точки за проекти, включени в кратък списък по поканата „Сформиране на екип“ (TEAMING) по Хоризонт 2020. Съгласно въведените условия проекти на институции, реализирали първа фаза на по-ранна покана за TEAMING (и не успели на втора фаза) ще получат тези точки, а институции, които в момента реализират първа фаза на по-късна покана за TEAMING - не.¹⁵⁰

Приети са измерими и адекватни критерии за оценка на проектите по двете обявени процедури за предоставяне на БФП по приоритетна ос 1, които са обвързани с условията на оперативната програма за финансиране на нестопански дейности, като развитие на научна инфраструктура, провеждане на научни изследвания и разпространение на научните резултати.

Значителният обем на документацията, изисквана от бенефициентите създава административна тежест и за управляващия орган и за бенефициентите, увеличава необходимостта от разяснения и технологично време за подготовката ѝ, което допълнително утежнява провеждането на процедурите за избор на проекти.

1.2.3.2. При подбора на критерии за избор на операции е въведена публичност за решенията на Комитета за наблюдение по ОП НОИР. Протоколите от работата на КН, на чиито заседания е обсъждан изборът на критерии, са публични на електронната страница на МОН.¹⁵¹ Към протоколите от заседанията не са прилагани таблици с предложения и

¹⁴⁷ По предложение на ЦКЗ и в съответствие с чл. 26, ал. 8 от ЗУСЕСИФ

¹⁴⁸ Публикации в първите 10% в съответната област според ESI (най-важните научни индикатори) в WoS

¹⁴⁹ (Публикации, попадащи в най-цитираните 1 %** публикации в съответната научна област според Essential Science Indicators (Основните научни индикатори) в Web of Science)

¹⁵⁰ Одитно доказателство № 41

¹⁵¹ <http://sf.mon.bg/?go=committee>

становища при обсъжданите критерии за оценка и методологията относно подбора на операции. Тази информация е налична в електронен раздел на електронната страница на МОН с оторизиран достъп.¹⁵²

По-подробна информация за осъществените дискусии и обсъждания в КН е налична при проведените заседания в началото на одитирания период, от първо до трето заседание (от 27.11.2014 г. до края на 2015 г.).¹⁵³ След този период информацията от присъствени заседания не е ясно проследима и подробна. При неприсъствените заседания също липсва проследимост за всички изменения и допълнения към обсъжданите документи. Въведен е ред за обобщаване от Секретариата на КН (за одитирания период функциите на Секретариата са изпълнявани от отдел „Наблюдение и оценка“ към УО на ОП НОИР 2014 – 2020) на всички дадени предложения, бележки и изразени позиции в таблици, които не са публични.

а) Методологиите и критериите за оценка на операцията са обсъждани на присъствени заседания на КН на широка основа с членовете, заместниците и наблюдателите. Представяни са различни позиции, бележки, становища, част от които са вземани предвид при одобряването на методологията и критериите за оценка. Поради липса на окончателен вариант прикачен към съответното публикувано решение на КН няма увереност каква част от дадените от членовете на комитета бележки и предложения по проектите на обсъжданите методология и критерии за оценка са приети от КН.¹⁵⁴

б) Не са утвърдени изисквания за ясна мотивираност при внасяне за разглеждане и одобрение на заседание на КН на методологията и критериите за оценка на операцията. С варианта на Наръчника на ОП НОИР от м. август 2016 г. са включени изисквания за аргументация на критериите за оценка на операцията, но само в случаите на промени по тях.¹⁵⁵ При преглед на предоставената информация от УО относно приети изменения в критериите за оценка в периода м. септември 2016 г. – м. август 2017 г. не са налични аргументации на предложените изменения.¹⁵⁶

в) В документацията от неприсъствени заседания (писмена процедура за неприсъствено вземане на решение) липсва ясна проследимост за взети решения от Комитета за наблюдение. Информацията за взетите решения и за осъщественото обсъждане на информацията чрез електронна поща и представените становища при писмена процедура за неприсъствено вземане на решение е оскъдна. При тези процедури не се наблюдава активност, не са представяни различни становища, предложения и коментари и др.

г) От одобрените 24 критерии за оценка по 24 операции, в т.ч. по ПО4 Техническа помощ, изменени са критериите по половината от тях. При 1/3 (4 операции) от тези 12 операции, по които са изменени критериите, изменения на критериите са извършени два пъти. Договори са сключени по 14 операции към м. октомври 2017 г.

д) Въведена е практика за одобрение от КН на ОП НОИР на изменения по критериите за оценка на операции с писмена процедура за неприсъствено вземане на решение вместо на редовни заседания. При липсата на ясна проследимост за предложените изменения, които съгласно нормативните изисквания и вътрешните правила на ОП НОИР следва да са надлежно обосновани, и за приетите изменения с решението на КН, тази практика води до непрозрачност на процеса по промяна на критериите за операции.

За периода от 2014 г. до м. август 2017 г. с писмена процедура за неприсъствено вземане на решение са одобрени критерии за 10 операции, което представлява 42 на сто от

¹⁵² Одитно доказателство № 13 РДИ 02

¹⁵³ Одитно доказателство № 13 РДИ 02

¹⁵⁴ Одитно доказателство № 13

¹⁵⁵ Одитно доказателство № 2

¹⁵⁶ <http://sf.mon.bg/?go=committee>

общо одобрение от КН операции (24). Относно извършените изменения на критериите за оценка на заседания на КН този дял е 59 на сто (17).¹⁵⁷

е) Липсва достатъчна информация на електронната страница на МОН и в ИСУН към м. октомври 2017 г. за 8 операции, за които са приети критерии за оценка на четвърто заседание през м. юни 2017 г. Критериите за оценка по 6 процедури, които са част от протоколите за заседание на КН, не са обявени официално на електронната страница на МОН. Впоследствие, след обсъждане от тематичните работни групи, по три от тези операции критериите са предложени за изменение¹⁵⁸, като промените са одобрени с писмена процедура за неприсъствено заседание от м. август 2016 г. (включително критериите на една нововключена в дневния ред на заседанието операция, която не е обсъждана на предходните заседания на КН). За дадените предложения за изменения и одобрение промени липсва яснота в протоколите. За една от процедурите, публично обявена на електронната страница на МОН като интегрирана операция с ОП РЧР за набиране на концепции, не е налична информация в ИСУН, включително в публичния модул, „Отворени процедури“.¹⁵⁹

Не са публикувани протоколите от заседанията на трите тематични работни групи, създадени със заповеди на министъра на образованието и науката през м. март 2015 г., които подпомагат дейността на КН¹⁶⁰.

Информацията за проведените заседания на Комитета за наблюдение, публикувана на електронната страница на МОН, е непълна и не осигурява проследимост и прозрачност при дейността по одобряване на критериите за операция и тяхната методология за оценка. Липсата на въведен ред за представяне с мотиви пред Комитета за наблюдение на внасяните критерии за операция и методология за оценка на проектните предложения не създава увереност за тяхната обективност и аргументираност.

Осъщественият мониторинг от страна на Комитета за наблюдение не показва, че с взетите решения относно приетите методологии и критерии за оценка на операциите и извършените изменения по тях се гарантира в достатъчна степен изпълнението на заложените по ОП НОИР 2014 – 2020 цели.

Програмирането, изпълнението, наблюдението и оценката на Споразумението за партньорство и програмите, съгласно чл. 12 от ЗУСЕЦИФ в изпълнение на чл. 96, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г. следва да се осъществяват в партньорство с централните и териториалните органи на изпълнителната власт, общините, национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите, с организации, представляващи гражданското общество, и с представители на академичната общност. Принципът на партньорство се прилага в рамките на разглеждане и обсъждане на предложения относно: методологията и критериите, използвани за подбор на операции, ИГРП и изменения на програмата; разглеждане изпълнението и напредъка в постигането на цели и приоритети, както и при участие на неправителствени организации, общини и др. за изпълнение на проектите. При извършен преглед на протоколите от заседания на КН се установи, че разработването на операциите по ОП НОИР 2014 – 2020 г., свързани с практически упражнения като ученически и студентски практики не е извършено в партньорство с представители на бизнеса. При разработването им от МОН е установено сътрудничество само с НАПОО, а участието на социалните партньори при тези операции би спомогнало за правилното им изпълнение. Друго предизвикателство по отношение на партньорството е свързано с участието при определени дейности на партньори, които са извън системата на йерархия на МОН и образованието, без да са определени параметри на изпълнението, ако е необходимо и финансови (напр. включване на Агенцията по

¹⁵⁷ Одитно доказателство № 13

¹⁵⁸ Шесто заседание на КН на ОП НОИР

¹⁵⁹ Одитно доказателство № 16 и Одитно доказателство № 17 Prt sc

¹⁶⁰ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=697>

заетостта, Изпълнителната агенция „Главна инспекция по труда“ и др. по процедура „Ограмотяване на възрастни – фаза 1“), което да осигурява адекватност при поемането на отговорности^{161, 162}.

Не са взети в достатъчна степен мненията на различните заинтересовани страни при обсъждане на методологията и критериите за оценка, особено в случаите на проведените писмени процедури за непристъпено вземане на решение от членовете на КН на ОП НОИР, за осигуряване на принципа за сътрудничество и диалог с неправителствените организации и всички заинтересовани страни, като фактор за ефективно управление.

При някои процедури не е осигурена достатъчна публичност, не са взети предвид от УО съотносими предложения или не е извършено подходящо проучване на потребностите на бенефициентите. Предприетите в резултат на това изменения в методологията и критериите за оценка са адекватни корективни действия от страна на Управляващия орган, но показват и слабости при управлението му. В единични случаи промяната в критериите може да доведе до неравнопоставеност на бенефициентите, поради загуба на потенциални бенефициенти, първоначално определени като недопустими.

1.3. Одобряване на проекти по приоритетна ос 1

1.3.1. Въведени правила и процедури за избор на проекти

Във връзка с изпълнението на отговорностите на държавите-членки по отношение на управлението, контрола и одита, и гаранциите, които поемат че системите им за управление и контрол на програмите са създадени в съответствие с правилата за отделните фондове и функционират ефективно, от УО следва да са въведени адекватни правила и процедури за изпълнение на качествени проекти, по силата на член 74 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

След като бъдат изготвени и одобрени критериите за операциите, Управляващият орган прилага подходящи процедури и критерии за подбор, които да гарантират, че операциите допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по съответните приоритети; прозрачни са и недискриминационни; взети са предвид принципите за: насърчаване на равенството между мъжете и жените и недискриминация, и за устойчиво развитие¹⁶³.

Контролните процедури за одобряване на проектни предложения за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОП НОИР са определени с Наръчника на ОП НОИР, глава 10 „Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ“. Целта на описаните процедури и проверки към тях е да се гарантира, че проектите са избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за ОП НОИР, и че съответстват на приложимото законодателство на ЕС и националните правила за целия период на осъществяването им.

1.3.1.1. За одитирания период не са актуализирани процедурите и реда за предоставяне на БФП в Наръчника на ОП НОИР в съответствие с измененията в нормативната уредба ЗУСЕСИФ и ПМС № 162 от 05.07.2017 г., относно изисквания за мотивирана обосновка към критериите за подбор на операциите при внасяне за одобрение/изменение от Комитета за наблюдение; ред за приоритизация на предложенията за включване в ИГРП; мотивировка на промените в процедурите за предоставяне на БФП при изменения в ИГРП; ред за докладване на изпълнението на ИГРП на заседание на Комитета за наблюдение, включително обсъждане на стратегически промени по отношение на планирани процедури, в случаите когато има забавяне/няма необходимост/налице са трудности за обявяването им и др. С изменения на Наръчника на ОП НОИР от м. август 2016 г. и м. февруари 2017 г. са извършени частични промени в

¹⁶¹ Одитно доказателство № 13

¹⁶² ИСУН, процедура „Ограмотяване на възрастни – фаза 1“

¹⁶³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 г., чл. 125, параграф 3 буква а)

контролни процедури, като добавени или изменени отделни контролни листове и документи, въпреки че са идентифицирани пропуски.

Липсата на своевременно актуализиране на вътрешните правила и привездането им в съответствие с националното законодателство не осигурява увереност за адекватно функциониране на системите за управление и контрол на УО на ОП НОИР 2014 – 2020 г.

В периода след приключване на одита и преди издаване на окончателния одитен доклад с изменения и допълнения в Глава 5 „Програмиране и планиране“ на Наръчника на за управление на ОП НОИР (вариант 4 от м. май 2018 г.) са въведени изисквания за:

1.3.1.2. представяне на мотивирана обосновка към критериите за подбор на операциите при внасяне за одобрение/изменение от Комитета за наблюдение (т. 5.5.2. от Наръчника);

1.3.1.3. съобразяване на предложенията за операции, подлежащи на включване в индикативната годишна работна програма, с националните стратегически документи в областта, готовността на потенциалните кандидати; спецификата и продължителността на проектите, допустими за финансиране по процедурите и др. При прегледа на проектите от извадката, в процеса на оценяване на проектните предложения са установени пропуски по отношение на липса на подробна финансова обосновка на направените разчети по дейности, с което е допуснато одобряване на проектни предложения със завишени разходи по дейности, припокриване на дейности с проекти, реализирани през предходния програмен период и други. Например, в описанието на проектните дейности по проект „Ученически практики – Фаза 1“ не са включени подробни разчети на всяка от предвидените дейности, както и финансова обосновка за определяне на разходите. В представената подробна разбивка на бюджета са предвидени и разходи за оборудване и обзавеждане на учебно-тренировъчни фирми, без да е обоснована необходимостта от това и да е представен анализ на възможността за използване на вече създадена материална база от предходния програмен период.¹⁶⁴

1.3.1.4. С увеличаването на размера на предоставяната безвъзмездна финансова помощ по процедура „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“ УО допуска одобряване и стартиране на проекти, които не са равностойни по качество с останалите одобрени проектни предложения и не отговарят на принципите за ефикасност и икономичност при изпълнение на дейностите по проектите. За проекта от извадката „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“ проектното предложение е подадено в срок и при оценителният процес не преминава етапа на техническа и финансова оценка.^{165,166} С Решение № 80811-138 от 17.03.2016 г. на РУО оценителният доклад е върнат на оценителната комисия за преразглеждане, в резултат на което оценките са променени, проектът преминава етапа на техническа и финансова оценка¹⁶⁷ и попада в резервния списък с проекти.¹⁶⁸ В началото на месец юни 2016 г. са изменени Насоките за кандидатстване по процедурата, като общият размер на безвъзмездната финансова помощ е увеличен двойно от 10 000 000 лв. на 20 000 000 лв.¹⁶⁹, с което проектното предложение попада сред одобрените проекти и е сключен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.¹⁷⁰ Мотивите за увеличението са свързани с големия брой подадени

¹⁶⁴ Одитно доказателство № 29

¹⁶⁵ <https://umis2020.government.bg/#/projectDossier/5191/evaluations/5195?rf=1507638055000&contractId=2018>

¹⁶⁶ Общата оценка на етап ТФО е 58,5 т. от възможни 100 т, като прага за преминаване е 68 т. Сред посочените мотиви за оценката са не добре презентирани потребности на целевата група, което води до не добро планиране в искания бюджет; не добре обосновани дейности с оглед съответствието им с принципите на ефективност и ефикасност; съотношението разходи-резултати е незадоволително, неоптимално, някои от посочените стойности са значително завишени предвид специфичните нужди и броя деца от целевата група и др

¹⁶⁷ <https://umis2020.government.bg/#/projectDossier/5191/evaluations/8868?rf=1507638545000&contractId=2018>

¹⁶⁸ Със заповед № РД09-742 от 30.05.2016 г.

¹⁶⁹ Със заповед на Ръководителя на Управляващия орган № РД09-756/ 03.06.2016 г., изменен бюджет и критерии за оценка, [Четвърто заседание на КН на ОП НОИР от 2 юни 2016 г.](https://www.eufunds.bg/images/eu_funds/Комитети_за_наблюдение/Protocol_IV.PDF), https://www.eufunds.bg/images/eu_funds/Комитети_за_наблюдение/Protocol_IV.PDF

¹⁷⁰ Д03-191/27.07.2016 г., ИСУН

проектни предложения и наличието на резервен списък с одобрени проекти, за които липсва финансиране.

В процеса по оценка на проектните предложения са допуснати нарушения по отношение на одобряване на проекти без необходимото качество, включително без подробна финансовата обосновка на част от изпълняваните дейности, което не гарантира ефективното, ефикасното и икономичното изразходване на средствата.

Увеличението в двоен размер на бюджета на процедурата и повторното оценяване на проектни предложения позволява подпомагането на по-голям брой бенефициенти, но не осигурява значителен ефект за постигане на целите на процедурата и оперативната програма, тъй като се финансират и проекти, получили по-ниски оценки.

1.3.2. Спазване на ключови изисквания от Насоките на Европейската комисия

За подпомагане на страните членки за създаване на адекватни системи за управление и контрол при прилагането на програмите и за насърчаване на добрите практики от Комисията са разработени технически насоки¹⁷¹. Насоките за Комисията са практически инструмент за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки. За целта при оценка на системите за управление и контрол следва да се извърши проверка за спазване на ключово изискване 2 относно подходящ подбор на операции по член 72, буква в) и член 125, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303 от 2013 г.¹⁷² Тези изисквания са заложили и в ЗУСЕСИФ, Глава трета, раздел II и ПМС № 162/2016 г.

1.3.2.1. За информиране на всички потенциални бенефициенти и заинтересовани страни следва да се осигурява подходяща публичност за правата и задълженията на бенефициентите и ясно описание на използваната процедура за подбор на проектни предложения преди утвърждаване на проекта с документацията за кандидатстване.

Съгласно разпоредбите на ЗУСЕСИФ¹⁷³, проектите на документи (Насоки за кандидатстване/ Условия за кандидатстване с прилежащата към тях документация) при процедура чрез подбор, се публикуват на интернет страницата на съответната програма и в ИСУН преди внасянето им за утвърждаване. УО осигурява на заинтересованите лица възможност за писмени възражения и предложения в разумен срок, който не може да бъде по-кратък от една седмица. При процедура чрез директно предоставяне УО изпраща проектите на документи на конкретните бенефициенти заедно с покана за участие в процедурата за предложения и възражения в разумен срок, който не може да бъде по-кратък от една седмица.

В процедурите по глава 10, т. 10.6. от Наръчника на ОП НОИР са включени изисквания за спазване на нормативно определените срокове за разяснения на потенциалните бенефициенти при процедурите за конкурентен подбор, но не е конкретизиран реда за определяне на отговорни лица и срокове, в които те следва да отговорят.¹⁷⁴

Подпомагане на потенциалните кандидати в процеса преди подаване на документацията като условие за успешното ѝ подготвяне, както и отделно проучване на потребностите на потенциалните бенефициенти, не е извършвано. Този процес е и елемент от проучването на потребностите на пазара/целевата група/заинтересованите страни с оглед разработването на бъдещи операции. При осъществяването обществено обсъждане на проектната документация по процедурите на ПО1 преди утвърждаване на проекта с документацията за кандидатстване, бенефициентите са информирани подробно

¹⁷¹ Насоките за Комисията и държавите членки относно общата методология за оценяване на СУК в държавите членки

¹⁷² Насоки за Комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на СУК в държавите членки: ключово изискване 2 – Подходящ подбор на операции, т.т. 2.2., 2.3., 2.4. и 2.5. ЗУСЕСИФ, Глава трета, раздел II и ПМС № 162/2016 г.

¹⁷³ Чл. 26 от ЗУСЕСИФ

¹⁷⁴ Одитно доказателство № 6

за реда за провеждане на процедурата за подбор на проектни предложения, описана чрез Условието за кандидатстване и критериите за оценка.¹⁷⁵

Извършено е информиране на потенциални бенефициенти и заинтересовани страни по приоритетна ос 1 на оперативната програма преди утвърждаване на проекта с документацията за кандидатстване, в рамките на извършената процедура за общественото им обсъждане. По този начин са осигурени подходяща публичност за правата и задълженията на бенефициентите и ясно описание на използваната процедура за подбор на проектни предложения, които да създадат подходящи условия за представяне на качествени проекти.

В периода от приключване на одита до издаване на настоящия одитен доклад са предприети действия за определяне на длъжностни лица с конкретни функции и отговорности за публикуване на необходимата информация на интернет страницата на ИА ОП НОИР и в ИСУН 2020.

1.3.2.2. Подаването/регистрацията на проектни предложения чрез модула за електронни услуги на ИСУН 2020 се удостоверява с получаването на потвърждение за успешното му въвеждане в ИСУН 2020. Заявленията се регистрират при получаването им, на всеки заявител се предоставя потвърждение за получаването и се съхраняват документи за статута на одобрение за всяко заявление.

По всички процедури за кандидатстване за финансиране по приоритетните оси на ОП НОИР (с източници от ЕФРР и ЕСФ) е въведено електронно подаване на документите и комуникация на Управляващия орган с бенефициентите, което ускорява процесите на оценяване, одобрение и изпълнение на проектите, пести времеви и финансов ресурс, и позволява създаването на електронно досие по всеки проект и цялостна база данни на УО. Процедурите са нормативно регламентирани с приетата Наредба¹⁷⁶. Директорът на дирекция „ЦКЗ“ утвърждава политика, процедури и правила за информационна сигурност на ИСУН, които се публикуват на Единния информационен портал за обща информация за изпълнението и управлението на средствата от ЕСИФ. Утвърдени са правила от директора на ЦКЗ. Вътрешните процедури на ОП НОИР са определени с Наръчника на ОП НОИР, в съответните глави за предоставяне на БФП и изпълнение на проекти.¹⁷⁷

С въвеждането на системата за електронно подаване на документите е изпълнено едно от основните заложиени условия за намаляване на административната тежест за бенефициентите и за УО с оглед ускоряване на процедурите за одобрение на проектите.

1.3.2.3. Проектните предложения по процедурите на ПО1 на ОП НОИР 2014 – 2020 са оценявани в съответствие с критериите в Условието за кандидатстване. Подадените след крайния срок проектни предложения се присъединяват към оценителната сесия, но не подлежат на оценка. Оценката на подадените проекти се извършва изцяло в средата на ИСУН 2020, като се създава сесия за оценка на проектните предложения по конкретната процедура и се асоциират подадените в срок проектни предложения и участниците в оценителната комисия.¹⁷⁸

За одитирания период са утвърдени минимални правила за работа на комисията за оценяване и класиране на проектните предложения. Всяко проектно предложение на етап на оценка за административно съответствие е проверявано от един оценител с право на глас или помощник-оценител, а на етап оценка за техническа и финансова оценка – най-малко от двама членове на комисията/помощник-оценители. По ПО1 са въведени изисквания за оценка най-малко от 5 членове на комисията/помощник-оценители

¹⁷⁵ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=409>; <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=142>; <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=143>; <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=410>

¹⁷⁶ НАРЕДБА за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на ИСУН на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН Обн. - ДВ, бр. 76 от 30.09.2016 г. Одитно доказателство № 2

¹⁷⁷ Одитно доказателство № 6

¹⁷⁸ Одитно доказателство № 2; Одитно доказателство № 6

независимо един от друг. В контролните листове не е въведен „принципа на четири очи“ на всички етапи от процеса на оценяване. С оглед ясна проследимост за извършените проверки на дадените оценки, необходимо е да се въведат изисквания към членовете на оценителната комисия, осъществяващи оценяването, при попълване на оценителни листове за извършване на оценка за административно съответствие и допустимост/техническа и финансова оценка.¹⁷⁹ Добра практика е установена по ОП РЧР 2014 – 2020 г., председателите на комисии да са участници в разработването на Насоките за кандидатстване, предвид функциите им за организация и подпомагане работата на оценителната комисия, включително запознаване и разяснения по документацията и процедурите на съответната операция. Участието на председателите на комисии е без право на глас, което не води до конфликт на интереси.

С актуализацията от 30.06.2017 г. на Наръчника на ОП НОИР, в глава 10 и приложенията към нея¹⁸⁰ са въведени изисквания за утвърждаване на правила за работа на оценителната комисия и мотивирана обосновка на извършената от тях работа с попълване на оценителни листове. За гарантиране качеството на оценката са допълнени изисквания за прилагане „принципа на четири очи“ на всеки етап от процеса на оценяване.

Липсата на утвърдени конкретни правила за работа на оценителната комисия създава предпоставки за непрозрачност на процеса по оценяване на проектните предложения през одитирания период. Невъвеждането до 30.06.2017 г. на изисквания за обосноваване на оценките на проектните предложения не осигурява ясна, проследима и конкретна информация относно взетите решения.

1.3.2.4. Всички заявления или проекти следва да се оценяват в съответствие с приложимите критерии. Оценката се прилага по последователен и недискриминационен начин. Използваните критерии и оценки са в съответствие с тези, одобрени от Комитета за наблюдение и са посочени в обявата.

Подаването/регистрацията на проектни предложения се извършва чрез модула за електронни услуги на ИСУН 2020. В Наръчника на ОП НОИР е посочено, че при невъзможност за прилагането им към проектното предложение по електронен път, същите следва да се представят на УО в оригинал. Посочено е, че някои документи могат да бъдат представени допълнително (като чертежи или документи с оригинални печати), но не са ясно изброени конкретни документи. В резултат на това могат да се появят затруднения за бенефициентите, неясноти или различни тълкувания по отношение на изискванията за прилагане на различните документи, които да създадат предпоставки за неравно третиране на бенефициентите. Например, в Насоките за кандидатстване по операции „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ и „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“ на ПО1 на ОП НОИР 2014 – 2020 е посочено, че част от документите следва да бъдат представени на комисията за оценка на проектните предложения при поискване. Възможности за неприлагането им по електронен път не са посочени, въпреки че е заложено в Наръчника на ОП НОИР 2014 – 2020. Поради липсата на опит в подаването на документи по електронен път на бенефициентите и трудности за прилагане на голям обем документация в ИСУН за кратко време, част от бенефициентите не са подали проектните си предложения в рамките на определения срок до 19 ч. на 23.02.2017 г. Голяма част от проектните предложения на научни организации, съдържащи интересни проектни идеи, са отхвърлени поради неподаване в срок на проектното предложение. Трудностите с кандидатстването за първи път по електронен път през системата на ИСУН не са предвидени в достатъчна степен от бенефициентите. Причините са свързани с прикачване на голям брой документи, част от които значителни по обем или сканирани скици, които задължително следва да се приложат по електронен път, съгласно изискванията на процедурите. Същевременно от други бенефициенти са

¹⁷⁹ Одитно доказателство № 2; Одитно доказателство № 6

¹⁸⁰ Одитно доказателство № 6

подадени в срок проектните предложения, но не са приложени всички документи.¹⁸¹ От УО не са предвидени тези трудности като рисков фактор с механизми за минимизиране.¹⁸²

По процедура „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ е допусната до участие водеща организация – висше учебно заведение, от която са подадени три различни проектни предложения. От предоставената на одитния екип информация не е ясно дали кандидатът е водеща организация и по трите проектни предложения. Същевременно в изискванията на критериите за оценка по операцията категорично е посочено, че едно юридическо лице може да участва с не повече от едно проектно предложение по компонент.¹⁸³ В предоставена от УО информация е посочено, че в трите проекта висшето учебно заведение участва по различен начин, т.е. бенефициентът в крайна сметка не е един и същ: в проект № 1: бенефициентът е консорциум (висшето учебно заведение е част от този консорциум), в проект № 4: бенефициентът е висшето учебно заведение, в проект № 5: бенефициентът е факултет на висшето учебно заведение, но тъй като факултетите нямат отделен Булстат, те участват чрез номера на съответния университет. В Условието за кандидатстване обаче следва ясно да са конкретизирани изисквания към бенефициентите с оглед тяхната равнопоставеност и спазване на изискванията на Регламент за общоприложимите разпоредби (ROP) по отношение на ползвателите на помощта.

Неоценените затруднения при подаване на проектните предложения в последния ден на определения краен срок от страна на ръководствата на участниците в процедурата (кандидати и партньори), са довели до тяхното отхвърляне от оценителната комисия. В резултат на това и установените затруднения за бенефициентите за прилагане на големи по обем документации в ИСУН, са се създали условия за безсмислено отпадане на потенциални качествени проекти, без реално участие в конкурентен подбор. От УО не са предвидени процедури в случай на срив в ИСУН или възможности за прилагане на значителните по обем документи в споделени информационни пространства.

Въвеждането на ясни правила за подаване на проектните предложения по електронен път, точното конкретизиране на хипотези и документи, за които е възможно представяне в оригинал, е предпоставка за осигуряване на яснота, прозрачност и равно третиране на всички бенефициенти. Липсата на конкретни изисквания към начина на прилагане/представяне на всеки отделен документ може да доведе до неравнопоставеност на бенефициентите.

1.3.2.5. В съответствие с изискванията на Насоките на ЕК, УО следва изрично да провери дали бенефициентът разполага с необходимия административен, финансов и оперативен капацитет за изпълнение на условията по отношение на предоставянето на финансиране.

По отношение на капацитета на УО, подробен анализ е извършен в **т. 2, раздел I** на настоящия доклад.

От Звено за вътрешен одит на МОН е извършен функционален анализ за оценка на административния капацитет на Министерството на образованието и науката, в който са посочени редица слабости.¹⁸⁴

При извършена проверка на изпълнението на проекти с МОН като конкретен бенефициент в одитната извадка бе установено, че за изпълнение на отделните процедури за предоставяне на БФП е наличен капацитет за изпълнение на целите на оперативната програма, формирани са екипи за управление на проектите от голям брой служители от МОН и с участието на някои външни експерти. За подбора на членовете на екипите и за включване на външни експерти за одитирания период не са въведени правила за подбор,

¹⁸¹ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=495>; Протокол № 2 по от 04.01.2017

¹⁸² Одитно доказателство № 25

¹⁸³ Одитно доказателство № 7

¹⁸⁴ Одитно доказателство № 8

включително разграничаване на отговорностите на членовете на екипите и часовите ставки за работа по проектите.¹⁸⁵

Включването на голям брой служители от министерството в управлението на проекти, без ясно дефиниране на отговорностите и часови ставки за работа по проектите, крие рискове за дублиране на техните основни функции по отношение на планирането на образователните политики, конфликт на интереси, недобросъвестно изпълнение на основните функции поради нарастване на ангажиментите, неспазване на работното време и др., от една страна, и изпълнението на оперативната програма, от друга.

1.3.2.6. В съответствие с Насоките на ЕК, Управляващият орган следва да гарантира, че операциите, избрани да получат подкрепа, не включват дейности, които са били част от операция, която е била или е трябвало да бъде обект на процедура по възстановяване след преместване на производствената дейност извън програмния район. Планираните две операции по ПО1 с ИГРП 2017 г. („Регионални научни центрове“ и „Уникални научни инфраструктури“) се предвижда да стартират през 2018 г. От УО са разработени критерии за подбор на следните операции, финансирани по специфична цел 2: „Изграждане на регионални научни центрове“ и „Уникални научни инфраструктури“, разгледани и одобрени от Подкомитет „Научни изследвания и технологично развитие“ преди приемане на тематичните предварителни условия 1.1 и 1.2. Предвидено е да бъдат предложени за разглеждане от КН след приемане на националните стратегически документи в областта на научните изследвания, но към 31.08.2018 г. не са обсъждани на заседание на Комитета за наблюдение.^{186,187}

1.3.2.7. Решенията относно приемането или отхвърлянето на заявления или проекти следва да бъдат взети от подходящото упълномощено лице в определения отговорен орган, кандидатите следва да се уведомяват за резултатите в писмен вид в споразумение или решение (или равностоен документ) и ясно да се посочват причините за приемането или отхвърлянето. Процедурата по обжалването и свързаните с нея решения следва да се публикуват.

Кандидатите са уведомени за резултатите в писмен вид, като са посочени причините за приемането или отхвърлянето. Отхвърлените кандидати са уведомени.¹⁸⁸

Общо по двете процедури за предоставяне на БФП отпадналите проектни предложения поради неспазен срок са 12 или 34 на сто (от общо подадени 35 проектни предложения). По процедура „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“¹⁸⁹ отхвърлените са 3 или 27 на сто от подадените 11 проектни предложения, а по процедура „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“¹⁹⁰ те са 9 или 36 на сто от подадените 24 проектни предложения (като допълнително са оттеглени още 2 проектни предложения, поради участие с две оферти като водеща организация).¹⁹¹ Причините за отхвърлянето им са свързани с неподадени в срок документи, с изключение на едно проектно предложение. В тази връзка от научните организации са подадени жалби с мотиви за трудности за работа и прилагане на документите в ИСУН при електронното им подаване. За целта от УО е направено запитване до дирекция ЦКЗ и са извършени проверки в ИСУН, с помощта на администратори от ЦКЗ, относно основателността на исканията на отхвърлените бенефициенти. От УО не са приети като основателни мотиви по подадените жалби. При една научна организация с партньор са създадени трудности за прилагане на документацията за партньора в ИСУН, които не са от технически, а от принципен характер. Бенефициентът кандидатства с партньор – НПО в обществена полза.

¹⁸⁵ Одитно доказателство № 8

¹⁸⁶ Одитно доказателство № 4

¹⁸⁷ Годишен доклад за 2016 г.

¹⁸⁸ Одитно доказателство № 7

¹⁸⁹ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=494>

¹⁹⁰ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=495>

¹⁹¹ Одитно доказателство № 7

Част от документите, които са задължителни по смисъла на Условието за кандидатстване по процедурата за „Изграждане и развитие на Центрове за компетентност“, са неприложими за партньора. Електронният формуляр за подаване на проектни предложения по тази процедура не съответства на изискванията за допустимост за проектните предложения за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, описани в условията за кандидатстване за кандидати НПО в обществена полза. Пример за неприложимостта за специфичността на формата на кандидатстване е изискването за снимков материал със заснето актуалното състояние на помещението/сградата към момента на кандидатстване (приложимо в случай че се предвиждат ремонтни дейности /обновяване на съществуващи помещения; сгради). В случай на неприложени всички документи, отбелязани като задължителни, ИСУН не допуска подаване на проектното предложение.¹⁹²

1.3.2.8. Всички горепосочени фази следва да бъдат документирани по подходящ начин. Със създаването на електронно досие за всички процедури за предоставяне на БФП в ИСУН се осигурява последователност и одитна следа за извършваните процедури по одобряване и изпълнение на проектите. Цялата информация по горепосочените фази от 1.3.2.1. до т. 1.3.2.7. следва да е налична в ИСУН.

При проверката на проектите в одитната извадка бяха установени единични случаи на липсващи документи, които бяха приложени допълнително. На етап планиране, при тестване на контролните процедури за авансови и междинни плащания бяха установени липса на приложени документи в ИСУН при извършени авансови и междинни плащания, които бяха своевременно добавени.¹⁹³

1.3.3. Предприети действия при забавяне на договарянето

1.3.3.1. По отношение на забавянето при договарянето по приоритетна ос 1 от МОН са идентифицирани слабости, свързани с: трудности в съгласувателната процедура преди утвърждаване на НПКНИ, НСРНИ и ИСИС¹⁹⁴, предвид дискусиите относно:

- междинните индикатори за измерване на напредъка за изпълнение на националната цел в областта на науката и иновациите;

- недостатъчно ефективен механизъм на взаимодействие и координация между отговорните институции на национално ниво, произтичащ от твърде усложнената организационна структура, включваща различни министерства;

- затруднена комуникация с ГД „Регионална и селищна политика“ на ЕК; затруднена координация между дирекциите, отговорни за СФ и тези отговорни за разработване на политики в МОН и в МИ;

- липса на достатъчен капацитет в институциите, политиките на които са свързани с наука и иновации, непостоянен състав на МОН за преговори с ЕК и др.^{195, 196}

Причините за голяма част от затрудненията са свързани и с честите структурни и персонални промени в МОН и Министерството на икономиката. Неблагоприятните предизвикателства и трудности са идентифицирани и приоритизирани в документ от дирекция „Наука“ към МОН.¹⁹⁷ Коригиращите действия обаче са предприети от УО през 2017 г., в резултат на необходимостта от изпълнение на приложимите предварителни условия за ЕСИФ 2014 - 2020 г. от МОН.

1.3.3.2. Не са предприети корективни действия от УО след проведените в периода м. февруари 2016 г. – м. юли 2016 г. одити от Звеното за вътрешен одит в МОН,

¹⁹² Одитно доказателство № 7

¹⁹³ Одитно доказателство № 33

¹⁹⁴ От МОН, Дирекция „Наука“, с отговорности в областта на политиките наука и иновации, е предоставена информация за извършен анализ на външните и вътрешните фактори, която осъществява националната политика в областта на науката, технологичното развитие и иновациите във връзка със сериозното забавяне на съгласувателния процес и одобрение на актуализираните ИСИС, НСРНИ 2020 и НПКНИ 2017 – 2023 г.

¹⁹⁵ Одитно доказателство № 8

¹⁹⁶ НСРНИ, НПКНИ приети м.май-юни 2017 г.

¹⁹⁷ Одитно доказателство № 8, т. 1, и Одитно доказателство № 11

извършени като по ангажименти за консултиране, при които са идентифицирани редица пропуски, несъответствия и нарушения във вътрешните актове, системите за финансово управление и контрол, съществуващите контролни механизми при проведените процедури и сключени договори. Поради липса на приемственост в УО на ОП НОИР не е налична информация за извършените одити и препоръките по тях, независимо че от Звеното за вътрешен одит на МОН бе предоставена информация за уведомяването на РУО. По време на одита не е предоставена информация за изпълнението на дадените препоръки при извършените одитни ангажименти от Звеното за вътрешен одит на МОН и предприетите управленски действия. През периода на извършване на посочените одити функциите на РУО са изпълнявани или от министъра на образованието и науката, или от директора на ГД СФМОП.¹⁹⁸ В МОН липсва процедура за предоставяне на обратна информация на УО във връзка с извършваните одити и проверки.¹⁹⁹

Предвид забавянето на договарянето на процедурите за предоставяне на БФП по ПО1, от УО не са предприети корективни действия за предотвратяване на загубата от финансов ресурс по тази приоритетна ос за целите на инвестиционен приоритет 1а „Укрепване на инфраструктурата, необходима за научноизследователска и иновационна дейност, подобряване на капацитета за реализиране на достижения в областта на научноизследователската и иновационната дейност и насърчаване на центрове на компетентност, по-специално центрове, които са от интерес за Европа“.

1.3.4. Подбор на оценители за избор на проектни предложения по приоритетна ос 1

Съгласно Насоките на ЕК, при оценяването на заявленията или проектите УО следва да гарантира, че оценителите притежават изисквания експертен опит и независимост. При подбора на оценителите за избор на проектни предложения по ПО1 от отговорните органи са предприети действия в две коренно противоположни посоки. Първоначално с приемането на Условието за кандидатстване и документацията към тях е предвидено оценката на проектните предложения да се извърши от експертите в дирекция „Програмиране и договаряне“ към УО, с привличане на експерти и от други ведомства със сходен характер²⁰⁰, след което е взето решение оценяването на научната стойност на подадените проекти (техническа и финансова оценка) да се реализира от международни оценители. Двете решения са взети в процеса на чести промени в УО, при изпълнение на функциите на РУО от различни ръководители. С оглед недопускане на загуба на финансов ресурс, след като първоначално обявената процедура е прекратена поради обжалване избора на изпълнител на обществената поръчка пред ВАС, от МОН и дирекция ЦКЗ е взето решение за стартиране на конкурс за подбор на международни оценители и оценители с опит в сферата на научните проекти. Започнатите консултации с инициативата JASPERS са прекратени поради произнасяне на ВАС с окончателно решение и възстановяване на избрания изпълнител. Решението за стартиране на конкурс за подбор на международни оценители също е забавено, като в рамките на петте месеца на обжалване на процедурата (от 20 февруари 2017 г. до м. юли 2017 г.) не са предприети действия за реализирането му.²⁰¹

След сключването на договор с избрания изпълнител на обществената поръчка, е определен срок от два месеца за извършване на техническа и финансова оценка на проектните предложения, считано от 21 август 2017 г. Към месец октомври 2017 г. не са сключени договори по процедурите.²⁰²

¹⁹⁸ Одитно доказателство № 9

¹⁹⁹ Одитно доказателство № 9

²⁰⁰ Писма от РУО до други министерства

²⁰¹ Одитно доказателство № 4

²⁰² Одитно доказателство № 20

Оценките за административно съответствие и допустимост на проектните предложения също са забавени, като крайният срок за извършването им е променян два пъти.

Въпреки предприетите действия от УО за недопускане на загуба на финансов ресурс по бюджета на приоритетна ос 1, липсата на своєвременност на тези действия и координация, създава реален риск от загуба на ресурс при неизпълнение на ангажиментите във връзка с бюджетните кредити по Финансовия план през 2018 г. и при неизпълнение на етапните цели през 2019 г.

С взимането на коренно различни управленски решения за проектните предложения по процедурите на приоритетна ос 1 на ОП НОИР 2014 - 2020, не е осигурена обща позиция и приемственост при изпълнението на планираните политики, което не гарантира последователност в прилаганите управленски подходи за изпълнението на оперативната програма.

1.3.5. Публичност и прозрачност при избора на проекти

Введена е публичност и прозрачност при извършването на оценката за административно съответствие и допустимост. В процеса на оценяване, чрез модула за кореспонденция в ИСУН са известявани кандидатите в случаи на необходимост от представяне на допълнителни документи или разяснения по документацията. След приключване на първия етап от оценката на проектните предложения – за административно съответствие и допустимост, на електронната страница на МОН е представена информация за кандидатите, включително за отхвърлените.²⁰³

Със Заповед № РД 09-2373 от 10.05.2017 г. на министъра на образованието и науката са извършени изменения във вътрешните правила за оборота на електронните документи и документи на хартиен носител в МОН, утвърдени със заповед № РД 09 1631 от 10.02.2016 г., като е посочено че при публикуване на информация на интернет страницата на МОН в секция „Структурни фондове“, изготвена от УО на ОП НОИР, задължително се съгласува с РУО.²⁰⁴

2. Административен капацитет за изпълнение на оперативната програма

2.1. Политика за развитие на човешките ресурси

В съответствие с чл. 11 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), ръководителите на организациите отговарят за изграждането, състоянието и подобряването на контролната среда, в т.ч. за политиките и практиките по управление на човешките ресурси.

За одитирания период не е разработена стратегия за развитие на човешките ресурси в УО на ОП НОИР. Като част от структурата на МОН са следвани вътрешните правила за човешките ресурси в МОН.²⁰⁵

Изработването на стратегия е предвидено и планирано като дейност по процедура „Укрепване и повишаване на административния капацитет на служителите в структурите за управление на ОП НОИР, включително извършване на анализи и оценки на капацитета“ на приоритетна ос 4 на ОП НОИР, Техническа помощ. Към м. октомври 2017 г. процедурата не е стартирала, независимо че по графика на проекта към 26.04.2017 г. следва да е налице разработена стратегия. Като причини за нестартиране изпълнението на предвидената в бюджетната линия дейност в техническия доклад по процедурата са посочени честите структурни промени в Министерство на образованието и науката и в частност в ГД СФМОП.

²⁰³ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=494>; <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=495>

²⁰⁴ Одитно доказателство № 3

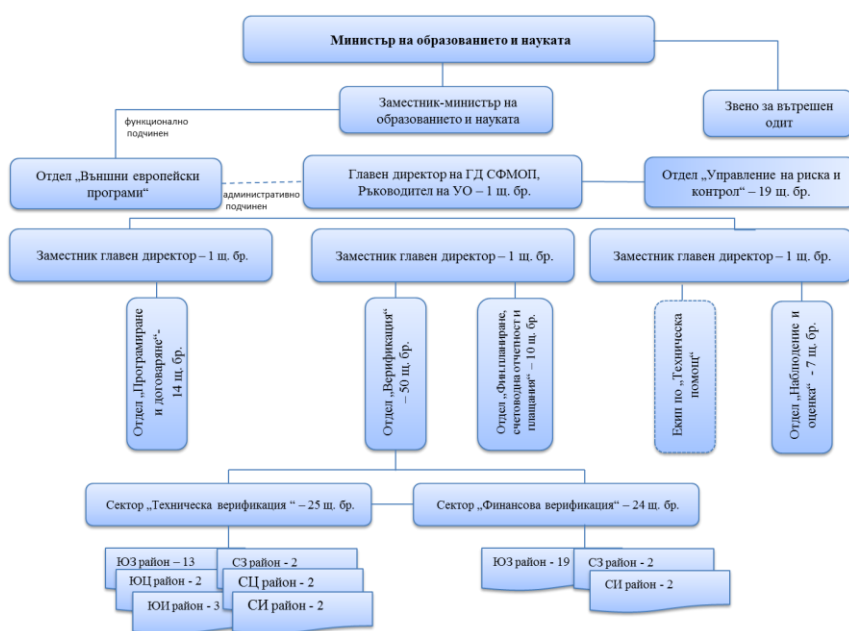
²⁰⁵ Одитно доказателство № 30

2.2. Разделение на функциите в рамките на структурните звена

В Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г.²⁰⁶, са определени ключови изисквания във връзка с подходящото разпределение на функциите в УО. Ясно описание и разпределение на функциите (органиграма, примерен брой на длъжностите, изисквани квалификация и опит, длъжностни характеристики), които са делегирани на УО, следва да създават подходяща рамка за изпълнение на отделните дейности по планиране, договаряне, верификация, мониторинг и контрол.

В отговорностите на всяка държава членка в процеса на усвояване на средствата от ЕСИФ е определяне на административната организация, основните органи и отговорностите по изпълнение на оперативните програми, които да гарантират прозрачна и стабилна система за управление на средствата при добро финансово управление, ясно разграничение на отговорностите и високо качество на работата на съответните експерти.

Схема № 1



За изпълнение на функциите по управление на ОП НОИР, Управляващият орган организира, координира и участва в изготвянето, актуализирането, изпълнението, наблюдението и оценката на ОП НОИР 2014 - 2020, съгласно Наръчника на ОП НОИР, вътрешните правила на ГД СФМОП, системите за управление и контрол, както и приложимото европейско и национално законодателство;

осъществява цялостния процес по провеждане на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

В рамките на 2 години ръководителите на Управляващия орган на ОП НОИР 2014-2020 са променяни 7 пъти, като две от лицата са изпълнявали функциите два пъти през различен период от време²⁰⁷. Функциите са изпълнявани от двама министри на образованието и науката, от един заместник-министър и четири пъти от служители на длъжност главен директор на ГД СФМОП. Заповедите за оправомощаване на РУО са подписвани от министъра на образованието и науката. В случаите когато за РУО е определян министърът на образованието и науката, административните актове – заповеди, са подписвани от него, в качеството му на министър на образованието и науката, който е и конкретен бенефициент по по-голяма част от процедурите за предоставяне на БФП. По този начин са съвместявани функции по договориране, изпълнение и мониторинг на проектите.²⁰⁸

²⁰⁶ чл. 72 Общи принципи на системите за управление и контрол, букви а), б), д), член 122, параграф 2, член 123, параграфи 1 и 6, член 125, параграф 1,

²⁰⁷ Одитно доказателство № 21

²⁰⁸ Одитно доказателство № 21

Таблица № 5 Отговорни лица, изпълняващи функции на Ръководител на Управляващия орган

№	Заповед №	Ръководител на Управляващ орган	Период на изпълнение на функциите	Продължителност
1	РД09-652/ 21.05.2015 г.	Министър на образованието и науката	21.05.2015 - 01.12.2015 г.	6 месеца и 10 дни
2	РД09-1767/ 02.12.2015 г.	Главен директор ГД СФМОП	02.12.2015 - 04.07.2016 г.	7 месеца и 2 дни
3	РД09-892/ 05.07.2016 г.	Министър на образованието и науката	05.07.2016 - 23.10.2016 г.	3 месеца и 19 дни
4	РД09-1659/ 24.10.2016 г.	Главен директор ГД СФМОП	24.10.2016 - 01.12.2016 г.	1 месец и 8 дни
5	РД09-1949/ 02.12.2016 г. и РД09-1983/ 12.12.2016 г.	Главен директор ГД СФМОП - сменен	02.12.2016 - 11.12.2016 г. 12.12.2016 - 13.02.2017 г.	10 дни 2 месеца и 1 ден
6.	РД09-1642/ 14.02.2017 г.	Заместник-министър на образованието и науката	14.02.2017 - 09.05.2017 г.	2 месеца и 25 дни
7.	РД10-34/ 18.01.2017 г. ²⁰⁹	Главен директор ГДСФМОП ²¹⁰ - същия по т. 5	10.05.2017 – 02.07.2017 г.	1 месец и 22 дни
8.		Главен директор ГДСФМОП ²¹¹ - сменен	03.07.2017 - досега	

Управлението на ОП НОИР е определено да се изпълнява от главен директор на ГД СФМОП на три пъти за период от общо една година при пълен обем на изпълнение на функциите по чл. 125 от Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.²¹²

С честата смяна на ръководителя на Управляващия орган са създадени трудности за ефективно управление на оперативната програма. С изпълнението на функциите на ръководител на управляващия орган от министъра на образованието и науката са създадени предпоставки за изпълнение на функции на договориране, изпълнение и мониторинг на проектите, което поражда конфликт на интереси, с което не е гарантирано ефективно разделение на функциите и доброто управление на ОП НОИР 2014-2020 г.

2.3. Осигурен административен капацитет

За успешното управление на оперативните програми е необходимо наличие на достатъчен и подходящ административен капацитет.

Като част от структурата на МОН, функциите, структурата, числеността на персонала и организацията на работа на Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“ (ГД СФМОП) са регламентирани с Устройствения правилник на МОН.

Конкретните функции на структурните звена и линиите на докладване са доразвити с процедурния наръчник, глава 3. Утвърдено е разделение на функциите по структурни звена в УО при спазване на изискванията за разделение на функциите по системите за управление и контрол (СУК).

В предварителната оценка на ОП НОИР, както и от Звеното за вътрешен одит на МОН²¹³ при изпълнен одитен ангажимент за консултиране е извършен анализ относно достатъчност на административния капацитет на УО. От УО не са взети предвид дадените от предварителната оценка и доклада на ВО препоръки. От УО не е извършено ясно разпределение на функциите на отделите, включително делегиране на функции по мониторинг и верификация на регионалните структури към ГД СФМОП и по-ясни разграничения на отговорностите и задачите между отделите в УО, за да се избегне евентуално дублиране на функции или прекомерна натовареност на някои отдели.^{214, 215} Функциите на експертите в отдел „Управление на риска и контрол“ също не са ясно разграничени. Във връзка с администрирането на нередностите е назначен един служител в отдел „Управление на риска и контрол“, който има разширени функции и се включва в проверки на място само по сигнали за нередност.

²⁰⁹ Одитно доказателство № 21

²¹⁰ Одитно доказателство № 21

²¹¹ Одитно доказателство № 21

²¹² Одитно доказателство № 21

²¹³ Одитно доказателство № 9

²¹⁴ Одитно доказателство № 22

²¹⁵ Препоръка № 6

От 01.11.2017 г. функциите на Управляващ орган на ОП НОИР 2014 - 2020 г. и всички произтичащи от това задължения и отговорности съгласно националното законодателство и правото на Европейския съюз се поемат за изпълнение от създадена с постановление на МС²¹⁶ изпълнителна агенция. Изпълнителната агенция е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на образованието и науката. Тя изпълнява функциите и на междинно звено по Приоритетни оси 3 и 4 на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 - 2013 г. до нейното приключване. Създаването на ИА „ОП НОИР“ е следствие от необходимостта да се отстранят несъответствия и слабости, идентифицирани в предварителен одитен доклад на Европейската комисия за ОП НОИР.²¹⁷

При извършените функционални анализи са дадени оценки за недостатъчност на административния капацитет на ОП НОИР 2014 - 2020, вследствие на което щатният състав на Управляващия орган е неподходящо увеличен. При увеличението на състава на служителите не са взети предвид натовареността, сложността и трудоемкостта на някои дейности (напр. извършване на предварителен контрол по обществените поръчки), въвеждането на електронното подаване на документацията и комуникацията с бенефициентите и др. с оглед намаляване на административната тежест за успешно управление на финансовите ресурси.²¹⁸

2.4. Текучество на персонала

Служителите, които извършват, дейностите по програмата на ниво екип трябва да са достатъчни като брой и да имат познания по отношение на организационните, правните и технически аспекти, на принципите и процесите за работа на администрацията и на процедурите за управление национално и особено – на европейско ниво.

Съгласно утвърдената структура на МОН с устройствения правилник, Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“²¹⁹ има обща численост от 115 служители.²²⁰ Управляващият орган на ОП НОИР – ГД СФМОП разполага с общо 104 щатни бройки, а 11 щатни бройки са насочени към обособен отдел „Външни европейски програми” с функции по изпълнение на приоритетна ос 4 Техническа помощ. Реално назначените служители в УО на ОП НОИР са 96 или 92 на сто от общата численост на персонала по устройствен правилник (115). Незаети са 8 щатни бройки.

През одитирания период се наблюдава текучество на персонала в УО:

Графика № 2 Текучество на персонала



Източник: информация от отдел „Човешки ресурси“, МОН

	Заети щатни бройки (общо)	Брой напуснали (общо)	Текучество (%)
Към 31.12.2014	96	19	19.7
Към 31.12.2015	100	14	14
Към 31.12.2016	100	33	33
Към 31.05.2017	99	15	15.1

²¹⁶ Одитно доказателство № 21

²¹⁷ Одитно доказателство № 10

²¹⁸ Одитни доказателства № 9 и Одитно доказателство № 15

²¹⁹ Дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми” на Министерство на образованието и науката е създадена през 2006 г. През 2009 г. функциите се поемат от Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“. От 1 ноември 2017 г. Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми” в Министерство на образованието и науката е самостоятелно административно звено с наименование Изпълнителна агенция „Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж“.

²²⁰ Одитно доказателство № 23 и Устройствовен правилник на МОН

Графика № 3 Относителен дял на тежестта



Източник: информация от отдел „Човешки ресурси“, МОН

процедурите за определяне на изпълнители от бенефициентите по ОП НОИР. Налице е значително тежестта в отделите „Управление на риска и контрол“ (УРК), „Програмиране и договаряне“ и „Верификация“, което създава трудности при изпълнение на заложените функции, както и при администриране на нередностите.²²¹

В периода 2016 – 2017 г. са напуснали 22 ключови служители от отдел „Програмиране и договаряне“ и отдел „Управление на риска и контрол“, значителна част от които след напускане на РУО. За същия период от отдел „Верификация“ напусналите са 19 служители, а назначените на тяхно място са с трима по-малко.

В План за управление на риска за 2017 г. са идентифицирани два риска към заложената в програмата на ГД „СФМОП“ цел „Повишаване на административния капацитет на УО на ОП НОИР“.²²² Определени са рискове за недостиг на специализирани познания на служителите, свързани с изменения на нормативната уредба при управление на средствата от структурните фондове на ЕС и за понижаване на административния капацитет на УО на ОП НОИР в резултат на тежестта/напускане на квалифицирани експерти. Рисковете са оценени със средно влияние и вероятност от настъпване на риска. Няма определен конкретен срок за наблюдение на действията, адресиращи риска.²²³

Работната група е дала предложение до края на м. февруари 2017 г. да се проведе разширено заседание на членовете на РГ по риска с присъствието на началниците на отдели, ръководителя на екипа по техническа помощ и ръководителя на УО, с цел обсъждане на ангажиментите по изпълнение на предвидените действия за минимизиране на рисковете по ОП НОИР съгласно Плана за управление на риска за 2017 г.

В Плана за оценка преди 2017 г. не е идентифициран риск във връзка с тежестта и не са предприети адекватни действия за минимизиране влиянието на тежестта върху изпълнението на възложените функции.²²⁴

2.5. Правила за делегиране на функции и заместване

За успешно изпълнение на дейностите в рамките на УО в случаите при отсъствие и напускане на служители не са утвърдени правила и процедури за заместване и приемственост, независимо че съществува тенденция на честа ротация, което не създава предпоставки за добро управление на проекта и осигуряване на изискванията за одитна следа.²²⁵ При извършването на одита бе установена невъзможност за предоставяне на информация, свързана с напускане на лица на ръководни длъжности и ключови експерти, и поради липса на правила за заместване и приемственост.²²⁶ Това налага допълване на вътрешна регламентация на въпросите, свързани с условията и начините за приемственост и предаване на работата при замяна на експерти и др.

²²¹ Одитни доказателства № 36, т. 10 и № 15

²²² Одитно доказателство № 25

²²³ Препоръка № 6

²²⁴ Одитно доказателство № 25

²²⁵ Одитно доказателство № 2

²²⁶ Одитно доказателство № 15, т. 1

Липсата на въведен ред и правила за заместване и приемственост на информацията и документацията, не осигурява одитна следа и защита на информацията в случаи на напускане на ключови служители.

2.6. Участие в обученията във връзка с възложените функции

Адекватното управление на знанията и уменията зависи от степента на познание на актуалното състояние и потребностите от обученията на държавната администрация.

2.6.1. Служителите на ГД СФМОП са взели участие в семинари и работни срещи за обмяна на добри практики²²⁷. През периода 2014 – 2016 г. са провеждани обученията за служителите на УО както на територията на страната, така и в чужбина.

Общият брой на проведените обученията за периода 01.01.2016 г. – 30.06.2017 г. е 59 обученията, в които са включени 178 служители или средно под 2 обученията за 1 служител. От Института по публична администрация (ИПА) са проведени 41 обученията, в които са включени 113 служители; от Школата за публични финанси – 3 обученията за 13 служители и други 15 обученията за 52 служители). Обученията са извършени основно в периода м. март – м. ноември 2016 г. Проведените обученията са с различни тематични насочености и са обвързани с възложените функции, но не са достатъчни с оглед установените потребности в индивидуалните планове за обучение на служителите.

От УО, в обученията по прилагане на Закона за обществените поръчки (ЗОП) са включени 14 служители, за държавни помощи - 12. За работа с ИСУН са обучени 29 служители или приблизително 1/3 от състава на УО на ОП НОИР.²²⁸ За отдел УРК са провеждани обученията на тема „Процедури по ЗОП и ЗУСЕСИФ“ и „Финансови корекции“ за нередности при възлагането на обществените поръчки. От предоставената справка не са налични обученията за служителите предвид новите предизвикателства на проектите по ЕФРР в България. От проведените 4 обученията в чужбина, в които са включени 8 служители, 2 обученията са свързани с държавни помощи за инфраструктура за 4 служители. От ЦКЗ са организирани две обученията за работа с инструмента ARACHNE. На обученията е присъствал по един служител от УО, поради ограниченост на местата.

2.6.2. При извършената извадка от досиетата на 39 служители на произволен принцип от УО на ОП НОИР и отдел „Външни европейски програми“ (извадката обхваща 33 служители, работещи към м. септември 2017 г. в УО и 6 служители от отдел „Външни европейски програми“) бе установено, че 24 от тях изобщо не са участвали в обученията (62 на сто). От останалите 15 служители, само 4 (10 на сто) са взели участие в повече от 1 обучение. От отдел „Верификация“ един служител от 14-те в извадката е преминал обучение по прилагане на ЗОП, а от отдел УРК, в чиито функции е осъществяването на контрол на процедурите за определяне на изпълнители от бенефициентите по ОП НОИР - 2 служители, от 5-те включени в извадката. С промяната в статута на УО на ОП НОИР от 01.01.2017 г., в отговорност на служителите от отдел „Верификация“ се включва да осъществяват контрол на процедурите за определяне на изпълнители от бенефициентите по ОП НОИР. Един служител от 14-те в извадката от отдел „Верификация“ е преминал обучение по прилагане на ЗОП, което налага необходимост от предприемане на действия за осигуряване на подходящо обучение на отговорните служители. От отдел „Програмиране и договаряне“ няма обучаван в България служител от извадката²²⁹.

Не са проведени достатъчни обученията за служителите, като проведените обученията са по-малко от 2 средно за един служител от УО на ОП НОИР, включително с оглед новите предизвикателства и съответните специфики при финансиране със средства от ЕФРР на проекти по програмата в областта на науката.

²²⁷ Одитно доказателство № 6

²²⁸ Одитни доказателства № 6 и № 24

²²⁹ Одитно доказателство № 24

2.6.3. С Наръчника на ОП НОИР е определено служителите по нередности да преминават въвеждащо обучение в срок до 6 месеца от назначаването им и минимум веднъж в годината да участват в специализирани обучения, организирани от ОЛАФ, ЕК, АФКОС и други институции.

2.6.3.1. През 2016 г. и 2017 г. са извършени обучения с лектори от дирекция АФКОС, организирани от дирекция ЦКЗ към Администрацията на МС за работа с модул „Нередности“ в ИСУН 2020. В допълнение служителите по нередности участват в провеждани тримесечни срещи, организирани от АФКОС, с участието на служители по нередности от други управляващи органи, с цел обмяна на опит и обсъждане на въпроси в тази област.²³⁰

2.6.3.2. Всички служители на Управляващия орган, както и бенефициентите следва да са запознати с понятията „нередност“ и „измама“, както и с прилагането на процедурата по установяване, регистриране, докладване и последващо проследяване на регистрираните случаи на нередности по ЕСИФ.²³¹ За целта от всеки новопостъпил служител в УО на ОП НОИР е попълвана декларация по образец за запознаване с възможностите за установяване на нередности, както и начините за тяхното докладване.²³²

При предоставяне на БФП, бенефициентите и партньорските организации също следва да попълват декларация по образец, че са запознати с определенията и начините за сигнализиране.²³³ Липсва изискване към изпълнителите по проекти (държавни висши училища, държавни и общински детски градини и училища и др.), които участват в техническото и финансовото изпълнение на проектите с конкретен бенефициент МОН, за попълване на декларация. В Ръководство за бенефициента по ОП НОИР отново са заложили основните понятия, примери за нередности и измами, както и задължението за деклариране на познаването им. Не са оповестени начините на сигнализиране и правилните действия при подозрение за нередност, в т.ч. измама, както и не е въведено изискване за докладване от участващите страни по проектите при съмнение за нередност или установена нередност, включително за партньори и изпълнители по проектите. За бенефициентите, с цел превенция на нередностите при провеждане на обществени поръчки и др. рискови дейности при изпълнението на проектите, е въведена практика за организиране на обучения при сключване на договорите.²³⁴

2.6.3.3. Към края на първото полугодие на 2017 г. на интернет страницата на оперативната програма не са публикувани вътрешни правила за администриране на нередности съгласно чл. 13, ал. 2 и 3 от НАНЕСИФ, с което да се декларира готовността на УО за решителни действия при съмнения за нередност и измама. Не са оповестени начините на сигнализиране и правилните действия при подозрение за нередност, в т.ч. измама, както и не е въведено изискване за докладване от участващите страни по проектите при съмнение за нередност или установена нередност, което може да създаде трудности за партньори и изпълнители по проектите.²³⁵

Създадени са условия от Управляващия орган за запознаване на служителите и бенефициентите/партньорите по оперативната програма, с възможностите за установяване на нередности и адресиране на потенциален сигнал, включително и с провеждане на обучения, с цел превенция от установяване на нередности и възможностите за докладване. Липсват ефективни действия за контрол и насърчаване на всички отговорни страни, в т.ч. изпълнители по проекти да сигнализират при съмнение за нередност.

²³⁰ Одитно доказателство № 36

²³¹ Одитно доказателство № 2

²³² Одитно доказателство № 2

²³³ Одитно доказателство № 2

²³⁴ Одитно доказателство № 36

²³⁵ Съгласно чл.13, ал. 2 и 3 от НАНЕСИФ РУО утвърждава вътрешни правила за администриране на нередности, които се публикуват на интернет страницата на оперативната програма.

II. Изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

1. Дейности по верификация на проектите

1.1. Въведени процедури за верификация

Верифицирането на разходите е цялостен процес на наблюдение и контрол върху физическия и финансовия напредък на операциите с цел потвърждаване допустимостта на разходите, извършени при изпълнение на одобрените проекти.

Правилата за верифициране и сертифициране на допустими разходи и извършване на плащания и финансови корекции, нормативно уредени с приемането на ЗУСЕСИФ, са конкретизирани с Наредба № Н-3 от 08.07.2016 г.²³⁶ и указанията на Министерството на финансите²³⁷. В съответствие с Насоките на ЕК²³⁸, в Наръчника на ОП НОИР са въведени процедури за осъществяване на процеса по верификация и извършване на плащания с конкретни действия, срокове и отговорни лица.²³⁹ Утвърдени са контролни листове за проверка и документирани на извършените контролни процедури²⁴⁰.

Схема 2 Процес на верификация и плащане



В Ръководството на бенефициента са конкретизирани изискваните за представяне от бенефициентите документи, както и необходимите доказателствени документи за отчитане на направените разходи.²⁴¹ Отчитането на проектите се осъществява чрез електронната система ИСУН 2020.

1.1.1. При стартиране на проект се определят отговорни експерти по техническата и финансовата верификация, които осъществяват документална проверка и проверки на място по проекта. Административната проверка на заявените разходи за верификация е с цел потвърждаване на физическия и финансов напредък по проекта, както и законосъобразността и редовността на разходите, като се документира с контролни листове за проверка на представените финансов, технически отчети и съпътстващите ги документи. Проверката на техническия отчет, както и контролът на външните възлагания и финансовия отчет се извършват минимум от двама служители на различни нива²⁴². Въведен е задължителен последващ контрол на проведените външни възлагания,²⁴³ като

²³⁶ Наредба № Н-3 от 08.07.2016 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година

²³⁷ ДНФ № 1/01.07.2014 г., ДНФ № 2/01.07.2014 г. (загубили актуалност след приемане на № Н-3 от 08.07.2016 г.)

²³⁸ Ръководство на държавите членки относно проверките на управлението – EGESIF_14-0012 от 17.09.2015, т.1.5 Методология и обхват на проверките на управлението

²³⁹ В главите от Наръчника „Наблюдение на проектите и верификация“, „Финансово управление“, „Контрол на външните възлагания и налагане на финансови корекции“

²⁴⁰ Контролни листове за авансово плащане; за междинно/ окончателно плащане; за последващ контрол на външните възлагания; за предварителен финансов контрол и контрол на нередности; за проверки на място, за проверки на място за устойчивост на резултатите

²⁴¹ Раздел V “Отчитане“

²⁴² Финансовият отчет се проверява от двама експерти и началник сектор

²⁴³ Одитно доказателство № 2

резултатите от проверките се документират в контролни листа, разработени по вид процедура.²⁴⁴

В първоначално утвърдения образец на контролен лист за верификация са установени слабости относно контрол по проверяваните позиции и документиране на резултатите; проследяване на прекъсване на срока за верификация; проверка на отчетните данни на участниците по проектите (микроданни) и др.

С промените в Наръчника на ОП НОИР от 2017 г.²⁴⁵ в контролния лист са отстранени част от пропуските и са направени редица подобрения в процеса по верификация: въведени са нови проверявани позиции (напр. включени са контроли, свързани с наложени финансови корекции, допълнителна информация относно извършените проверки на външни възлагания), включен е контролен лист за проверка на микроданни, въведени са ясни указания за извършване на проверките и изискване за документиране с коментар на извършената проверка за всяка позиция, с изключение на контролните листове по ПО 4 „Техническа помощ“ и други.

С Наръчника на ОП НОИР от м. юни 2017 г. е въведена възможност за извършване на документалната проверка въз основа на извадка от разходни позиции от дадено искане за плащане²⁴⁶, но извадков принцип не е използван и не е разработена методология за определяне на извадка.²⁴⁷ За одитирания период Управляващият орган извършва проверка на всички предявени за верификация разходи.²⁴⁸

С Наръчника на ОП НОИР са въведени основните правила и процедури с отговорни лица и срокове за извършване и документиране на административната проверка на заявените за верификация разходи. С измененията на Наръчника на ОП НОИР от месец август 2017 г. контролните листове за верификация са подобрени и са разширени проверяваните позиции, с което се осигурява по-висока прозрачност и ефективност на управлението процес.

1.1.2. Пропуски при въвеждане на вътрешни правила

След извършен преглед на въведените правила и процедури за управление и контрол на проектите се установи липса на ясно определени или въведени изисквания относно:

1.1.2.1. Задълженията по отчитане на договора от страна на бенефициента са включени в заповедта/ договора и общите условия към заповедта/ договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ²⁴⁹, както и в Ръководството.²⁵⁰ Бенефициентите следва да се отчитат на Управляващия орган чрез междинните отчети, които се представят заедно с всяко искане за междинно плащане на интервали не по-дълги от 6 месеца и окончателен отчет в срок до един месец след изтичане на срока на изпълнение на дейностите по проекта. Липсват въведени правила с отговорни лица и срокове за проследяване, анализиране на информацията и предприемане на корективни действия от УО във връзка със задължителното представяне на междинни отчети за изпълнение на проектите от бенефициентите на периоди не по-дълги от шест месеца и окончателен отчет до един месец след приключване на дейностите по проекта, като инструмент за контрол и недопускане на забавяне на изпълнението на проектите.^{251, 252}

1.1.2.2. Контролът върху външните възлагания е определен в глава 14 от Наръчника на ОП НОИР.²⁵³ Определените задължения на Управляващия орган са контрол

²⁴⁴ Одитно доказателство № 2

²⁴⁵ Одитно доказателство № 6

²⁴⁶ Извадка се изготвя съгласно двете указания на ЕК - за управленските проверки и за методите за подбор на извадки за одитиращите органи

²⁴⁷ Одитно доказателство № 15, т. 7

²⁴⁸ Одитно доказателство № 15, т. 6

²⁴⁹ Чл. 4.1.2 от договора/заповедта за предоставяне на БФП и чл. 2.4-2.7, Общи условия към договора/ заповед за предоставяне на БФП

²⁵⁰ Раздел V „Отчитане“ от Ръководство за изпълнение на договори/заповеди за предоставяне на БФП по ПО 2 и 3 на ОП НОИР

²⁵¹ Одитно доказателство № 15, т. 8

²⁵² **Препоръка № 1.2**

²⁵³ Глава 14 „Контрол на външните възлагания и налагане на финансови корекции“

на плановете за външни възлагания (проверка и одобрение), последващ контрол на външните възлагания (при постъпване на пакет отчетни документи за отчитане на проведено външно възлагане и при проверки на място - текущ) и определяне и налагане на финансови корекции, при констатирани нарушения, като са въведени правила и процедури с конкретни срокове за осъществяването им. От Управляващия орган не е конкретизиран обхватът на проверката на плана за външни възлагания и не се осигурява одитна следа за действително осъществения контрол, което крие риск да не бъдат предприети подходящи действия за проследяване недопускането за разделяне на обществената поръчка на части и възлагане на по-ниски стойности при директно възлагане (чл. 20, ал. 4 на ЗОП)²⁵⁴.

. С направени изменения и допълнения на Наръчника за управление на ОП НОИР (вариант 4 от м. май 2018 г.) в Глава 14 „Контрол на външните възлагания“, т. 14.4.1 е определен обхватът на проверките на плана за външни възлагания, като допълнително е утвърден и образец за документирание на извършените проверки от отговорните длъжностни лица в УО.

1.1.2.3. В регламента за Европейския социален фонд²⁵⁵ е поставено задължително изискване за използване на варианти за опростено отчитане за малки операции, при които публичната подкрепа не надвишава 50 000 евро. От УО не са разработени варианти за опростено отчитане за две от процедурите чрез подбор на проекти, които попадат в тази категория и е допуснато сключването и изпълнението на един договор за предоставяне на БФП²⁵⁶ на стойност около 90 хил. лв.^{257,258}, като е предвидено изплатените средства да са за сметка на бюджета на Министерството на образованието и науката.²⁵⁹ По друг одобрен проект е издаден отказ за сключване на договор с едногодишно закъснение, с цел избягване неспазването на регламента.

Липсата на въведен механизъм от УО на ОП НОИР за опростено отчитане на малки операции е в разрез с изискванията на Регламента за управление на средствата ЕСИФ и не гарантира ефективното и икономично управление на помощта.

В периода след приключване на одита и преди издаване на окончателния одитен доклад от УО са предприети действия за утвърждаване на практика за разработване и одобряване на методология за опростено отчитане на разходи по процедури, финансирани със средства от оперативната програма.

По проекта „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“²⁶⁰ са предвидени шест дейности: педагогическа подкрепа - съхраняване и развиване на културната идентичност и допълнително обучение по български език; психологическа подкрепа; експертизи, проучвания, изследвания и програми за постигане на значими и устойчиви резултати в сферата на образователната интеграция; организация на изнесени форми; преодоляване на негативни обществени нагласи и превенция на отпадането от образователната система; подкрепа на деца от етническите малцинства за продължаване на образованието (постъпване в първи клас); дейности по организация и управление на проекта; информиране и публичност. В планираните дейности по проекта не са включени мероприятия в по-непосредствена среда, като използване на ромските медиатори, дейности за обществен мониторинг и др. За част от планираните разходи за изпълнение на

²⁵⁴ Съгласно чл. 39, ал. 4 от ЗУСЕИФ финансирането с безвъзмездна финансова помощ се прекратява едностранно от ръководителя на управляващия орган, когато бенефициент не сключи договор с изпълнител до 12 месеца от изтичането на срока, предвиден за неговото сключване

²⁵⁵ Чл. 14, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 г.

²⁵⁶ По двете стартирани процедури за подбор на проекти са подадени общо пет проектни предложения през 2016 г., попадащи в категорията малки операции, като 3 от тях са одобрени за финансиране, но един проект е включен в резервния списък, с един е сключен договор, а с един не е сключен договор, като официалния отказ е от м. септември 2017 г. с мотив за неспазване изискването по чл. 14, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 г.

²⁵⁷ Одитно доказателство № 15, т. 5

²⁵⁸ Сключен е договор BG05M2OP001-3.001-0006 на стойност 89 693,88 лв. от 27.07.2016 г.

²⁵⁹ Одитно доказателство № 30, т. 3.1

²⁶⁰ Одитно доказателство № 34

дейностите по проекта²⁶¹, не може да се определи, че отговарят на принципите за добро финансово управление. Например, одобрени са за изпълнение по дейност 3 организация и провеждане на 10 семинара, 10 кръгли маси и 1 фестивал на младите таланти, които възлизат на стойност над 86 000 лв. като ще се обхванат над 200 деца и родители. Изпълнението на дейностите по проекта е предвидено чрез избор на изпълнители за реализация на голяма част от дейностите. Проектното предложени не съдържа финансова обосновка за формиране на цените с оглед икономичност на разходите.²⁶²

С непредставянето на финансова обосновка за формиране на цените от бенефициента, не са спазени изискванията по т. 14 в Насоките за кандидатстване, което носи риск от неикономично разходване на финансовия ресурс.

По сключени от бенефициента два договора с изпълнители по проекта „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“²⁶³, за които са предвидени организиране кръгли маси с наемане на зала, кафе-пауза, обяд и мултимедия²⁶⁴ в рамките на 3 дена, при подаване на първия междинен отчет в периода 22.11-02.12.2016 г., не са отчетени същите разходи, като мястото на провеждане е детските градини – партньори по проекта, а броят на участниците - деца, родители и експерти е по-малък от планираните в проекта. От представения снимков материал не се потвърждава представянето на подготвените презентации чрез мултимедия, нито провеждане на кафе-пауза и обяд, а среща с лица в рамките на помещенията в градинските групи (липсва необходимост от наемане на зала).²⁶⁵ Тези слабости поставят под въпрос ефективността на заложените мероприятия като кръгли маси, презентации чрез мултимедия и др. като механизъм за мотивиране на целевата група, обект на интервенцията - деца от етнически малцинства (включително роми), така че да бъдат постигнати целите за интегриране в образователната система. За транспортни услуги е сключен договор, като в подробното разпределение на бюджета и в договора не са точно разяснени какви транспортни услуги ще се извършат и каква е необходимостта от тях²⁶⁶.

Извършеният анализ на одобрените разходи по бюджета и отчетените дейности на един от проектите в одитната извадка (за интегриране на деца от етнически групи) показва необходимостта от приемане на адекватни мерки от Управляващия орган за верифициране на реално извършени дейности, включително за осигуряване на варианти за опростено отчитане/ единни ставки за типове разходи за осигуряване на равнопоставеност при оказване на подкрепа на целевите групи. Провеждането на мероприятия в по-непосредствена среда, дребни материални стимули, използване на ромските медиатори и привличането им в дейности по проекта, дейности за обществен мониторинг и по-широко участие на неправителствени организации и обществеността, дребни стимули и др. би могло да окаже по-съществено въздействие върху родителите за интегрирането на целевата група.

В периода след приключване на одита и преди издаване на окончателния одитен доклад от УО са предприети коригиращи действия за възстановяване на разходи по един проект.

1.1.2.4. Прекратяване на договор/заповед за предоставяне на БФП. Липсват правила и процедури от Управляващия орган при прекратяване на договор/заповед за предоставяне на БФП.²⁶⁷

Не всички от вариантите на Наръчника на ОП НОИР позволяват проследимост на извършените промени, тъй като няма пълно описание или файлове в „режим на редакция“ (track changes).²⁶⁸

²⁶¹ Одитно доказателство № 34

²⁶² ИСУН, модул проектно предложение

²⁶³ Одитно доказателство № 34 и ИСУН, модул проектно предложение и модул договори

²⁶⁴ Одитно доказателство № 34 и ИСУН

²⁶⁵ ИСУН, модул мониторинг на пакети отчетни документи

²⁶⁶ ИСУН, модул мониторинг на пакети отчетни документи

²⁶⁷ Препоръка № 1.3

В периода след приключване на одита и преди издаване на окончателния одитен доклад са направени промени в Наръчника за управление на ОП НОИР (вариант 4, май 2018 г.) като в глава 10, т. 10.7 е дадена възможност за прекратяване на договор/отмяна на заповед за предоставяне на БФП от РУО.

1.2. Изпълнение на процедурите за верификация и извършени плащания

За проверка спазването на процедурите за верификация на извършените плащания е приложена одитна извадка от проекти по 5 процедури за предоставяне на БФП. Включени са проекти от трите приоритетни оси на ОП НОИР, с изключение на приоритетна ос 1, по която няма сключени договори до края на одитирания период. Проверени са договорите с най-висока стойност по ПО2 и ПО3 (общо 2 на брой). След прилагане на тестовете на контроли на етап планиране са открити някои слабости, като:

- неспазване на определените срокове за плащане при авансови и междинни плащания. При 56 на сто от исканията за авансово плащане е установено неспазване на нормативно определения срок от 14 дни за извършване на плащане от подаване на заявление за авансово плащане и при 53 на сто от исканията за междинно плащане е установено неспазване на нормативно определения срок от 90 дни за извършване на плащане от подаване на заявление за междинно плащане);

- липсват прикачени документи в ИСУН 2020 при 16 на сто от прегледаните документи по искания за междинно плащане;

- липса на подписи на отговорни длъжностни лица за проверка и потвърждаване на плащания в СЕБРА при 17 на сто от контролните листове;

- липса на подписи в контролните листове за проверка на искане за междинно плащане при 26 на сто от прегледаните контролни листове и др.²⁶⁹

За проектът с най-висока стойност по ПО2 са проследени само междинните плащания след м. ноември 2016 г., тъй като са проверявани от други контролни органи.²⁷⁰ По два проекта (от ПО2 и ПО3), по които има междинни плащания, одобрени след м. ноември 2016 г., е извършена и проверка на процедурите по одобрение на проектите. По ПО4 „Техническа помощ“ е извършена проверка на проекта за укрепване и повишаване на административния капацитет на служителите.

Одитната извадка представлява около 52 на сто от общо договорирания средства, а размерът на общо изплатените средства (авансови и междинни плащания) е 47 на сто от общо изплатените средства по оперативната програма към 30.06.2017 г.

Таблица № 6 Одитна извадка от проекти

№	Номер договор/Проект	Вид процедура/ Бенефициент	БФП (лв.)	Срок за изпълнение	Общо плащания лв.
1	BG05M2OP001-2.006-0001 „Ученически практики“ - Фаза 1	Конкретен бенефициент МОН	10 000 000	от 08.11.2016 г. до 21.12.2018 г.	АП - 650 000 МП - 0 Общо - 650 000
2	BG05M2OP001-2.004-0004 „Твоя час“	Конкретен бенефициент МОН	140 000 000	от 29.07.2016 г. до 31.12.2018 г.	АП - 18 200 000 МП - 5 102 879,60 Общо- 23 302 879,60
3	BG05M2OP001-3.004-0001 „Нов шанс за успех“	Конкретен бенефициент МОН	24 994 463	от 21.09.2016 г. до 31.12.2018 г.	АП - 4 998 892,18 МП - 28 172,32 Общо - 5 027 064,50
4	BG05M2OP001-3.001-0009 „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“	Подбор на проекти Община Вълчи дол	479 130	от 27.07.2016 г. до 31.12.2018 г.	АП - 95 826 МП - 104 116,82 Общо - 199 942,82
5	BG05M2OP001-4.001-0005 Техническа помощ - „Административен капацитет“	Бюджетна линия ГДСФМОП	2 225 334	от 25.03.2016 г. до 25.03.2019 г.	АП - 0 МП - 83 728,31 Общо - 83 728,31
	Общо по договорите от извадката		177 698 927		29 263 615
	Договорирани /Реално изплатени средства към 30.06.2017 г.		338 676 353		62 534 297,76

²⁶⁸ Препоръка № 3

²⁶⁹ Одитно доказателство № 33

²⁷⁰ Плащанията преди м. ноември 2016 г. са включени в извадката на кипа от одитната мисия на ЕК от 24-26.10.2016 г.

За одитирания период подборът на екипите за организация и управление по процедури за директно предоставяне на МОН като конкретен бенефициент е при неясен механизъм и отсъствие на специфични процедури за подбор, липса на конкретни изисквания за професионален опит и численост, както и за начина на отчитане на работното време на членовете на екипите.

За осигуряване на спазването на посочените изисквания са предприети действия от УО за промени във вътрешните правила за работните заплати в МОН и изискванията за работа по проекти на служителите в МОН към м. октомври 2017 г.²⁷¹

При извършен преглед са установени редица слабости и пропуски:

1.2.1. Цели на проектите

Установени са слабости в определените цели на проектно ниво при два от проектите от одитната извадка с тези дефинирани в специфичните цели на оперативната програма.

1.2.1.1. По проекта „Твоят час“²⁷², не е осигурена ясна интервенционна връзка между целите, инвестиционния приоритет и индикаторите. Намалването на дела на преждевременно отпадащите от системата на образованието не е дефинирано като конкретна цел при формулирането на основната²⁷³ и специфичните цели, независимо че основният индикатор за резултат е „Намаление на дела на преждевременно напусналите училище от лицата на възраст между 18 и 24 г., включени в дейности по ОП“ и проектът е насочен в изпълнение на същия приоритет на оперативната програма²⁷⁴. Основната цел на проекта и специфичните цели не кореспондират пряко с целта на инвестиционния приоритет за намаляване на дела на преждевременно отпадащите от системата на образованието (национална цел в областта на образованието), което не осигурява увереност, че приносът на проекта ще бъде отчетен в изпълнение на националната цел.²⁷⁵

1.2.1.2. В проекта „Нов шанс за успех“²⁷⁶ не са ясно определени целите, които ще се изпълняват и съотносимостта им към специфичната цел от ОП НОИР 2014 - 2020, на която следва да съответстват.²⁷⁷ Това се дължи на пропуски в Насоките за кандидатстване по процедурата „Ограмотяване на възрастни – фаза I“, където не е изяснен приноса на изпълнението на процедурата за постигане на съответната специфична цел на ОП НОИР 2014-2020, като е поставен акцент върху изпълнение на целите на Националната стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014 - 2020). Налице е и несъответствие между целевите групи, посочени в процедурата и в специфичната цел от оперативна програма. В заложените допустими дейности на ниво процедура целева група са възрастните (лица над 16 г. са определени в проекта), а в обхвата на специфичната цел са деца и ученици от маргинализирани общности, включително роми.

При някои от проектите в одитната извадка не е осигурена ясна интервенционната логика цели-приоритети-индикатори, което крие риск за определяне на приноса от изпълнението на проектите за постигане на целите на оперативната програма.

1.2.2. Индикатори за изпълнение

При прегледа на заложените и отчетени индикатори по проектите в одитната извадка се откриха следните основни проблеми:

²⁷¹ Одитно доказателство № 30, т. 4.1 и т.5.2

²⁷² Проект BG05M2OP001-2.004-0004 „Твоят час – фаза I“ по процедура „Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – фаза I“, ПО2

²⁷³ Основна цел „Твоят час“: създаване на условия за повишаване потенциала на учениците и възможностите им за успешно завършване на средното образование чрез допълване, развиване и надграждане на техните знания и умения, придобити в рамките на задължителната им подготовка в училище.

²⁷⁴ специфична цел 2 на ИП 10i - намаляване броя на преждевременно напусналите училище и устойчиво задържане на учениците в образователната система“, в изпълнение на националната цел за намаляване на дела на преждевременно напусналите образователната система под 11 на сто през програмния период 2014 – 2020 г.

²⁷⁵ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=402>

²⁷⁶ Проект „BG05M2OP001-3.004-0001 „Нов шанс за успех““ по процедура „Ограмотяване на възрастни - фаза I“, приоритетна ос 3

²⁷⁷ Специфична цел 1 към ИП 9ii на ОП НОИР 2014-2020

1.2.2.1. По проект „Твоят час“ за основния индикатор за резултат „Намаление на дела на преждевременно напусналите училище от лицата на възраст между 18 и 24 г., включени в дейности по ОП“ не са определени базови и целеви показатели в Насоките за кандидатстване по процедурата, но са определени такива в проекта. Индикаторът е уместен, но не осигурява пряка насоченост към отчитане на конкретните резултати от изпълнението на проекта и инвестиционния приоритет и е трудно измерим²⁷⁸. По-подходящ е за отчитане на макро равнище.²⁷⁹ При отчетените стойности на индикатора е регистрирано голямо отклонение от 12,5 на сто през 2013 г. до 13,8 на сто през 2016 г., като тенденцията е продължение на увеличението²⁸⁰, което означава съответно и отдалечаване от заложената цел от 11 на сто, въпреки че са обхванати 96,3 на сто от училищата и са разходени значителни финансови ресурси. Причината е в липсата на подход, ориентиран към резултати. На децата в риск от преждевременно напускане се предоставят основно допълнителни занимания за намаляване на образователните затруднения в училище, без да се предлагат мотивирани решения, с които действително да се стимулират учениците да се задържат в образователната система.

За индикатора за резултат „Дял на училищата, предлагащи дейности за повишаване мотивацията за учене, чрез развитие на специфични знания, умения и компетентности“ е определена целева стойност 70 на сто, без базова стойност. По проекта е отчетена възходяща тенденция за индикатора – 97 на сто, докато на ниво инвестиционен приоритет заложеният индикатор е с регресивна тенденция от базова стойност 80 на сто до 60 на сто през 2023 г.²⁸¹ Преизпълнението на индикатора отчита интереса на училищата към програмата, но и показва недостатъчно добро планиране при разпределение на разходите, заложен в първоначалния бюджет по проекта.²⁸²

При индикатора за изпълнение „Ученици, включени в дейности за повишаване мотивацията за учене, чрез развитие на специфични знания, умения и компетентности“ не е разграничен броят ученици, участвали по всяка от двата вида дейности на проекта, което създава трудности за проследяване на ефекта от изпълнението на целите и в частност основната цел за намаляване на дела на учениците с образователни затруднения.^{283, 284} Липсата на ясно акцентирание върху съществената цел на проекта води до този пропуск при дефиниране на индикатора. Отчетените стойности на индикатора по проекта достига 99 на сто за първа фаза на проекта, при целева стойност 70 на сто, т. е. в края на първата година 316 925 ученици са преминали дейностите при заложените 320 000 ученици, като не е извършено и своевременно предоговаряне на заложения индикатор. С това не са спазени изискванията за предоставяне на БФП за изпълнение в рамките на срок от две години, определени с издадената заповед за предоставяне на БФП от РУО на оперативната програма.²⁸⁵ Това несъответствие показва липсата на добро планиране при извършените разчети на средствата от изпълнителя на проекта - конкретния бенефициент МОН, както и на пропуски от УО при оценяване и одобряване на проектното предложение. Изпълнението на проекта в срокове по-кратки от заложените би имало позитивен ефект при редица от проектите на ОП НОИР, с изключение на проекта „Твоят час“, при който целта за намаляване на преждевременното отпадане на учениците от образователната система изисква подходящ, последователно прилаган и продължителен подход за въздействие върху потенциалната целева група.

²⁷⁸ Напредъкът по изпълнението на индикатора е предвидено да се отчете не по-рано от 2019 г., като ще се отчита индиректно броя на отпадналите от образователната система във времеви аспект 2023 г.

²⁷⁹ ИСУН, проектно предложение

²⁸⁰ Одитно доказателство № 6, т. 6.1

²⁸¹ ИСУН, проектно предложение

²⁸² Одитно доказателство № 6, т. 1.2 и т. 6.1

²⁸³ ИСУН, модул Договори

²⁸⁴ Одитно доказателство № 29

²⁸⁵ ИСУН 2020, модул „Мониторинг на пакет отчетни документи“.

<https://umis2020.government.bg/#/contractReportChecks/8754/indicators?rf=1517834321000>

За отчитане на участието и броя на обхванатите родители по проекти в т.нар. дейности за обществен мониторинг не е определен индикатор.²⁸⁶

1.2.2.2. По проект „Ученически практики – фаза 1“²⁸⁷ са определени 3 индикатора за изпълнение и един индикатор за резултат. При индикаторът за резултат „Дял на учениците в гимназиален етап, обучаващи се в професионални гимназии от включените в дейности по оперативната програма“ (заложен в проекта с целева стойност от 50 на сто и с целева стойност по програмата за 2023 г. – 51,50 на сто) формулировката е неясна. При така посочената дефиниция следва от всички ученици в гимназиален етап, включени в дейности по оперативната програма, 51,5 на сто трябва да се обучават в професионални гимназии, което е нереалистично. При индикатора за изпълнение „Ученици, участващи в дейности по ОП, в подкрепа на професионалното образование в направления от приоритетно значение за икономиката“ в описанието на целите и дейностите по проекта не са посочени направленията от приоритетно значение за националната икономика, които ще бъдат включени при отчитането на индикатора. Не е ясен и механизъмът, по който индикаторът ще бъде изчисляван.²⁸⁸ Поради забавяне изпълнението на проекта, няма отчетено изпълнение на индикатори към 31.10.2017 г.^{289, 290}

1.2.2.3. Два от трите индикатора, определени по проекта „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“^{291,292} не отговарят на заложените специфични индикатори в Насоките за кандидатстване²⁹³, а съответстват на общите индикатори на ниво инвестиционен приоритет. Процедурата е насочена към целева група деца от маргинализирани общности в предучилищна възраст, а по проекта са заложили индикатори, отчитащи участието и за ученици и младежи, което създава риск от неправилно отчитане.²⁹⁴ От дефинициите на двата индикатора за резултат²⁹⁵ не е ясен начина на отчитане и изчисляване. Залагането и отчитането на специфични показатели на ниво инвестиционен приоритет поражда риск от неотчитане на реалния принос от изпълнението на проекта.

С първият междинен отчет по проекта „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“ за индикатора за изпълнение „Деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция“ е отчетено участие на 136 деца от малцинствени групи, като допълнително е отчетено и участие на 109 младежи до 29 г. - родители на целевата група по проекта (допустима целева група при отчитане на показателя за изпълнение на инвестиционния приоритет 9 ii и по проекта, но не и по процедурата). Отчетеното изпълнение на индикатора (245 участници по проекта) е одобрено при верификацията на отчета. При индикатора за резултат „Деца, ученици, младежи от етнически малцинства (включително роми), интегрирани в образователната система“ участвалите 136 деца от етнически произход са отчетени като интегрирани, което предполага неразбиране на формулировката на индикатора. При отчитане на индикатора за резултат за нетен коефициент на записване е регистрирано

²⁸⁶ ИСУН, модул „Договори“

²⁸⁷ Процедура BG05M2OP001-2.006 „Ученически практики – фаза 1“²⁸⁷, проект „Ученически практики – фаза 1“, приоритетна ос 2

²⁸⁸ Одитно доказателство № 29

²⁸⁹ Одитно доказателство № 14, т. 1,2

²⁹⁰ ИСУН

²⁹¹ Процедура BG05M2OP001-3.006 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“²⁹¹, приоритетна ос 3

²⁹² „Деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция“ – няма заложили базова стойност, целева стойност – 160 деца (80 мъже и 80 жени); „Деца, ученици, младежи от етнически малцинства (включително роми), интегрирани в образователната система“ – няма заложили базови стойности, целева стойност – 135 деца (мъже-65 и жени -70) и „Нетен коефициент на записване в детските градини“ – базова стойност 84 на сто, а целева стойност 90 на сто.

²⁹³ „Брой деца от етнически малцинства (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция – целева стойност 15 000“, „Брой деца от етнически малцинства (включително роми), интегрирани в образователната система – 12 000“, както и специфичен индикатор за изпълнение „Нетен коефициент на записване в детските градини с целева стойност 84 на сто).

²⁹⁴ Насоки за кандидатстване, <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=340>

²⁹⁵ Деца, ученици, младежи от етнически малцинства (включително роми), интегрирани в образователната система и нетен коефициент на записване в детските градини

преизпълнение на индикатора- при целева стойност 90 на сто е отчетена 92 на сто, на база нови записани деца в детските заведения към отчетния период.²⁹⁶

Заложените индикатори за резултат по процедурата са с дългосрочен характер. Не са определени индикатори, които отчитат преки резултати от дейностите по проекта, като например деца свободно владеещи български език в резултат от обучението и др.

1.2.2.4. По бюджетна линия „Укрепване и повишаване на административния капацитет на служителите в структурите за управление на ОП НОИР 2014-2020, включително извършване на анализи и оценки на капацитета“²⁹⁷ не е предвидено текущо отчитане на индикаторите за изпълнение и резултат, а само при окончателното отчитане на изпълнението, с което не се осигурява възможност за текущо наблюдение и предприемане на корективни мерки в случай на забавяне в изпълнението на дейностите. В техническите отчети изпълнените дейности не са конкретизирани от гледна точка на брой и теми на проведените обучения, периода на извършване, брой участници, обучителни организации и др. информация, въпреки изискването за представяне на детайлна, пълна и изчерпателна информация за всички аспекти от отчетените дейности.²⁹⁸ При първото искане за плащане не е спазен законово определеният 90-дневен срок за верификация и залагане на лимит. Забавянето на предоставянето на средствата е с 14 дни поради недостиг на разполагаеми средства за заплащане и ненавременно получаване на документите от финансовия отдел.²⁹⁹ При прегледа на комуникацията между екипа за изпълнение и екипа за верификация в ИСУН 2020 е видно, че при изискването на допълнителна информация не се определя срок за отговор, с което се затруднява проследяването на прекъсването на срока на верификация.³⁰⁰

По всички проекти от одитната извадка са дефинирани индикатори с целеви показатели за изпълнение и за резултат. Основните слабости по отношение на заложените индикатори при част от проектите са липсата на отчитане на реалния принос от изпълнението на конкретния проект, неясен механизъм за отчитане, неизпълнение или преизпълнение на заложените целеви стойности и други, които са показателни за липсата на адекватен управленски подход както в процеса на планиране, така и в процеса на изпълнение и отчитане на проектите.

1.2.3. Дейности за изпълнение на проектите

При три от проектите в одитната извадка са включвани дейности за оценка и анализи на ефекта от изпълнението на проекта, с което са утежнени бюджетите на проектите.³⁰¹ По един от тези проекти горепосочените дейности са недопустими за финансиране съгласно Насоките за кандидатстване³⁰².

1.2.3.1. Дейностите по проекта „Твоят час“ са ориентирани към подкрепа на личностното развитие на учениците чрез извънкласни дейности - допълнително обучение по учебни предмети и занимания по интереси. В плана за изпълнение на проекта двете основни дейности са обединени и представени общо в една дейност „Училищни програми „Твоят час“³⁰³, в рамките на която са разграничени пет поддейности.³⁰⁴ Определен е общ

²⁹⁶ Одитно доказателство № 34, таблица с микроданни

²⁹⁷ Бюджетна линия „BG05M2OP001-4.001-0005 „Укрепване и повишаване на административния капацитет на служителите в структурите за управление на ОП НОИР 2014-2020, включително извършване на анализи и оценки на капацитета“ по процедура „Техническа помощ“ по приоритетна ос 4 на ОП НОИР 2014-2020 г. С процедурата се цели надграждане на административния капацитет на УО, повишаване капацитета на бенефициентите за подготовка, изпълнение, управление и отчитане на проектите, осигуряване на информация и широка публичност за целите и възможностите на оперативната програма.

²⁹⁸ ИСУН, мониторинг пакет отчетни документи

²⁹⁹ Одитно доказателство № 32, приложение 2

³⁰⁰ ИСУН, модул Комуникация

³⁰¹ BG05M2OP001-3.004-0001

³⁰² BG05M2OP001-2.004-0004;

³⁰³ Общо по проекта са дефинирани 4 дейности, 2 от които са специфични - „Училищни програми „Твоят час“ и „Създаване на модел на обществен мониторинг с участието на родителите на учениците“. Останалите две са от организационен характер – за управление на проекта и за публичност и информация

³⁰⁴ Конкретно основните дейности са обособени в една дейност „Училищни програми „Твоят час“, която включва общо пет поддейности: създаване на механизъм за идентифициране на извънкласни дейности; организиране и провеждане на извънкласни

бюджет за реализирането на дейността, като не са описани конкретни мероприятия за реализирането им, разходи, времеви периоди за изпълнение. Отделните дейности кореспондират с целите на проекта, въпреки че липсата на ясното им разграничаване по проекта крие риск да не бъдат спазени изискванията за ясна логическа връзка между интервенциите при изпълнение на проекта.³⁰⁵

В плана по дейности и в описанието на проекта „Твоят час“ не е конкретизиран броят на учениците, които ще бъдат включени в отделните дейности. В проекта не е изяснено дали един и същи ученик може да участва в трите вида дейности, но в Насоките е посочено че водещ критерий следва да бъде наличието и концентрацията на ученици с образователни дефицити и в риск от преждевременно напускане на образователната система, което предполага провеждането на допълнителни обучения за преодоляването им. Последното няма да лишава учениците от включването им в занимания за развитие на техните способности и интереси.³⁰⁶ Съответно не е определена тежестта на отделните дейности за изпълнението на целите на проекта. Не са въведени изисквания и не са определени лимити за участие на отделните училища по видове дейности и брой ученици. При наличието на множество специфични цели по проекта, липсата на отделни дейности и индикатори за тяхното изпълнение, създава съмнение за осигурена ясна интервенционна логика. Това може да затрудни и анализа относно влиянието им върху мотивацията на учениците.^{307, 308} Няма конкретно обвързване при изпълнението на дейностите със заложените индикатори и не може да се оцени дали ще се постигнат определените цели на проекта.

1.2.3.2. По проекта „Ученически практики – фаза 1“ за период от 10 месеца след стартирането му през месец ноември 2016 г., не е отчетен напредък по изпълнението на основните му дейности (реализиране на ученически практики в реална работна среда), въпреки че в плана за изпълнение на проекта е предвидено да започнат през месец май 2017 г. Причината за забавяне на изпълнението на проекта е в закъснението при обявяване на процедура за избор на изпълнител по реда на ЗОП във връзка със софтуерен продукт за реализацията на практиките. Закъснението в стартирането на проекта и непредприемането на действия от страна на УО може да доведе до неизпълнение на етапната цел за 2018 г. и загуба на резерв за изпълнение.^{309,310}

1.2.3.3. По проекта „Нов шанс за успех“ част от планираните дейности за изпълнение на мярката³¹¹, които би следвало да предхождат стартиране на проекта, не са достатъчно мотивирани по отношение на взаимовръзка за постигане на целите и допълнително утежняват бюджета на проекта.³¹² Сред основните причини за затрудненията при изпълнението на проекта се посочват забавяния при изпълнението на именно на част от тези дейности.³¹³

1.2.3.4. По проект „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“, предвидените дейности са допустими, но липсва финансова обосновка за заложените разходи. По една от дейностите, предвиждаща проучване на рисковите фактори за отпадане от образователната среда, програма за интеграция и 50 бр. експертизи и експертни оценки на деца с висок риск на обща стойност 46 860 лв. е предвидено да се работи по време на изпълнението на проекта, въпреки че изпълнението на дейностите следва да предхождат стартирането на работата с деца от

дейности; работа с родители и настойници на ученици; организиране на публични изяви на учениците и проучване и анализ на резултатите относно повишаване на мотивацията за учене и намаляване на дела на отпадналите от образователната система

³⁰⁵ ИСУН, модул „Договори“ - „Твоят час“

³⁰⁶ Насоки за кандидатстване

³⁰⁷ ИСУН, модул Договори

³⁰⁸ Одитно доказателство № 29

³⁰⁹ Одитно доказателство № 29

³¹⁰ ИСУН, модул договори

³¹¹ разработване на платформа за дистанционно обучение, разработване и пилотно прилагане на система за валидиране на резултати от неформалното обучение и информалното учене, сравнителен анализ на политиките за насърчаване и повишаване на грамотността в страните от ЕС и други

³¹² <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=377>

³¹³ Одитно доказателство № 29

целевата група, тъй като резултатите от проучването пряко въздействат върху ефективността на проекта. Общината следва да има и приета общинска програма за образователна интеграция на децата и учениците от етническите малцинства. В случай, че към момента на кандидатстване общината няма подобен документ е наложително изработването и приемането на един от тях. Един проект ще се счита за успешно изпълнен, само ако към датата на подаване на искането за окончателно плащане, освен постигнати индикатори по проекта е налице и съответствие на изпълнените дейности с (целите на) съответния годишен план или програма, за всяка година от изпълнението на проекта.³¹⁴

1.2.3.5. По една от дейностите по процедурата „Укрепване и повишаване на административния капацитет на служителите в структурите за управление на ОП НОИР 2014-2020, включително извършване на анализи и оценки на капацитета“, се регистрира закъснение в изпълнението поради забавяне в изработването на „Стратегия за човешките ресурси в ГФ СФМОП“. Причините са свързани със забавяне в обмисляната реформа на структурното звено. Планирана е за обявяване процедура за обществена поръчка по реда на ЗОП в началото на 2016 г. и не е стартирана и до края на 2017 г., като причина УО посочва структурните промени в Министерството на образованието и науката и в частност в ГД СФМОП.³¹⁵

Липсата на планирани дейности, които би следвало да предхождат или да бъдат изпълнени към момента на предоставяне на безвъзмездната финансова помощ по проекта, създава трудности за изпълнение на дейностите по проектите в съответствие с планираните срокове, което влияе негативно върху изпълнението на целите по проектите, респективно целите на оперативната програма.

1.2.4. Резултати от изпълнение на проектите

По проект „Твоят час“, не са дефинирани резултати, свързани с повишаване на интереса и мотивацията на учениците за включване в извънкласни форми – класиране на състезания, участие в олимпиади и др.³¹⁶ В дейностите по проекта са включени резултати³¹⁷, които ще се реализират като ефект от изпълнението на проекта и са обект на оценката на въздействие.

Заложеният индикатор за изпълнение и резултат „намаление на дела на преждевременно напусналите училище от лицата на възраст между 18 и 24 г., включени в дейности по ОП“ не е конкретен и измерим предвид липсата на планирани целеви стойности.³¹⁸ Индикаторът не е обвързан конкретно с цел, тъй като основната цел на проекта е създаване на условия за повишаване на потенциала на учениците и възможностите им за успешно завършване на средното образование чрез допълване, развиване и надграждане на техните знания и умения, придобити в рамките на задължителната им подготовка в училище.³¹⁹

Липсата на измеримост на индикаторите за изпълнение и резултат, както и необвързването им с целите на проекта, води до изместване на фокуса от реалните ефекти от изпълнението на проекта „Твоят час“.

1.2.5. За избор на училища за финансиране по проект „Твоят час“ е утвърден механизъм³²⁰, съгласно който училищата са групирани по определени критерии.

³¹⁴ ИСУН, технически отчет, модул мониторинг на пакети отчетни документи, <https://eumis2020.government.bg/>

³¹⁵ ИСУН, мониторинг пакет отчетни документи

³¹⁶ ИСУН, модул Договори

³¹⁷ напр. по дейности 2 „Училишни програми“ и 3 „Създаване на модел на обществен мониторинг с участието на родителите на учениците“ е посочен резултат за „реализирани анализи и проучвания относно степента на приложимост и резултатите от прилагане на модела за обществен мониторинг“, аналогично за дейност „Изготвяне на анализ на резултатите относно повишаване на мотивацията за учене и намаляване на дела на отпадналите от образователната система“.

³¹⁸ ИСУН, проектно предложение

³¹⁹ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=353>

³²⁰ Одитно доказателство № 31

Въпреки че проектът е насочен към всички училища на територията на страната, по така заложените критерии за групиране на училищата³²¹, не са предвидени възможности за участие на училища с по-висок рейтинг, като езикови гимназии, математически гимназии и др. в дейностите за преодоляване на образователни дефицити. Причините са свързани с по-високия успех на учениците спрямо останалите училища, като дори и изоставащите ученици в тези училища са с по-високи показатели от утвърдените нормативи. Поради интереса на тези училища да повишават непрекъснато резултатите на учениците от образователни дейности, за включване в участие по дейностите за преодоляване на обучителни затруднения и покриване на утвърдените критерии, са използвани неуместни целеви показатели като отсъствия на ученици поради явяване на състезания и олимпиади и др.³²² Механизмът не включва извършване на предварителни проверки дали в същите училища не се финансират дейности с аналогичен обхват и по други проекти.³²³ В механизма със заповед на министъра на образованието и науката пет месеца след приемането му са извършени допълнителни изменения³²⁴ основно за увеличаване на нормативите за финансиране на основните групи училища за сметка на намаляване на финансирането за помощните училища. Тези изменения в механизма не са подкрепени с разчети за преизчисляване на нормативите.³²⁵

1.2.6. Извършени авансови плащания

За петте проекта в одитната извадка са извършени авансови плащания, като при два от проектите³²⁶ е установено забавяне при изплащането на средствата съответно 20 и 24 работни дни, поради недостатъчно разполагаеми средства в Управляващия орган.³²⁷, което е обвързано с забавяне на изпълнението на проектите и липсата на сертифицирани средства по оперативната програма.

1.2.7. Извършени междинни плащания

По четири от проектите в одитната извадка са подадени междинни отчети за верификация и са извършени междинни плащания. По проект „Ученически практики“ не е отчетено изпълнение и не е подаван междинен отчет.^{328, 329}

1.2.7.1. По проекта „Нов шанс за успех“, шест месеца след стартирането му (на 21.03.2017 г.), чрез ИСУН 2020 е подаден пакет отчетни документи с отчетен период от 21.09.2016 г. до 31.12.2017 г. (1 г. и 3 месеца) за верифициране на сумата от 53 773 лв. След извършената административна проверка е верифицирана сумата от 28 172 лв. Неверифицираните разходи, на стойност 25 600,61 лв., са за разходи за възнаграждения на звеното за изпълнение на проекта. Корекциите са направени във връзка с предварителен одитен доклад на ЕК, с който се отправят констатации относно неправилно определяне на работно време на екипа за управление на проекта, потенциално несъответствие с Директивата за работно време³³⁰ и неподходящи процедури за подбор на вътрешни и външни експерти за извършване на дейности в екипа за управление на проекта³³¹.

1.2.7.2. По проект „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“, от предявените към УО разходи в размер

³²¹ Съгласно утвърдения механизъм училищата са групирани по определени групи критерии (8 групи училища) и за разпределяне на финансирането на училищните програми. Основните критерии са свързани с образователните резултати от годишния успех на учениците в училищата, резултатите от националното външно оценяване, броя на напусналите ученици, броя на отсъствията през последните 4 години и др.

³²² Одитно доказателство № 29

³²³ Одитно доказателство № 30

³²⁴ Одитно доказателство № 31

³²⁵ ИСУН договори, пакет отчетни документи

³²⁶ Проект „Нов шанс за успех“ и проект „Ученически практики – фаза 1“

³²⁷ Одитно доказателство № 29

³²⁸ Одитно доказателство № 29

³²⁹ <https://umis2020.government.bg/#/contracts/2699?rf=1527373616000>

³³⁰ Директива 2003/88/ЕО на ЕП и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време

³³¹ В Управляващия орган е постъпило второ искане за междинно плащане от 12.09.2017 г. за периода от 01.01.2017 г. до 31.07.2017 г. на стойност 1 890 530,21 лв., за което към м. октомври 2016 г. не е приключил процеса на верификация.

на 115 722,65 лв. за периода от 27.07.2016 г. до 06.12.2016 г., не са верифицирани разходи на стойност 11 605,83 лв. за закупени награди за децата във вид на мобилни телефони, разходи за възнаграждения на психолог с недоказан опит, командировъчни и други. В полето „коментари“ на контролния лист за техническа верификация няма коментари, а е реферирано към попълнените полета в отчета на бенефициента в ИСУН 2020. Липсата на одитна следа (коментари, мотивировки на проверените позиции) крие риск за осъществяване на формални проверки. Срокът за изплащане на верифицираните средства не е спазен с 15 дни.³³²

1.2.8. Забавяния при изпълнение на проектите

От проектите в одитната извадка, по два от тях са установени забавяния в изпълнение на дейностите.

1.2.8.1. По проектът „Ученически практики“ с бюджет от общо 10 000 хил. лв. е стартирал през месец ноември 2016 г., но за период от 10 месеца не е отчетен напредък по изпълнението на основните дейности. За проследяване задължението на бенефициента за отчитане на период от шест месеца липсва одитна следа за осъществен контрол от Управляващия орган. Основните трудности при изпълнението на проекта са свързани със забавяне на избора на изпълнител по две от дейностите – застраховки на участниците и уеб базирана платформа за реализиране ученическите практики.³³³ Основната причина за значителното забавяне на същинските дейности по проекта е закъснение при провеждането на процедурите по ЗОП. Основната причина за значителното забавяне на същинските дейности по проекта „Ученически практики“ е закъснение при провеждането на процедурите по ЗОП. Още на етап проектно предложение са идентифицирани от бенефициента потенциални рискове при изпълнението на проекта - забавяне възлагането на услуги на външни изпълнители и съответните процедури по Закона за обществените поръчки, както и дейностите по подобряване и развитие на информационната система.

Процедурите за външно възлагане се извършват по реда на ЗОП въз основа на сключените рамкови споразумения от Министерството на образованието и науката, което представлява рисков фактор за забавяне на изпълнението на дейностите по проекта, при изтичане на срока на споразуменията и закъсняване на сключването на нови, съответно за провеждането на процедурите по ЗОП³³⁴. В Наръчника на ОП НОИР не са въведени критерии и липсва механизъм за избор на изпълнителите по проекти³³⁵ при процедури за директно предоставяне, които да бъдат обект на планирана проверка на място.

Въпреки предварителното идентифициране на потенциални рискове за изпълнението на проекта, на практика не са предприети адекватни коригиращи действия от Управляващия орган и Министерство на образованието и науката.

В периода след приключване на одита и преди издаване на окончателния одитен доклад са направени промени в Наръчника за управление на ОП НОИР (вариант 3, ноември 2017 г.), като е допълнена процедурата за изпълнение на проверки на място при конкретен бенефициент МОН. Във връзка с подаването на докладите по сертификация на разходите, са въведени изисквания за проследяване изпълнението на годишния план за проверки на място и отправените препоръки.

1.2.8.2. По проекта „Нов шанс за ограмотяване“ по процедура „Ограмотяване на възрастни – фаза 1“ не е отчетан напредък по изпълнението на заложените индикатори.³³⁶ Проектът е стартирал на 21.09.2016 г. със срок за изпълнение от 27 месеца. За изпълнение на дейностите по проекта са предоставени на бенефициента авансови средства в размер на 4 998 892,18 лв., като е изискано увеличение на авансовия размер от 3,5 на сто на 20 на

³³² Одитно доказателство № 34

³³³ Одитно доказателство № 29

³³⁴ Одитно доказателство № 29

³³⁵ § 6 от допълнителните разпоредби на ЗУСЕСИФ

³³⁶ Одитно доказателство № 30, т. 1.2

сто³³⁷. Като мотив за увеличение на лимита е посочена необходимостта от допълнителни средства за изплащане на авансови плащания към училищата, участващи по проекта (2 304 училища) за покриване на първоначални разходи за стипендии на обучаемите и за възнаграждения на преподавателите и други неотложни разходи.

Основните трудности при изпълнението на проекта „Нов шанс за успех“ са свързани с: условието за сключване на трудов договор с изпълнителите по проекта вместо граждански (при предходния програмен период) и нефункциониращата информационната система за отчитане на проекта. С въведените изисквания за работа на учителите по трудов договор³³⁸ отпада възможността за провеждане на обученията в събота и неделя, нараства общия хорариум часове на учителите, курсовете не могат да се изпълнят от един учител поради ограничението в продължителността на подобен тип допълнително правоотношение и други. Тези изисквания предполагат реорганизация на целия процес с оглед спазване на трудовото законодателство – междудневна почивка, междуседмична почивка на учителите, продължителност на допълнителния трудов договор и др. От УО не са предприети адекватни действия за бърза реакция при тези промени на етап оценяване на проектното предложение, като по проекта не са предвидени допълнителни средства за изплащане на парични обезщетения, допълнителен платен отпуск и други.³³⁹

С въведените изменения в изискванията за работа на учителите като се въвежда задължително условие за работа по трудов договор се улеснява работата на УО и намалява риска от нередности. От УО обаче не са предприети своевременни действия на етап оценка на проектното предложение и при стартирането на проекта за адекватна реакция при идентифицираните трудности за реализирането на проекта.

Не е извършен своевременен анализ относно възможностите за използване и надграждане на информационната система за управление на проекта, който е изпълняван и в предходния програмен период. Късното установяване на необходимостта от разработване на нова, надграждаща информационна система, предвид технологичното време за провеждане на обществена поръчка и сключване на договор с изпълнител за тази дейност, налага дейностите по проекта да се отчитат без електронна система - участниците по проекта попълват електронни таблици в Excel по образец. Това води до увеличаване на натовареността за осъществявания контрол, съответно броя и интензивността от проверки. Проверката на отчетните документи и проверките на място се извършват на 2 нива – от регионалните управления по образование към МОН (служители са включени в екипа за управление и извършват проверка на счетоводната и съдържателната част) и от екипа за управление в МОН. Предвид забавянето на проекта не е установена необходимост от увеличаване на екипа за управлението на проекта.³⁴⁰

Не са предприети адекватни коригиращи действия от Управляващия орган относно идентифицираните трудности и забавяния по два от петте договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ в одитната извадка, което носи риск от неизпълнение на проектите.

Забавянето в изпълнението на проекта „Ученически практики – фаза I“ поставя под риск постигането на етапната цел на индикатора за изпълнение „Брой ученици, участващи в дейности по практическо обучение в реална работна среда“, която е 6000 ученици за 2018 г. и може да доведе до неизпълнение на етапните цели и загуба на резерва за изпълнение по приоритетната ос.

1.2.9. Отчетност

От отдел „Верификация“ е извършвано проследяване на представянето на отчети от бенефициенти, като е установено забавяне при отчитане на 29 проекта по процедурите от приоритетна ос 3 с подбор на проекти. До 30.06.2017 г. не са представени междинни

³³⁷ Одитно доказателство № 15, приложение 5

³³⁸ През програмен период 2007 – 2013 г. при изпълнение на дейности по проекти учителите са сключвали граждански договор

³³⁹ Одитно доказателство № 10

³⁴⁰ Одитно доказателство № 29

отчети по 5 проекта³⁴¹, като два от тях с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката са стартирали съответно през юни и ноември 2016 г.

Непредставянето на отчети на шестмесечен период от бенефициентите в резултат на неосигурено текущо наблюдение върху изпълнението на проектите индикира, че на практика не са управлявани адекватно рисковете по отношение на своевременното докладване на резултатите по програмата³⁴².

1.2.10. Предприети действия от Управляващия орган по оптимизиране на бюджетите на проекти

От Управляващия орган е извършен анализ на проектите с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката във връзка с идентифицирани проблеми и след дадени препоръки от проведена одитна мисия на ЕК³⁴³. При извършения анализ на връзката между планирани дейности и разходи при част от проектите по ПО2 и ПО3 е установена възможност за оптимизиране на бюджета на някои дейности по част от проектите, тъй като част от предвидените разходи не са добре планирани и мотивирани. По три от изпълняваните проекти в одитната извадка (5) са оптимизирани разходите.³⁴⁴

1.2.10.1. Оптимизирането на разходите по проект „Твоят час“ представлява 25 на сто от бюджета на проекта и обхваща разходи за организация на проекта, анализи, външен одит, материали, консумативи, режимни разходи и други, без да са намалени обемът и обхватът на основните дейности, насочени към целевите групи. Намалени са разходи за: възнаграждения на екипа за организация и управление (с 1 370 хил. лв.), материали и консумативи за управление на проекта (със 184 922 лв.), командировки (със 100 хил. лв.), поддържане на информационна система (с 83 424 лв.). Установени са недопустими разходи (режимните разходи, които следва да се поемат от МОН – 29 634 лв.³⁴⁵

Във връзка с определянето на възнагражденията за организация и управление на проекта, липсва увереност, че са спазени изискванията за продължителност на работното време, заложи в националното трудово законодателство и директивата на ЕС относно някои аспекти на работното време³⁴⁶. За осигуряване спазването на посочените изисквания и поради невъзможност за верифициране на средствата по проектите, по които МОН е конкретен бенефициент, са предприети действия за промени във вътрешните правила за работните заплати в МОН и изискванията за работа по проекти на служителите в МОН.³⁴⁷ За периода от 9 месеца от стартиране на проекта (проектът е с продължителност 27 месеца) при планирани общо за проекта 3 865 710 лв. са отчетени изплатени възнаграждения за организация и управление на проекта от 231 459 лв., които не са верифицирани и остават за сметка на бюджета на МОН.

От УО не са извършени корекции в разходите по бюджета за информация и публичност. Независимо от значителния им размер на 1 081 560 лв., разходите за информация, публичност и визуализация са в рамките на допустимия размер от 1 на сто от размера на бюджета на проекта. В разбивката на бюджета са планирани разходи за: дребни сувенири, значки и дребни предметни награди са предвидени 504 480 лв. или 46,64 на сто от разходите за информация и публичност, (за 232 000 броя при средна единична цена от 2,17 лв.); рекламни брошури, банери, листовки, табели - 175 440 лв. или 16 на сто; изработка и излъчване на 2 видеоклипа - 240 000 лв. (22 на сто от общите разходи за информация и публичност по проекта). Тези видове рекламни материали са планирани и разходвани и по други проекти на ОП НОИР. По всички проекти на ОП НОИР са планирани еднотипни разходи за материали за осигуряване на информация и публичност, без отчитане на спецификата на дейностите и контингента, към който е насочен проекта.

³⁴¹ Одитно доказателство № 15, т. 9

³⁴² Препоръка № 1.2

³⁴³ Въз основа на дадени препоръки от одитна мисия на ЕК, проведена 26-28.10.2016 г.

³⁴⁴ Одитно доказателство № 30

³⁴⁵ Одитно доказателство № 30, т. 1.2.

³⁴⁶ ДИРЕКТИВА 2003/88/ЕО на ЕП и на Съвета от 4 ноември 2003 година относно някои аспекти на организацията на работното време

³⁴⁷ Одитно доказателство № 30, т. 1.2.

Като пример по проекта „Твоят час“ не е отчетен интереса на учениците и училищата към проекта, което предполага, че част от тези разходи биха могли да бъдат насочени към популяризиране и стимулиране по различни начини, като срещи с даровити или изявени личности, дискусии или други интересни изяви, с участие на родители, интерактивни форми за провеждане на учебните часове и др., които да стимулират учениците за подобряване на образователните им дефицити, за откриване на лични способности и дарби, или част от средствата за популяризиране да бъдат прехвърлени към изпълнение на основните дейности по проекта предвид значителния размер на планираните средства за информация и публичност по проекта и отчетения интерес на училищата към него.³⁴⁸

1.2.10.2. В резултат на анализа са оптимизирани разходите за управление на проекта „Ученически практики - фаза I“ с около 30 на сто спрямо одобрения бюджет³⁴⁹. Причините са свързани и с предварително планиране на разходи, отнасящи се до дейности от предходния програмен период, напр. разработване на нова информационна платформа, независимо че е налична такава през предходния програмен период.

1.2.10.3. В извършен анализ за изпълнението на *проекта „Нов шанс за успех“* от Управляващия орган е установена възможност за оптимизиране на бюджета на проекта (24 994 463 лв.) с почти 24 на сто или намаление с 5 923 731 лв., без да са намалени обема и обхвата на основните дейности, насочени към целевите групи. Намалени са планираните средства по бюджета на проекта поради закъснение при изпълнението на част от планираните дейности, завишени разходи за възнаграждения (за служителите от регионалните инспекторати по образованието (с 457 464 лв.), за екипа за организация и управление на проектите (с 277 572 лв.). Корижирани са нецелесъобразно планирани дейности обект на извършени такива през предходния програмен период (напр. платформа за дистанционно обучение – 3 650 хил. лв.), както и такива, които е следвало да се проведат преди стартиране на проекта (сравнителен анализ на политиките за насърчаване и повишаване на грамотността – 70 хил. лв.)³⁵⁰. Намалени са разходите и по немотивирани финансови параметри и количествени показатели на дейностите (актуализиране и оптимизиране на разработена методология за ограмотяване и обучение на възрастни – намаление на разхода с 250 хил. лв., разпределение на учебни помагала – намаление на разхода с 120 хил. лв., външен одит – 150 хил. лв. и др).³⁵¹

Установените слабости при планиране на разходите не осигуряват увереност, че от УО са предприети правилни действия в процеса на оценка на проекта. Извършените редукции на голяма част от тях, въпреки значителното закъснение за вземане на това решение, са правилни действия за спазване на принципа за добро финансово управление, който е посочен и в ръководните принципи на ОП НОИР 2014 -2020. Това създава потенциални условия за намаляване на риска от загуба на бюджетен ресурс през 2018 г. и от неизпълнение на етапните цели през 2019 г.

Разходването на значителен по размер бюджет за управление на проекта и за рекламни материали вместо за предоставяне на повече ресурс за самите бенефициенти в рамките на изпълнение на целите по проекта, не показва прилагане на добро разбиране и управленски подход на основата на принципа за ефективно, ефикасно и икономично разходване на средствата. Липсата на заложен разходи за опростено отчитане увеличават административните разходи и създават затруднения за изпълнението на проекта на всички нива – УО, МОН, инспекторати и училища, както и на отделните етапи - планиране и изпълнение.

³⁴⁸ ИСУН, модул договори

³⁴⁹ Одитно доказателство № 14, т. 1,2

³⁵⁰ Част от дейностите следва да се финансират от МОН или е възможно да се извършат от ЕОУП. Резултатите от дейностите по проекта ще се анализират в рамките на планираната оценка на ОП НОИР 2014-2020 г.

³⁵¹ Одитно доказателство № 30 Отговори на писмо 94-5755/03.10.2017 г. на РУО на ОП НОИР 2014-2020, т.1, 2

1.2.11. Проверки на място

Проверките на място на операциите са част от управленските проверки. От УО се предвижда планирана проверка на място по договор/заповед за предоставяне на БФП да се извършва минимум един път за целия период на изпълнение на проектните дейности, при постигане на физически и финансов напредък на проекта, по възможност при подаване на искане за плащане от страна на бенефициента. Проверките са с цел да се удостовери дали съфинансираните продукти и услуги са доставени; дали разходите, декларирани от бенефициентите, са били заплатени и дали съответстват на приложимото законодателство, на оперативната програма и на условията за подпомагане на операцията.³⁵²

От УО са въведени правила с отговорни лица и срокове за изготвяне на годишен план за проверки на място. Годишният план за проверки на място³⁵³ се актуализира периодично при стартиране на нови проекти, като се взема под внимание първоначалната оценка на риска по всеки нов проект.³⁵⁴ От УО не е извършвана първоначална оценка на риска за процедурите по директно предоставяне с конкретен бенефициент МОН³⁵⁵. В процедурния наръчник не са въведени правила за избор на изпълнители по проектите по процедури за директно предоставяне, които да бъдат обект на планирана проверка на място.

В Наръчника са описани основни положения за извършване на проверки на място и са разработени контролни листове за документирание на осъществения контрол. Информацията за извършените проверки на място, направените констатации и препоръки, както и за статуса на тяхното изпълнение, вкл. и предприетите действия се въвежда в ИСУН 2020.³⁵⁶ В разработените правила не са ясно определени изискванията по отношение на начин на инициране на проверките на място, определяне на контролиращите лица, срок за извършване на проверката, отговорни лица за въвеждане на информацията в ИСУН 2020, проследяване изпълнението на плана за проверки на място, както и проследяване на изпълнението на отправени препоръки. По ПО 4 „Техническа помощ“, където конкретен бенефициент е Управляващият орган в лицето на Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“, не е предвидено извършването на проверки на място. С оглед осигуряване на ясно разпределение на отговорностите, функциите по изпълнение на проекта са извършвани от отдел „Външни европейски програми“, структурно звено, което е в структурата ГД „СФМОП“, но е извън Управляващия орган.

От УО на ОП НОИР не са въведени ясни правила и процедури за планиране и извършване на проверки на място. Наличието на пропуски във вътрешните процедурни правила на Управляващия орган по отношение на контрола върху изпълнителите по проектите с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката (държавни висши училища, училища, държавни и общински детски градини и други) не гарантира, че са създадени подходящи предпоставки Управляващият орган за получава пълна, точна и своевременна информация за физическия напредък и финансовото изпълнение на проектите.

С направени промени в Наръчника за управление на ОП НОИР (вариант 3, ноември 2017 г.) е допълнена процедурата за изпълнение на проверки на място при конкретен бенефициент МОН.. Във връзка с подаването на докладите по сертификация на разходите, са въведени изисквания за проследяване изпълнението на годишния план за проверки на място и отправените препоръки.

След одитирания период и преди издаване на окончателния одитен доклад от УО на ОП НОИР са предприети действия за извършване на верификация на разходите по

³⁵² Одитно доказателство № 2 Наръчник, глава 7

³⁵³ разработен на базата на методология за оценка на риска

³⁵⁴ Виж т. „Управление на риска на програмно ниво“

³⁵⁵ Одитно доказателство № 2 Наръчник, глава 6

³⁵⁶ Одитно доказателство № 2

Приоритетна ос 4 „Техническа помощ“ на ОП НОИР от дирекция „Национален фонд“ към Министерството на финансите.

1.3. Анализ на изпълнението на оперативната програма

Във връзка с управлението на оперативната програма е извършен преглед и анализ на основните показатели за напредъка в изпълнението: размер на договорените, верифицирани, сертифицирани и изплатени средства, авансови и междинни изплатени суми към общия размер за финансиране по сключените договори. Поради липсата на сертифицирани средства са разгледани предприетите действия от УО за осигуряване на финансови ресурси за своевременни плащания към бенефициентите.

1.3.1. За извършване на плащания по ОП НОИР 2014 – 2020 г. от дирекция „Национален фонд“ към Министерството на финансите се предоставят на Управляващия орган следните видове лимити: лимит в размер на авансово получените средства от Европейската комисия, лимит в размер на възстановените от Европейската комисия сертифицирани разходи (заедно с кореспондиращото национално съфинансиране) и лимит в размер на възстановените от бенефициентите разходи и/или лихви за просрочие по сертифицирани разходи след приспадането им от заявлението за плащане към ЕК. В рамките на заложените лимити Управляващият орган може да извършва плащания към бенефициенти.³⁵⁷

При неизползване на годишното предварително финансиране, Комисията отменя всяка част от сумата, която не е била използвана за плащане на първоначалното или годишното предварително финансиране и междинните плащания до 31 декември на третата финансова година след годината на бюджетния ангажимент по оперативната програма.³⁵⁸ За одитирания период няма сертифицирани средства и затова се налага заемообразно предоставяне от дирекция „Национален фонд“ към МФ на заемообразни средства на обща стойност 31 597 860 лв.^{359,360,361}, което е настъпило към 30.10.2017 г. Във връзка с приспадане на годишното салдо за счетоводната година 2015/2016 г. полученият транс от ЕК за годишното предварително финансиране за 2017 г. по ЕСФ е в намален размер от 0,625 на сто от размера на подкрепата от европейските фондове (без резерва за изпълнение), който заедно с кореспондиращото национално финансиране с общ размер 4 766 888 лв. е удържан от дирекция „Национален фонд“ поради натрупан заемообразен лимит. Аналогично по ЕФРР са удържани сумите от годишното предварително финансиране за 2017 г. поради липса на сертифицирани средства.

Процедура за заявяване и предоставяне на лимити от дирекция „Национален фонд“ към МФ е включена в Наръчника на ОП НОИР³⁶², със закъснение след измененията му от м. ноември 2016 г.

Таблица № 7 Предоставени и усвоени лимити по процедури за директно предоставяне към 30.06.2017 г. /в лв.

Процедура за директно предоставяне	Относителен дял на неусвоените средства
„Система за кариерно ориентиране в училищното образование“ - 2.001-0001	40%
„Студентски практики“ - 2.002-0001	33%
„Студентски стипендии“ - 2.003-0001	0%
„Твоят час“ - 2.004-0004	0%
„Поддържане и усъвършенстване на разработената рейтингова система“ -2.005-0001	75%
„Ученически практики“ - 2.006-0001	88%
„Въвеждане на кредити в системата на професионалното образование и обучение“ – 2.007-0001	-
„Включващо обучение“ -3.003-0001	19%
„Ограмотяване на възрастни“ -3.004-0001	5%
Общо	12%

Източник: ИСУН 2020

³⁵⁷ Чл. 13 от Наредба № Н-3 от 08.07.2016 г. и Одитно доказателство № 2 Наръчник, глава 8

³⁵⁸ Чл. 136 от Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.

³⁵⁹ Към 30.06.2017 г.

³⁶⁰ Чл. 17, ал.4 от Закона за публичните финанси

³⁶¹ Във връзка с приспадане на годишното салдо за счетоводната година 2015/2016 г.

³⁶² Чл. 13 от Наредба № Н-3 от 08.07.2016 г. и Одитно доказателство № 2 Наръчник, глава 8 „Финансово управление“

Липсата на определени контролни процедури от УО в случаите на забавяне на сертифициране на средствата носи риск от загуба на финансов ресурс от първоначалното предварително и годишното предварително финансиране.

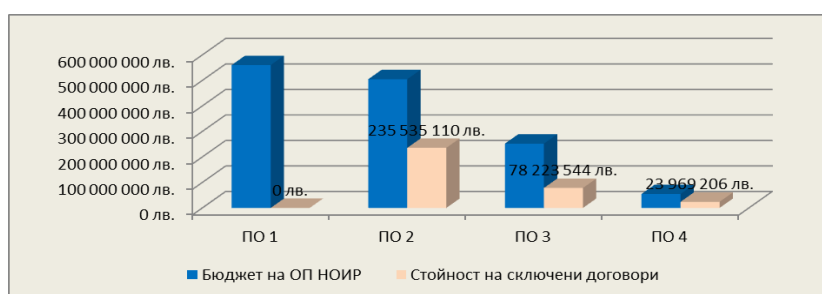
По процедурите за директно предоставяне с конкретен бенефициент се разпределя лимит за всеки проект на стойност одобрената сума за плащане, като средствата се усвояват на части при разплащания по проектите. Към края на първото полугодие на 2017 г. по един от проектите не са предоставени средства за изпълнение на дейностите³⁶³, по два от проектите размерът на предоставените и неизползвани авансови средства е над 70 на сто, което е индикатор за слабо изпълнение на проектите. Причините са свързани със забавяне при изпълнение на някои проекти, като „Ученически практики“, „Студентски практики“, които имат затруднения за осигуряване на връзки с работодателите (липса на ясна визия за начина на осъществяване на комуникацията, забавяне на изграждането на информационна платформа, независимо че е на лице такава при изпълнението на проекта през предходния програмен период и е възможно нейното надграждане и др.); трудности при одобряване на разходите поради липса на ясни разчети в етапа на планиране и одобрение на проектните предложения; забавяния при провеждане на процедурите по ЗОП; липса на въведени опростени разходи по проектите, особено за одобрени проекти под 50 000 евро и др.³⁶⁴

1.3.2. От стартирането на оперативната програма до края на първото полугодие на 2017 г. договорените средства са в размер на 337 727 860,28 лв., което представлява 25 на сто от бюджета на програмата. Общият брой на сключените договори е 143. Делът на договорените средства е значително по-нисък от договорените средства по другите две оперативни програми, финансирани със средства от ЕСФ – ОПРЧР и ОПДУ, където тези дялове са съответно около 45 и около 32 на сто.³⁶⁵ Налице е изоставяне в процеса на договаряне по ОП НОИР през 2017 г., като от началото на програмата до средата на

1.3.3.

2017 г. са договорени една четвърт от планираните средства.

Графика № 4 Договорени средства по ОП НОИР 2014-2020 към 30.06.2017 г.



По приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“ няма сключени договори по обявените две процедури към края на месец юни 2017 г., поради забавяне при актуализирането на

Източник: справка ГД СФМОП

националните стратегически документи и Пътната карта за научноизследователската инфраструктура, което поставя под съмнение изпълнението на цялата приоритетна ос.

³⁶³ Одитно доказателство № 15. Управляващият орган предлага прекратяване на процедурата „Въвеждане на кредити в системата на професионалното образование и обучение“, тъй като всички индикатори са индивидуални за процедурата и не кореспондират със заложените в Оперативната програма, както и поради незначителния физически и финансов напредък по проекта.

³⁶⁴ ИСУН, модул Наблюдение

³⁶⁵ <http://2020.eufunds.bg/bg/0/0/Implementation?DateFrom=swy%2FdmMdlAK6yKNKRQ515mQ%3D%3D&DateTo=oCR38x7u6dsEzvwVUoTHTw%3D%3D&HeaderDate=oCR38x7u6dsEzvwVUoTHTw%3D%3D>

Планираните средства по ОП НОИР 2014 – 2020 спрямо общо договорените са *47 на сто* са ПО 2³⁶⁶, *31 на сто* – по ПО 3 и *22 на сто* – по ПО 4.³⁶⁷

1.3.3. Наблюдава се концентрация на предоставената безвъзмездна финансова помощ върху процедури за директно предоставяне с конкретен бенефициент МОН.

От обявените към 30.06.2017 г. общо 16 процедури (в т.ч. една процедура по ПО4 Техническа помощ) по ОП НОИР 2014 - 2020, 5 процедури са с конкурентен подбор, а останалите 11 - за директно предоставяне с конкретен бенефициент МОН.³⁶⁸ Размерът на договорената безвъзмездна финансова помощ по девет процедури за директно предоставяне с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката е за близо 268 млн. лв. или 79 на сто от стойността на всички договорени средства.

По ПО2 и ПО3, финансирани със средства от ЕСФ, при 13 обявени процедури - 2 са с конкурентен подбор. По ПО1 са обявени 2 процедури, които са с конкурентен подбор. Практиката МОН да е единствен кандидат при процедурите за директно предоставяне повишава финансовите рискове при изпълнение на програмата. Преразпределянето на средствата от конкретния бенефициент на други бенефициенти, създава предпоставки за ограничаване принципите за свободна конкуренция, публичност и прозрачност.

Графика № 5 Сключени договори по видове процедури по ОП НОИР 2014-2020



При недостатъчен административен капацитет на УО, този подход намалява административната тежест, но създава риск за допускане на грешки и нередности при възлагане на обществени поръчки и при отчитане на изпълнението.³⁶⁹

Източник: ИСУН 2020

За разлика от процедурите за директно предоставяне, при процедурите с подбор на проекти размерът на договорените средства е значително по нисък е *14 на сто*, а при средствата по приоритетна ос 4 „Техническа помощ“ – *7 на сто* от общата сума на договорените средства.³⁷⁰

1.3.4. Сумата на изплатените средства на бенефициенти по ОП НОИР 2014 - 2020 към края на първото полугодие на 2017 г. е в размер на *62 345 540 лв.*, от които авансовите плащания са *71 на сто* (44 182 884 лв.) и верифицираните разходи за междинни плащания *29 на сто* (18 227 800 лв.). Извършените плащания по програмата представляват *18 на сто* от сумата на сключените договори по оперативната програма. Към 30.06.2017 г. не са заявявани разходи за сертифициране.³⁷¹

Графика № 6 Договорирани, изплатени средства (авансови и междинни) по ОП НОИР 2014 - 2020 г.

³⁶⁶ ПО 2 „Образование и учене през целия живот“; ПО 3 "Образователна среда за активно социално приобщаване"; ПО 4 „Техническа помощ“.

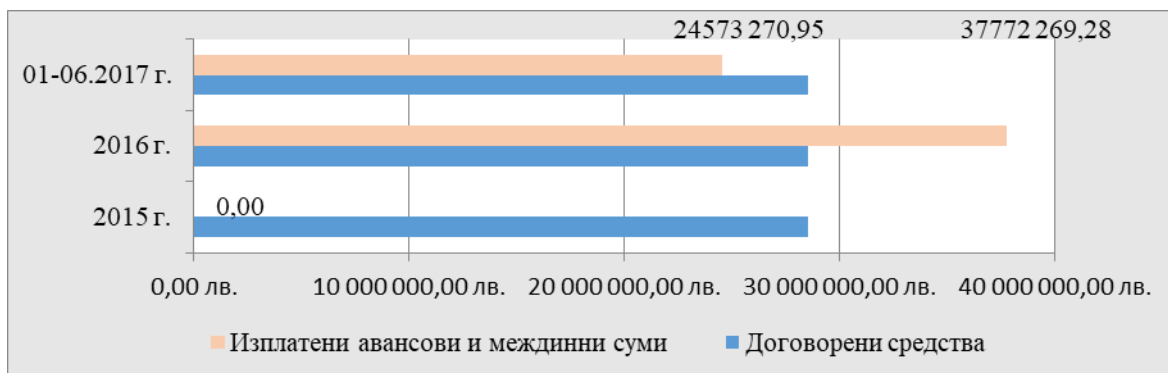
³⁶⁷ Одитно доказателство № 32

³⁶⁸ ИСУН процедури МОН, справка с проекти от предходен одит

³⁶⁹ Препоръка № 2

³⁷⁰ ИСУН 2020

³⁷¹ Одитно доказателство № 32 Приложение № 3



Източник: ГД СФМОП

От извършеното тестване на контролите при одита се установи че³⁷²:

- при 56 на сто от исканията за авансово плащане има неспазване на нормативно определения срок за извършване на плащане от 14 дни от подаване на заявление за авансово плащане.

- при 53 на сто от исканията за междинно плащане не е неспазен нормативно определения срок за извършване на плащане от 90 дни от подаване на заявление за междинно плащане.

Затруднено е проследяването за спазване на срока за верификация, тъй като се изискват допълнителни документи, корекции по представени документи и срока за верификация се прекъсва. Трудно се проследява прекъсването, тъй като не е отразено в КЛ, а може да се проследява чрез проведената комуникация в ИСУН 2020/Модул Договори/Комуникация към договор. Уведомяването на бенефициентите за одобряване на подаденото искане за авансово плащане се осъществява по електронен път, чрез ИСУН 2020, както и по хартиен носител.^{373 374}

1.3.5. За одитирания период сумата на верифицираните разходи по ОП НОИР 2014 - 2020 г. представлява 9 на сто от стойността на сключените договори (28 852 640 лв.), а изплатени са 29 на сто от верифицираните разходи (18 227 800 лв., в т.ч. и авансовите плащания).

Таблица № 8 Изплатени средства и верифицирани разходи по ОП НОИР към 30.06.2017 г. (лв.)

Година	Верифицирани разходи	Авансови плащания	Междинни плащания	Възстановени суми	Изплатени авансови и междинни средства
2016 г.	9 190 000	30 267 382	7 517 909	13 021	37 772 269
от 01.01 до 30.06.2017 г.	19 662 640	13 915 502	10 709 892	52 123	24 573 271
Общо	28 852 640	44 182 884	18 227 801	65 144	62 345 540

Общо 5,4 на сто от договорените средства по ОП НОИР са верифицирани и изплатени или 1,33 на сто от бюджета на оперативната програма³⁷⁵, което е показател

Източник: ГД СФМОП и ИСУН

за съществени затруднения при верификацията на разходите. Поради липсата на сертифицирани разходи по оперативната програма, независимо че от Управляващия орган на ОП НОИР 2014-2020 са предприети действия за осигуряване на ресурс за плащания към бенефициентите, за бюджета на МОН са налице трудности при изплащането на средства по проектите за директно предоставяне на БФП.

2. Въведени процедури за администриране на нередности и измами

На национално ниво администрирането на нередности във връзка с европейско финансиране се урежда със Закона за управление на средствата от Европейските

³⁷² Одитно доказателство № 33

³⁷³ Одитно доказателство № 32 Приложение № 3

³⁷⁴ ИСУН 2020/Модул Договори/Комуникация към договор.

³⁷⁵ Одитно доказателство № 32, справка Приложение № 3

структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) и относимите подзаконови актове³⁷⁶. Процедурата за администриране на нередностите по програми, съфинансирани от ЕСИФ, включва няколко етапа: регистриране на сигнал за нередност, проверка за сигнала, издаване на акт за установяване на нередност или липса на нередност, регистриране на нередност, докладване, корективни действия и последващо проследяване и приключване на нередността.

2.1. Вътрешни правила и процедури за администриране на нередности и измами

В рамките на УО на ОП НОИР 2014 - 2020 са въведени вътрешни правила и процедури за администриране на нередности, определени с Наръчника на ОП НОИР.^{377, 378} Контролен лист при докладване на нередности е въведен след промените от 30.06.2017 г. В частта „Нередности“ не са ясно и изчерпателно определени действията и отговорностите при постъпили сигнали за проверка в рамките на УО, при получаване на един и същи сигнал от различни източници, извършване и документиране на проверка на място, процедура за приключване на нередността, уведомяване на засегнатите лица и др.

В Наръчника на ОП НОИР 2014 -2020 не са дефинирани изискванията относно процедура при постъпване на сигнал, който не отговаря на изискванията за завеждане в регистъра на сигнали за нередности на ОП НОИР 2014 - 2020.³⁷⁹ Липсва и изготвен образец на решение за приключване на процедурата за администриране на нередност.³⁸⁰

Въведени са вътрешни процедури за администриране на нередности, които обхващат процесите по администриране на сигнал за нередност, регистриране на нередност, докладване и последващо проследяване. Липсата на ясно определени действия и отговорности при постъпили сигнали за проверка, извършване и документиране на проверки на място, приключване на нередности, уведомяване на засегнати лица и др., създава предпоставки за недостатъчно добро управление на риска от измами и осигуряване на прозрачност.

След одитирания период и преди приемане на окончателния одитен доклад е публикуван Наръчник за управление на ОП НОИР (вариант 4, май 2018 г.), в който в глава 12 „Нередности“ е утвърдено и Приложение 12.9 „Решение за приключване на процедурата за администриране на нередност“, съдържащо реквизитите на Решението за приключване на процедурата по администриране на нередността, посочени в чл. 29, ал. 2 от НАНЕСИФ.

2.2. Въведени отговорности за администриране на нередностите

Управленска отговорност за администрирането на нередностите по ОП НОИР носи Ръководителят на УО³⁸¹, функциите във връзка с администрирането на нередности се изпълняват от отдел „Управление на риска и контрол“³⁸².

2.2.1. До 29.06.2017 г. не са ясно разграничени отговорностите на служителите за администриране на сигнали и нередности в отдела в несъответствие на чл. 13, ал. 3, т. 2 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор.³⁸³ Те са извършвани от отделни служители, в рамките на изпълняваните задължения за осъществяване на предварителен контрол на възлагания на обществени поръчки, в т.ч на планове за външни възлагания, предварителен контрол на процедурите по договаряне и заплащане,

³⁷⁶ Наредба № Н-3 от 08.07.2016 г. на министъра на финансите, Наредба за администриране на нередности по ЕСИФ от 22.07.2016 г. (НАНЕСИФ), ПМС № 57 от 28.03.2017 г. за приемане на Наредба за посочване на нередности и процентни показатели за определяне на размера на финансовите корекции, Наредба за определяне на процедурите за администриране на нередности и др.

³⁷⁷ Основните варианти на Наръчника на ОП НОИР са от 07.09.2015 г., от 20.04.2016 г. и от 30.06.2017 г.

³⁷⁸ Одитно доказателство № 2

³⁷⁹ Одитно доказателство № Процедурен наръчник на ОП НОИР, глава 12 „Нередности“

³⁸⁰ Съгласно чл. 29, ал.2 от НАНЕСИФ

³⁸¹ Съгласно чл.2 от НАНЕСИФ

³⁸² СУК, част 2.2.1.1 Ръководител на УО/Структура, стр.34

³⁸³ Одитно доказателство № 2, глава 12

последващ контрол за законосъобразност по процедури за избор на изпълнител от страна на бенефициентите, налагане на финансови корекции и др., съгласно длъжностна характеристика. Със заповед на РУО от 29.06.2017 г.³⁸⁴, конкретно са определени двама служители с отговорности включително за въвеждане на информация за нередностите в информационните системи ИСУН 2020, IMS и „ARACHNE“^{385, 386}.

Възлагането на допълнителни задължения, включени в длъжностната характеристика на служителите по нередности, свързани с оперативното изпълнение на проекти, поражда рискове за обективното и качествено администриране на нередности.

2.2.2. За периода от началото на оперативната програма до края на първото полугодие на 2017 г. (за период от 2 години) общо петима служители са изпълнявали длъжността „експерт нередности“, като трима са били титуляри, а останалите - с функции на втори служител по нередности.³⁸⁷ Наблюдаваното текучество сред служителите по нередности *показва слабости при управлението на човешките ресурси и създава предпоставки за неефективно и професионално администриране на нередностите.*

2.3. Утвърдени критерии за измами/мерки за борба с измамите

В Насоките на Европейската комисия³⁸⁸ са представени препоръки/указания към управляващите органи на оперативните програми за изготвяне на оценка на риска от измамите и прилагане на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите и за изпълнението на член 125, параграф 4, буква в) от РОР. Общата цел на разпоредбите е осигуряване на разходноефективно управление на риска от измами и изпълнение на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите. Основните инструменти за постигане на това са изготвяне на оценка на риска от измами³⁸⁹, ясно заявяване на ангажимент за борба с измамите чрез въвеждане на политика за борба с измамите и процедури за откриване на измами и за предприемане на подходящи мерки след разкриване на потенциален случай на измама. Управляващият орган следва да покаже, че всеки опит за измама по отношение на бюджета на ЕС е недопустим и няма да бъде толериран. В допълнение след оценка на риска и въвеждане на ограничителни контролни мерки на системно ниво е препоръчано да се вземат предвид конкретни ситуации, които могат да възникнат при изпълнение на проекти, чрез допълнително разработване на специфични индикатори за измами т. нар. „червени флагчета“ и чрез гарантиране на ефективно сътрудничество и координация между управляващия орган, одитния орган и разследващите органи.

2.3.1. Действията във връзка с предотвратяване, откриване и поправяне на измами се разглеждат от Управляващия орган на ОП НОИР 2014-2020 в рамките на процедурата за администриране на нередности. Липсва разработена политика за борба с измамите, с която да се декларира пред всички страни официалната позиция на ръководството по отношение на измамите и корупцията, както и процедури относно използване на индикатори за измами, механизми за докладване в случай на съмнение на измама, оповестяване на ситуации на конфликт на интереси и други.³⁹⁰

2.3.2. При извършения одит за акредитация от Одитиращия орган е отправена препоръка към Управляващия орган да извърши актуализирана оценка на риска на програмата, включваща риска от измами, в съответствие с Насоките на ЕК за оценка на

³⁸⁴ на основание чл. 69, ал. 1 и 6 на ЗУСЕСИФ и Наредбата за администриране на нередности по ЕСИФ, 2016 г., т. 12.3.3. от Наръчника 29.06.2017 г.

³⁸⁵ Заповед РД-09-2665/29.06.2017 г. ръководителя на Управляващия орган

³⁸⁶ Одитно доказателство № 36

³⁸⁷ Одитно доказателство № 36

³⁸⁸ Насоки на ЕК EGESIF_14-0021-00 от м. юни 2014 г. за оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите

³⁸⁹ Насоките на ЕК EGESIF_14-0021-00 м. юни 2014 г. е предоставен инструмент за самооценка на риска от измами, заедно с приложени подробни указания за използването му

³⁹⁰ Препоръка № 4

риска и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите.³⁹¹ Със заповед на РУО³⁹² е сформирана работна група, която извършва оценка на риска на програмно и проектно ниво. За изпълнение на отправената препоръка, през месец септември 2016 г. работната група извършва актуализирана оценка на риска на ОП НОИР 2014-2020, включваща риска от измами. Оценени са три ключови процеса от управлението: подбора на кандидати, изпълнението на проектите от бенефициентите и сертифициране на разходи и плащания, както и рисковете от измама във връзка с възлагане на обществени поръчки в контекста на техническата помощ по програмата. Като основни контролни мерки за борба с измамите са заложили използването на инструмента за оценка на риска „ARACHNE“ и използване на унифицирани контролни листа за проверка на процедури по обществени поръчки³⁹³, разработени от одитния орган, съдържащи индикатори на измами („червени флагчета“). В процедурния наръчник на ОП НОИР отсъства процедура за извършване на оценка на риска от измами и честота на извършването.³⁹⁴

2.3.3. Системата „ARACHNE“ предоставя възможност за определяне на най-рисковите проекти и за продължително и систематично наблюдение и преглед на данни от вътрешни и външни източници по отношение на проекти, бенефициенти, договори и изпълнители. Информацията се анализира и позволява да се повиши ефективността на системите за управление и контрол на оперативните програми, чрез подобряване на ефикасността на подбора, управлението, проверките на място и одита на проекти и допълнително да подобри определянето, предотвратяването и откриването на измами. Определени са четирима служители от УО, които да имат достъп до системата – експерт нередности, експерт от отдел УРК, началник отдел „Верификация“ и експерт от отдел „Програмиране и договаряне“.³⁹⁵ От началото на оперативната програма до края на одитираният период инструментът „ARACHNE“ не е използван, тъй като не съдържа оперативни данни по новите програми и не е функционален³⁹⁶.

Предприетите действия по отношение на борбата с измами от УО са недостатъчни с оглед въвеждане на целенасочена политика на нетолериране на измамите, отделни процедури с конкретни механизми за действие при съмнение за измами, конфликт на интереси, липсата на разработени индикатори за нередности и измами, с които служителите да са запознати и да могат да разпознават. Положително се оценяват действията по въвеждане и извършване на оценка на риска от измами и включване в контролните листа за проверка на процедурите за обществени поръчки на индикатори за измама („червени флагчета“), като е необходимо тези действия да се определят процедурно. Предприемането на действия за ефективно използване на инструмента за оценка на риска от измами „ARACHNE“ ще може да създаде предпоставки за систематично наблюдение на рискови проекти и съответно за повишаване ефективността на системите за управление и контрол на оперативната програма.

2.4. Подадени сигнали за измами и нередности

Сигнал за нередност може да постъпи от вътрешен или външен източник – от служител вследствие на изпълнение на служебните му задължения, от отделни лица, включително от анонимен източник, от вътрешни и външни контролни органи и други. Основните начини за подаване на сигнал за нередност са чрез интернет страницата на Управляващия орган, като информацията постъпва на електронен адрес, който се следи от служителя по нередности. Друг начин за постъпване на сигнал за нередност е на място в Управляващия орган.

³⁹¹ Одитно доказателство № 37

³⁹² Заповед РД 09-644 от 16.05.2015 г.

³⁹³ Одитно доказателство № 33 РД_П от 13.06.2017 г. 14.14, 14.15, но не са предоставени на одитния екип към Наръчника от месец февруари 2017 г.

³⁹⁴ Препоръка № 5

³⁹⁵ Одитно доказателство № 21

³⁹⁶ Одитно доказателство № 36

2.4.1. Всички постъпили сигнали следва да се регистрират в деловодната система. При извършено тестване на деловодната система и зададено търсене по критерии се установиха трудности в откриване на резултати за въведени сигнали за нередности.³⁹⁷

*Липсата на ред и възможности за филтриране на информация в деловодната система на УО затруднява действията по администриране на постъпилите сигнали и не осигурява прозрачност и информация за тяхното проследяване.*³⁹⁸

2.4.2. В Наръчника на ОП НОИР отсъства процедура за администриране на сигнал при нерегистриран проект в ИСУН 2020, при сигнали постъпили с еднакво съдържание, но от различен източник (вкл. при пренасочване на сигналите от различни институции), както и уведомяване на замесените лица.³⁹⁹ Информацията по постъпилите сигнали за нередности се въвежда от служителя по нередности в ИСУН 2020⁴⁰⁰, като служителят по нередности е отговорен за редовната актуализация на информацията по сигналите. Допълнително всички документи по сигнала се съхраняват в досие на хартиен носител при отговорния експерт нередности. В ИСУН 2020 се поддържа електронен регистър на постъпилите сигнали за нередности.⁴⁰¹

2.4.3. В Наредбата за администриране на нередности по ЕСИФ⁴⁰² е въведен 3-месечен срок за приключване на проверките по сигнал с първа писмена оценка. От стартиране на оперативната програма до края на първото полугодие на 2017 г. са регистрирани 36 сигнала за нередности в ИСУН 2020. Към 30.06.2017 г. по 12 от тях не е приключил срока от 3 месеца за извършване на проверка. При проверката са разгледани 23 от регистрираните сигнали, като 18 от тях са приключили с решение за липса на нередност, по два от сигналите е установена нередност, като е наложена финансова корекция преди изплащане на заявените за верификация разходи, а три от случаите са в процедура за проверка към 30.06.2017 г. Не е установено сериозно забавяне при регистриране на сигналите за нередности в ИСУН 2020. Само при 2 от разгледаните 23 случая е регистрирано забавяне, съответно 8 и 44 работни дни. Първото закъснение засяга самосезиране на Управляващия орган във връзка с публикация в публичното пространство. При второто закъснение, което е по-съществено, липсва възможност за регистриране на сигнала в ИСУН 2020, поради липсата на номер на проекта, тъй като сигналът се отнася по процедура на етап проектно предложение.

От разгледаните 23 сигнала за нередности, при 9 от тях (43 на сто) не е спазен срокът за проверка и приключване на сигнала, като отклонението е от 3 седмици до 6 месеца.⁴⁰³ Причините са свързани с външни фактори - отправени запитвания към други институции или забавяне в отговорите при комуникацията с други институции – ДАНС, прокуратура и др. В досиетата на 7 от регистрираните сигнали за нередност липсват приложени самите документи за сигнализиране въпреки утвърдените от УО изисквания за подаване на сигнал от вътрешен източник. За част от сигналите липсва информация за уведомяване на засегнатите лица за резултата от проверката на сигнала.⁴⁰⁴

При част от постъпилите сигнали има пропуски в процеса на администриране на сигналите – забавяне при регистриране на случаи, неспазване на тримесечния срок за проверка и приключване на сигнала, непълна информация по случаите в електронната система – липса на приложени сигнали, уведомителни писма за резултатите от проверките до засегнатите лица и други, които са в резултат на неосъществен достатъчен контрол от Управляващия орган.

³⁹⁷ Одитно доказателство № 6

³⁹⁸ Препоръка № 6

³⁹⁹ Одитно доказателство № 2

⁴⁰⁰ ИСУН 2020/Модул „Проверки“/Сигнали за нередност

⁴⁰¹ ИСУН 2020/ Модул „Проверки“/ Регистър на сигналите за нередност

⁴⁰² Чл. 10, ал. 2

⁴⁰³ При два от случаите проверката на сигнала отнема съответно общо 10 месеца и 12 месеца, като и по двата случая еднократно е удължаван срока за проверка с 3 месеца

⁴⁰⁴ Одитно доказателство № 8

2.4.4. Ръководителят на управляващия орган възлага на съответния компетентен орган (служителя по нередности) да извърши проверка на постъпилите сигнали.^{405,406} При прегледа на сигналите се установи нередности на един и същи сигнал⁴⁰⁷, подаден от 3 различни източника през месец август и септември 2016 г. до ръководителя на Управляващия орган (тогава министъра на образованието и науката), който засяга проект с конкретен бенефициент МОН. Сигналят се отнася за процедурата за провеждане за обществена поръчка, като отговорно лице е ръководителят на проекта. От РУО (когато РУО е министъра на образованието и науката) е определено проверката по сигналите да се извърши от ръководителя на проекта, а не на служителя на нередности, като проверката завършва с информиране на засегнатите страни за липса на установена нередност и неоснователност на изложените в сигнала факти. Два от сигналите, които постъпват повторно до Управляващия орган (когато РУО е главният директор на ГД СФМОП), са пренасочени за проверка по компетентност от Одитния орган и Сертифициращия орган през м. октомври 2016 г. Сигналите за нередност са регистрирани в рамките на Управляващия орган и са възложени отново за проверка от ръководителя на проекта, както и на експерт нередности, като крайното решение е недостатъчно основание за регистриране на нередност.⁴⁰⁸

По друг проект с конкретен бенефициент МОН⁴⁰⁹ също е определено от ръководителя на Управляващия орган извършване на проверка по сигнала от ръководителя на проекта, като се извършва и проверка на място по сигнала от лица, включени в управлението и контрола на проекта – представители на регионалното управление по образование. Изготвен е доклад от ръководителя на проекта и е издадена първа писмена оценка с решение за неустановяване на нередност⁴¹⁰.

При възлагането на проверки на сигнали за нередности от Ръководителя на Управляващия орган не са спазени изискванията за възлагане и извършване на проверки на място по сигнали за нередности от служителите по нередности. Възлагането и извършването на проверките от ръководителите на проектите, при проекти с конкретен бенефициент МОН, създава риск за независимостта и обективността при проверката на сигналите и осъществяване на адекватен контрол.

По един проект⁴¹¹, с конкретен бенефициент МОН, е извършена проверка на място по сигнал, като предварително е уведомен изпълнителя по проекта за проверката, без да се споменава, че е по сигнал. При проверката е съставен контролен лист за проверка на място, който се използва в процеса на управленски проверки. По друг проект е извършена проверка на място, която е документирана с констативен протокол⁴¹².

При процедурата на инициране, провеждане и документиране на проверките на място по сигнал с отговорни лица, срокове за изпълнение, документиране на проверката, одитна следа се наблюдава различен подход при извършване на проверките по сигнал, а това крие рискове от неефективен и необективен контрол.

2.5. Установени нередности, докладване и наложени финансови корекции по проекти

Всяка разкрита нередност при изпълнението на оперативната програма се докладва на тримесечна база до дирекция „АФКОС“ към Министерството на вътрешните работи и до ръководителя на Сертифициращия орган, включително нови нередности, последващите

⁴⁰⁵ чл. 8 от Наредбата за администриране на нередности по ЕСИФ

⁴⁰⁶ Одитно доказателство № 2 Наръчник на ОП НОИР Глава 12, т. 6

⁴⁰⁷ Сигнал относно процедура BG05M2OP001-3.003-001 Подкрепа за равен достъп и личностно развитие/ Включващо обучение - фаза 1

⁴⁰⁸ Одитно доказателство № 8

⁴⁰⁹ BG05M2OP001-2.001-0001 - Система за кариерно ориентиране в училищното образование

⁴¹⁰ Одитно доказателство № 8

⁴¹¹ BG05M2OP001-3.003-001 – „Подкрепа за равен достъп и личностно развитие“

⁴¹² BG05M2OP001-3.004-001 – „Нов шанс за успех“

действия и съществените промени по вече докладвани в предходни периоди нередности. Липсата на установени нередности, промени по докладвани нередности или закриване на нередности отново се докладват. На докладване към ОЛАФ чрез специализирана платформа за докладване и проследяване на нередности Irregularity Management System (IMS) не подлежат само регистрирани нередности, последващите действия и промените по тях с финансов принос на фондовете под 10 000 евро, както и при определени изключения.⁴¹³

2.5.1. През месец юни 2017 г. са регистрирани първите два случая на установени нередности по ОП НОИР 2014 - 2020 във връзка с нарушения при провеждане на обществени поръчки, като нарушенията се отнасят по един проект. Наложени са финансови корекции преди изплащане на безвъзмездната финансова помощ, на стойност 28 835,17 лв.⁴¹⁴

Таблица № 9 Дял на финансовите нередности спрямо платените средства за оперативните програми⁴¹⁵

за периода 01.01.2014-30.06.2017 г.				
ОП	Нередности (бр.)	Нередности (лв.)	РИС (лв.)	Отн. дял на нередността спрямо изплатените средства
ОПТИ	20	61 793 807	404 316 161	15,28%
ОПОС	46	19 172 636	116 142 136	16,51%
ОПИК	21	663 850	423 354 363	0,16%
ОПРР	6	190 803	184 625 380	0,10%
ОПНОИР	2	28 835	62 345 540	0,05%
ОПДУ	9	13 509	23 745 145	0,06%
ОПРЧР	1	1 300	356 359 810	0,0004%
Grand Total	105	81 864 740	1 570 888 536	
		11 694 963		

В сравнение с оперативни програми, финансирани от ЕСФ, заведените по ОП НОИР нередности не са съществено различни, със 7 по-малко от ОПДУ и с 1 една повече от ОПРЧР. *Влиянието на министъра на образованието и науката при вземане на решения от УО във връзка с получени сигнали за нередности, когато през част от одитирания период е РУО, носи риск от конфликт на интереси по отношение на изпълнението на проекти, за които МОН е конкретен бенефициент.*

2.5.2. При прегледа и сравнението на информацията от регистъра на нередностите⁴¹⁶ и наложените финансови корекции⁴¹⁷ от ИСУН 2020 и предоставени данни за осчетоводени финансови корекции се установиха редица разминавания в информацията в отделните източници. Регистрирани са финансови корекции по два от сигналите за нередност⁴¹⁸ (сигналите не са приключени, въпреки издаване на решение за налагане на финансова корекция) на обща стойност 25 337,69 лв., които не са регистрирани като нередност в регистъра и не са осчетоводени⁴¹⁹; по три от регистрираните нередности⁴²⁰ на обща стойност 47 547 лв. не са въведени финансови корекции в ИСУН 2020, но е извършено осчетоводяване. В част от решенията за налагане на финансова корекция, 42 на сто от общо издадените 12 решения за финансови корекции, не е посочена общата стойност на договора, а при 83 на сто (10) - не е посочена абсолютна стойност на наложената финансова корекция, а само процентен показател, въпреки че финансовите корекции са наложени върху обособени позиции от договора, със стойностно изражение.⁴²¹ Отговорността за администриране на нередностите и налагане на финансови корекции е на отдел „Управление на риска и контрол, като е извършвано месечно

⁴¹³ чл. 19 и чл. 20 от Наредба за администриране на нередности по ЕСИФ

⁴¹⁴ ИСУН 2020/Модул „Проверки“/Регистър Нередности, № на договор BG05M2OP001-3.002-0012

⁴¹⁵ <http://2020.eufunds.bg/bg/0/Implementation?DateFrom=EGDEpAFvFbZBFpElmf6Rw%3D%3D&DateTo=oCR38x7u6dsEzvwVUoTHTw%3D%3D&HeaderDate=oCR38x7u6dsEzvwVUoTHTw%3D%3D>

⁴¹⁶ ИСУН 2020, модул „Проверки“/ Регистър нередности

⁴¹⁷ ИСУН 2020, модул „Наблюдение“/ Справка финансови корекции към 12.09.2017 г.

⁴¹⁸ Сигнали № 30 и № 24; Решение 80-405/03.05.2017 г.; Решение 80811-84 от 26.05.2017 г.

⁴¹⁹ Одитно доказателство № 35

⁴²⁰ Нередности № ОПНО/17/ЕСФ/004/01, № ОПНО/17/ЕСФ/007/01, № ОПНО/17/ЕСФ/009/01

⁴²¹ Одитно доказателство № 35

докладване за наложените финансови корекции до отдел „Финансово планиране, счетоводно отчитане и плащания“ (ФПСОП) и отдел „Верификация“, което е предпоставка за забавяне на осчетоводяването на сумите. Въведената процедура за осчетоводяване на наложените финансови корекции не е достатъчно надеждна от гледна точка ползването на вторичен счетоводен документ и риска от получаване на неточна информация.⁴²²

В резултат от пропуски в процеса на администриране на нередности и завеждане на финансови корекции в информационната система и счетоводната система, няма съответствие на въведената информация в регистрите. Издадените решения за налагане на финансова корекция не съдържат необходимите реквизити за осигуряване на яснота относно размера на финансовите корекции и дължимите за възстановяване от бенефициента суми. Процесът на обмен на информацията относно наложените финансови корекции между ангажираните отдели не е надежден и своєвременен.

Регулярно тримесечно докладване до дирекция „АФКОС“ в Министерството на вътрешните работи е извършвано за периода от четвърто тримесечие на 2015 г. до второ тримесечие на 2017 г., когато се докладват първите установени нередности по проект. Копие от доклада е предоставяно на Сертифициращия орган. Установените случаи не попадат в обхвата на докладване на нередности към ОЛАФ.⁴²³

Спазвани са процедурите за регулярно тримесечно докладване към АФКОС докладване с оглед спазване на нормативните изисквания.

2.5.3. Събрани неправомерно платени суми, заедно с всички дължими лихви за просрочени плащания

Установените нередности засягат случаи на наложени финансови корекции на етап преглед на подаден междинен технически и финансов отчет – преди изплащане на безвъзмездна финансова помощ. Неправомерно платена безвъзмездна финансова помощ от УО на ОП НОИР не е установена.⁴²⁴

III. Мониторинг и контрол на изпълнението на програмата

1. Създадени условия за мониторинг на изпълнението и предприети действия за докладване и оценка

Мониторингът на публичните политики и програми е процес на системно и непрекъснато събиране и анализ на информация за реализацията на политиката/програмата и постигането на поставените цели и резултати. Мониторингът и оценката на публични политики и програми са инструменти на доброто управление.

С цел провеждане преглед на изпълнението на напредъка в постигане на целите на оперативните програми е въведено задължително изискване за изграждането на система за мониторинг и оценка.⁴²⁵ Приети са специални правила и разпоредби във връзка с функционирането на мониторинговия комитет, изготвянето на годишни доклади за изпълнението, доклади за напредъка на споразумението за партньорство, извършването на оценки на програмите, предаването на финансови данни и данните, които следва да се записват и съхраняват в електронна форма и др.⁴²⁶

Като част от процеса по управление, мониторингът на оперативната програма се осъществява от Управляващия орган на ОП НОИР и Комитета за наблюдение.

⁴²² Одитно доказателство № 35

⁴²³ Одитно доказателство № 38

⁴²⁴ Одитно доказателство № 28, ИСУН Мониторинг и финансов контрол. Финансови корекции

⁴²⁵ Параграф 48 от Регламент (ЕС) 1303/2013

⁴²⁶ Регламент (ЕС) № 1303/2013 - чл. 47-49, чл. 50 - 52, чл. 54-57, чл. 110, чл. 112, чл. 114; Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207/2015 г. – чл. 5, чл. 8; Регламент за изпълнение (ЕС) № 1011/2014 – чл. 2, Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013- чл.24

Управляващият орган отговаря за цялостното наблюдение на всички процеси при изпълнение на програмата и оценката на ефективността, ефикасността и на въздействието ѝ (предварителна, оценки по време на изпълнението на програмата и последваща).

За проследяване на напредъка в постигането на цели, приоритети и индикатори на оперативната програма, както и разглеждане на информация за финансовото управление и изпълнение на програмата е отговорен Комитета за наблюдение на ОП НОИР 2014 - 2020 г.⁴²⁷ Със заповеди на министъра на образованието и науката, през м. март 2015 г., са сформирани постоянен Подкомитет и три тематични работни групи, които подпомагат дейността на КН на ОП НОИР.^{428,429}

1.1. Утвърдени правила за мониторинг, докладване и оценка от Управляващия орган на оперативната програма

1.1.1. Правила и процедури за мониторинг, докладване и оценка на ниво програма

С Устройствения правилник на МОН⁴³⁰ и в Наръчника на ОП НОИР⁴³¹ са определени отговорностите, реда и организацията за осъществяване на функциите по мониторинг от структурните звена на УО. Наблюдението се извършва на ниво проект и на ниво програма.⁴³²

С Вътрешни правила за работа на КН са определени функциите, състава, реда за провеждане на заседания и вземане на решения⁴³³. Вътрешните правила не са актуализирани, в съответствие с ПМС № 79 от 2014 г. по отношение на: функциите за съгласуване на ИГРП, получаването на информация за прекратяване на процедури по програмата, прилагането на финансови инструменти, изключенията за вземане на решения с процедура за неприсъствено вземане на решение.⁴³⁴

В периода от приключване на одита до издаване на окончателния одитен доклад са предприети действия за осигуряване на съответствие на Вътрешните правила на КН на ОПНОИР с актуалните разпоредби на ПМС № 79 от 2014 г., като са направени две изменения на Вътрешните правила на КН на ОПНОИР, одобрени на 7-мото заседание на КН, проведено на 24.11.2017 г., и приети с писмена процедура през м. април 2019 г.

Съгласно чл. 125, параграф 2, б. "а" на Регламент (ЕС) № 1303/2013, от УО се изисква да представя на КН данни относно напредъка на оперативната програма и постигането на целите, финансови данни и данни за показателите и етапните цели. Прегледът на Наръчника на ОП НОИР за одитирания период показва, че дейността на УО в процеса на мониторинга на програмата се изразява предимно в изпълнение от страна на отдел „Наблюдение и оценка“ на функциите на Секретариат на КН, който извършва организационни, административни и технически дейности (понастоящем функциите на Секретариат се изпълняват от дирекция „Програмиране, наблюдение и оценка“ към УО на ОП НОИР 2014 – 2020). Независимо от посочената функция на КН да разглежда напредъка за постигане целите и приоритетите на програмата въз основа на дефинираните в нея индикатори, включително индикаторите, заложи в рамката за изпълнение, в Наръчника липсват разработени правила и процедури за реда, вида и сроковете за предоставяне на информация от УО на КН, в т.ч. предоставянето на финансови данни,

⁴²⁷ Чл. 10, т. 3 и чл. 11, т. 4, т. 9 на ПМС № 79 от 10 април 2014 г. за създаване на комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, за 2014 - 2020 г., ДВ, бр.34 от 2014 г., посл. изм.бр. 30 от 11.04.2017 г.; <http://sf.mon.bg/?go=committee>

⁴²⁸ Постоянният Подкомитет „Научни изследвания и технологично развитие“ към КН на ОП НОИР подпомага процеса за вземане на решения на КН по въпроси, свързани с ПО1 на ОП НОИР. Тематична работна група „Предучилищно и училищно образование“ подпомага дейността на КН на ОП НОИР по инвестиционни приоритети 1, 2 и 3 на ПО2. Тематична работна група „Социално приобщаване чрез образование“ подпомага дейността на КН на ОП НОИР по ПО3. Тематична работна група „Висше образование“ подпомага дейността на КН на ОП НОИР по ПО2 и ПО3.

⁴²⁹ Одитно доказателство № 13, т. 10

⁴³⁰ Чл.53 от УП на МОН, обн., ДВ, бр.12 от 2010 г., посл. изм.23.05.2017 г.

⁴³¹ Одитно доказателство № 2 Наръчник за управление на ОП НОИР, утвърден м.септември 2015 г., посл.изм. заповед № 09-26-70/30.06.2017 г. (Версия 2.1), (гл. XI и XV – наблюдение и оценка, гл. X - относно мониторинг на процеса на договаряне, гл.VII - относно наблюдение изпълнението на проектите).

⁴³² Одитно доказателство № 2

⁴³³ Вътрешни правила на КН, м. ноември 2014 г.

⁴³⁴ Одитно доказателство № 13, т. 10

данни за показателите и етапните цели, данни за финансовото управление и изпълнение на програмата.⁴³⁵

Ред и процедури за извършване на текущо наблюдение на програмата не са налични.^{436, 437, 438} В ОП НОИР е предвидено постигането на целите на програмата по всеки инвестиционен приоритет да се измерва с 32 индикатора за резултат, от които по ПО1 - 4; ПО2 - 21; ПО3 - 5 и ПО4 - 2, чиито източник на данните са ЕК, НСИ и УО⁴³⁹. В Наръчника на ОП НОИР, глава 11 не е определен начина за наблюдение тези показатели за изпълнение и резултат на ниво оперативна програма, в т.ч. и на рамката за изпълнение.⁴⁴⁰ Предвидено е само до въвеждане на пълната функционалност на ИСУН, представяне от отдел „Верификация“ на отдел „Наблюдение и оценка“ справки за състоянието на индикаторите по операция (за изпълнение и резултат) и на участниците в проектите на ниво операция.

Вътрешните правила на Комитета за наблюдение и Наръчника на ОП НОИР не са актуализирани в съответствие с националното законодателство по отношение на функциите на Комитета за наблюдение, което създава предпоставки за осъществяване на недостатъчно наблюдение за всеобхватното изпълнение на програмата. Риск за осъществяване на ефективен мониторинг на програмата създава и липсата на правила и процедури за текущо наблюдение и докладване до Комитета за наблюдение на напредъка на програмата: изпълнението на показателите, етапните цели, предоставянето на данни за финансовото управление и изпълнение, в т.ч. на рамката за изпълнение.

С въведените с Наръчника на ОП НОИР предимно организационни, административни и технически дейности на структурното звено за мониторинг и оценка, не са осигурени условия в Управляващия орган за ефективно изпълнение на функциите по мониторинг.

Отсъствието на правила и процедури за извършване на аналитични и оценъчни дейности, затруднява дейността на звеното за мониторинг за идентифициране на трудностите при напредъка и своевременна реакция за предприемане на коригиращи действия.

В периода след приключване на одита и преди издаване на окончателния одитен доклад са направени промени в Наръчника за управление на ОП НОИР (вариант 3, ноември 2017 г. и вариант 4, май 2018 г.) като:

- в глава 11 са актуализирани функциите на КН в съответствие с ПМС №79 от 2014 г.;

- определени са отговорни звена и техните задължения за предоставяне на информация във връзка с наблюдението на изпълнението на оперативната програма.

В публикувания Наръчник за управление на ОП НОИР (вариант 4, май 2018 г.) не са отразени изцяло изискванията на Наредба № Н-3 от 22.05.2018 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите за европейско териториално сътрудничество.

1.1.2. Утвърдени правила и процедури за мониторинг, докладване и оценка на ниво проект

⁴³⁵ Одитно доказателство № 2 Наръчник, Глава XI, т.11.3

⁴³⁶ Одитно доказателство № 6 глава VII от Наръчника на ОП НОИР от 30.06.2017 г.

⁴³⁷ Препоръка № 1.4

⁴³⁸ Препоръка № 1.6

⁴³⁹ Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 – стр.41 (ПО1), стр. 67 (ПО2-Инвестиционен приоритет-10i),стр.83(ПО2-ИП-10 ii),стр.95 (ПО2-ИП-10 iii),стр.110(ПО 2-ИП-10 iv),стр.126 (ПО3-ИП -9i), стр.134 - (ПО3-ИП -9ii) и стр.148(ПО 4)

⁴⁴⁰ Препоръка № 1.5

Оперативното наблюдение и контрол на изпълнението на проекти по ОП НОИР се осъществява чрез проверка на междинни и окончателни технически доклади, предоставяни от бенефициентите и извършване на проверки на място.

Изискванията към бенефициентите за отчитане изпълнението на проектите пред УО са определени с договора за предоставяне на БФП и Ръководството на изпълнение на договори/заповеди за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетни оси 2 и 3 на ОП НОИР⁴⁴¹. При всяко искане за плащане и след приключване на дейностите по проекта се изисква представяне на междинни отчети и съответно окончателен отчет. Липсата на контролна процедура за проверка на информацията в таблица „Микроданни участници (ЕСФ)“ от пакета отчетни документи при подаване на междинно и окончателно плащане е коригирана с извършената промяна в приложенията към глава 7 „Наблюдение на проектите и верификация“ на Наръчника на ОПНОИР, утвърден на 30.06.2017 г., като е въведен нов контролен лист за проверка.⁴⁴²

Утвърдените процедури за извършване на проверки на място са разгледани в част II на одитния доклад. (Виж т. 1.1.4. от част 2)

1.2. Ред за идентифициране на слабостите и предприети корективни действия

Идентифицирането и оценката на съществуващите или потенциалните рискове, застрашаващи постигането на целите на програмата, е основен елемент на всяка система за управление и контрол, с цел предприемане на конкретни дейности за минимизиране на тяхното влияние. Съгласно Наръчника на ОП НОИР 2014 - 2020⁴⁴³, в дейността на Управляващия орган процесът на управление на риска включва две процедури: управление на риска на проектно ниво и управление на риска на програмно ниво.

1.2.1. Управление на риска на проектно ниво

В Наръчника на ОП НОИР е включена методика за оценка на риска на проектите. При всяко подписване на нови договори, УО да прави първоначална оценка на риска на проектите, която включва следните стъпки: определяне на рисковите фактори; определяне на оценителна скала за всеки рисков фактор; определяне на тежестта на рисковите фактори; оценяване на договора; класифициране на договорите по степен на риска. За рисковите фактори са определени конкретни критерии, като размер на безвъзмездната финансова помощ, брой на крайните бенефициенти, типа на бенефициентите, комплексност на дейностите. Всеки рисков фактор има определена тежест, като най-висока е тежестта на размера на безвъзмездната финансова помощ. Определените като високорискови договори са обект на по-детайлно наблюдение и при необходимост на почести проверки на място от страна на УО. Резултатите от първоначалната оценка на риска на договорите са база за изготвянето на годишния план на УО за проверки на място за съответната календарна година от отдел „Верификация”.⁴⁴⁴

По отношение на управлението на риска, в последната актуализирана версия на Наръчника на ОП НОИР към 30.06.2017 г., са извършени промени в оценката на един от критериите по рисков фактор „тип бенефициент”.⁴⁴⁵

1.2.1.1. Методиката не включва договорите за директно предоставяне на БФП и не се извършва оценка на риска на проекти по директно предоставяне на БФП. За тези договори се предвижда да подлежат на проверка от УО минимум един път за целия период на изпълнение на проектните дейности, при постигане на физически и финансов напредък на проекта в период не по-късно от внасянето на искането за окончателно плащане.⁴⁴⁶ Причините за неизвършване на оценка на риска на изпълнението на договорите за директно предоставяне, изпълнявани от МОН в качеството му на конкретен

⁴⁴¹ Глава шеста, Ръководство за изпълнение на договори/заповеди за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетни оси 2 и 3 на ОП НОИР

⁴⁴² Одитно доказателство № 2

⁴⁴³ Одитно доказателство № 2

⁴⁴⁴ Одитно доказателство № 2

⁴⁴⁵ Одитно доказателство № 2

⁴⁴⁶ Одитно доказателство № 25

бенефициент са свързани с натрупания опит като Междинно звено на ОП „Развитие на човешките ресурси 2007 - 2013 г.“ през програмния период 2007- 2013 г.^{447, 448} Същевременно по тези проекти са установени редица пропуски и слабости при проверката на процедурите в извадката при извършването на одита⁴⁴⁹,

Липсата на ред за идентифициране на слабости при договорите за директно предоставяне на БФП не осигурява ефективно управление на проектите предвид установените пропуски при проверката на проектите в одитната извадка.

1.2.1.2. Със заповед на главния директор на ГД СФМОП⁴⁵⁰ е сформирана Работна група за оценка на риска, в състава са включени представители от всички отдели.⁴⁵¹ На 03.06.2016 г. от УО са утвърдени вътрешни правила за организацията и дейността на работната група. С правилата са определени състава на работната група, условията за промяна, задачите, срок за извършване, определен от РУО, функции на председателя и на членовете и др. В заповедта не са включени резервни членове, в случаите на отсъствие на някои от членовете. Липсват протоколи за проведени срещи на работната група по оценка на риска през 2016 г., с което не е осигурена проследимост за прилаганата методика за всеки един от проектите и определяне на конкретните рискови индекси. В някои от приложените справки от отдел „Програмиране и договаряне“ няма подпис и име на лицето, предоставило информацията и лицето, което е проверило данните.⁴⁵²

Проект № BG05M2OP001-3.001-009, включен в одитната извадка, при изпълнението на който са установени редица пропуски и слабости, е определен като проект със средно ниво на риск.⁴⁵³ Това поставя под въпрос релевантността на утвърдените критерии (БФП, брой на крайните бенефициенти, тип на бенефициентите и комплексност на дейностите) и тегла, и изисква включване на по-голям брой фактори и периодичното им преразглеждане с оглед по-добра прецизност при оценяването на проектите. В критериите за оценка на риска не са включени фактори за наблюдение на проекти, които са отхвърлени и одобрени от оценителната комисия, допълнително включени в списъка с одобрените проекти (листа на чакащи); по видове рискови дейности от гл.т. измами; проекти с установени слабости при проверки от други органи; общини, които са имали затруднения с проекти, вкл. предходен програмен период, по национални програми; за определени целеви групи и др.

Утвърдените рискови фактори, критерии, тегла и липсата на въведени изисквания за тяхното периодично преразглеждане не осигуряват в достатъчна степен условия за адекватна оценка на риска на проектите, което възпрепятства своевременното идентифициране на слабости и предприемане на корективни действия за ефективното им изпълнение.

1.2.2. Управление на риска на програмно ниво

Една от основните цели на оценката на риска е да се информира ръководството на УО за областите на риск, в които следва да се предприемат конкретни действия за намаляване на потенциалните рискове.

Процедурите по управление на риска от УО на програмно ниво са дефинирани в Наръчника на ОПНОИР⁴⁵⁴. Във вътрешните правила се предвижда извършване на мониторинг на развитието на рисковете и изпълнение на корективни мерки за отстраняването, като при необходимост се извършва преоценка на критичността им.

В резултат от идентифицирането на рисковете се изготвя списък с рискове и индексите за оценка към Насоките на ЕК относно оценката на риска и ефективни и

⁴⁴⁷ Одитно доказателство № 8, т. 17

⁴⁴⁸ Препоръка № 1.4

⁴⁴⁹ Одитно доказателство № 6

⁴⁵⁰ заповед № РД 09-644 от 16.05.2016 г. на РУО на ОП НОИР

⁴⁵¹ В изпълнение на препоръка на Одитния орган и в съответствие с Глава VI от Наръчника на ОПНОИР

⁴⁵² Одитно доказателство № 25

⁴⁵³ Виж т. 1.2. от област II

⁴⁵⁴ Одитно доказателство № 2, т. 6.4.2 на Глава VI от Наръчника на ОП НОИР 2014 – 2020 г.

пропорционални мерки за борба с измамите, в които те се категоризират в съответствие с целите на УО за следващата година. Оценката на идентифицираните рискове се извършва чрез определяне на вероятността рискът да настъпи и влиянието, което ще има върху дейността на УО. В резултат на анализа и оценката рисковете се приоритизират в четири групи: критични рискове, непредвидени рискове, характерни рискове, незначителни рискове. При интерпретирането на резултатите от оценката на риска следва да се набелязват въпросите, които ръководството на УО има предвид като приоритет до ограничаване на критичните рискове. По време на годишната среща по оценка на риска се решава какви дейности или методи трябва да се изпълнят, за да се ограничат рисковете.⁴⁵⁵ Крайният резултат от годишната среща по оценка на риска е Планът за управление на риска, който се одобрява от ръководителя на УО.⁴⁵⁶

За оценка на риска на оперативната програма, през м. юни 2016 г., е сформирана работна група⁴⁵⁷. Извършена е оценка на идентифицираните 21 рискове, включваща риска от измами в рамките на четири ключови области - подбор на кандидати, изпълнение на проекти от бенефициентите, сертифициране на разходи и плащания, и пряко възлагане на обществени поръчки от УО. Набелязани са действия за минимизиране на вътрешните за системата на УО рискове от измами, но не са конкретизирани срокове за прилагането им. Оценката на риска е одобрена от министъра на образованието в качеството му на Ръководител на УО (м. октомври 2016 г.).⁴⁵⁸

За 2017 г., след извършена годишна среща за оценка на риска за 2017 г. (22.12.2016 г.) са обсъдени идентифицираните през 2016 г. рискове, набелязани са нови рискове и контролни мерки за ограничаването им, отговорни лица и срокове. Оценени са 10 бр. рискове за постигане на всяка една от целите на Управляващия орган. В резултат на анализиране и обобщаване на резултатите са планирани мерки за предприемане на конкретни контролни действия, въз основа на които е разработен План за управление на риска за 2017 г., който е одобрен от ръководителя на УО.⁴⁵⁹ Отчетено е, че някои от рисковете, които са идентифицирани през 2016 г., са преодолени или намалени, като риск от: забавена акредитация или негативна оценка от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС), необезпеченост с административен капацитет, невъзможност от ефективно изпълнение на функциите на УО като Междинно звено и УО поради застъпване на двата програмни периода, риска за достатъчни помещения отпада поради намаляване на оборота на хартиен носител след въвеждане на ИСУН и др.⁴⁶⁰ Някои рискове, които са отчетени че са намалени или отпаднали на практика са преформулирани в Плана за оценка на риска за 2017 г., тъй като тяхното реално влияние не е намалено/отпаднало. Например, неоснователно е отчетено намаляване на влиянието на риска за необезпечаване на дирекцията с необходимия вътрешен и външен експертен и технически персонал за 2016 г. Като мотив е посочено, че всички щатни бройки в края на годината са заети, но без да е отчетено влиянието на текучеството, което е съществено за дирекцията през 2016 г. Тази тенденция за изтичане на квалифицирани експерти от УО продължава и през 2017 г.

В плана за оценка на риска за 2016 г., за всеки от рисковете са определени мерки (предвидени действия) за ограничаване или намаляване на степента на въздействие с отговорни звена и срокове. За проследяване на изпълнението на мерките няма ясно

⁴⁵⁵ Предвидено е през четвъртото тримесечие на годината да се провежда годишна среща на Работната група по оценка на риска, която да идентифицира, оценява, анализира и интерпретира резултатите от оценката на рисковете за постигане на целите. На базата на Индикативната годишна работна програма за следващата година, съдържаща целите на УО и годишната финансова прогноза, съдържаща финансовите ресурси за тяхното постигане, се идентифицират рисковете, оценяват се на база вероятност и влияние, интерпретират се резултатите, обсъждат се мерки за отстраняване на най-критичните, номинират се служителите, които да отговарят за изпълнение на мерките и за ограничаване на рисковете.

⁴⁵⁶ Одитно доказателство № 2, т. 6.4.2 на Глава VI от Наръчника

⁴⁵⁷ Одитно доказателство № 25

⁴⁵⁸ Одитно доказателство № 25

⁴⁵⁹ Одитно доказателство № 25

⁴⁶⁰ Одитно доказателство № 25

определени срокове, с изключение на един.⁴⁶¹ Набелязаните мерки не са пряко обвързани с идентифицираните и оценени рискове и не са насочени към тяхното ограничаване. Включените мерки не са свързани с промени в нормативни, оперативни, организационни и др. условия, въз основа на установени слабости и пропуски, чието действие може да доведе до съществено ограничаване на риска/преодоляване на идентифицирани рискове. Например, при риск от непълно изпълнение на ИГРП поради забавяне в стартиране на процедурите за предоставяне на БФП са предвидени действия за текущо наблюдение вместо мерки за ред за приоритизация на предложенията за операции, подлежащи на включване в ИГРП, по-задълбочена обосновка на критериите за подбор на операциите при представянето им за одобрение пред УО и Комитета за наблюдение, подкрепа (организационна, финансова, обучителна) на отдел „Програмиране и договаряне“, действия за ускоряване на съгласувателни процедури и др. По риск от понижаване на административния капацитет са предвидени дейности за разработване и прилагане на система от морални и материални стимули, но не е планирано разработване на Стратегията за развитие на човешките ресурси, която е основа за въвеждане на политиките и процедурите за управление на човешките ресурси.⁴⁶²

Предвидено е провеждане на тримесечни мониторингови срещи⁴⁶³. Към 30.06.2017 г. са проведени 2 срещи на работната група - през м. март и м. юни 2017 г. На срещите е извършена оценка на риска на сключени договори и е направен преглед на идентифицираните рискове за изпълнение на програмата, но не са представени конкретни данни за отчитане на предвидените дейности в Плана за оценка на риска. При прегледа са посочени някои рискове, на които ръководството на УО следва да обърне внимание.⁴⁶⁴ Липсва одитна следа резултатите от работата на работната група да са представени на ръководителя на УО и основно какви действия да бъдат предприети.⁴⁶⁵

В Наръчника на ОП НОИР са предвидени ред и процедури за оценка и управление на риска за изпълнение на програмата.

Предвидените мерки и действия при оценката на риска са формулирани общо, нямат конкретен характер и определени срокове, което не позволява ограничаване на идентифицираните рискове и тяхното своевременно преодоляване.

Липсата на достатъчно информация за изпълнението на предприетите действия относно набелязаните мерки и дейности за минимизиране на рисковете за изпълнението на оперативната програма не осигурява достатъчно условия за вземане на адекватни управленски решения от УО.

1.3. Изготвени годишни доклади и оценки; проследяване на напредъка за изпълнението на целите

1.3.1. Годишен доклад за изпълнението

Една от формите за осъществяване на периодичен мониторинг на ОП НОИР от страна на Европейската комисия е чрез годишен доклад за изпълнението, представян всяка година от държавите членки. Сроковете за представяне, съдържанието и формата на докладите са определени в Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент за изпълнение (ЕС) № 2015/207 на Комисията от 20.01.2015 г. за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1303/2013.⁴⁶⁶ Срокът за представяне на годишните

⁴⁶¹ Одитно доказателство № 25

⁴⁶² ИСУН, проект Бюджетна линия „Укрепване и повишаване на административния капацитет на служителите в структурите за управление на ОП НОИР 2014-2020, включително извършване на анализи и оценки на капацитета“, ос 4 Техническа помощ, модул Договори

⁴⁶³ Съгласно чл. 4, ал. 4 от Вътрешните правила, в рамките на оценката на риска на програмно ниво работната група трябва да извършва мониторинг на развитието на рисковете и изпълнението на корективните мерки за отстраняването им, като при необходимост извършва преценяването им.

⁴⁶⁴ като необходимостта от привличане на външна експертиза или за укрепване на капацитета на УО за осигуряване на процесуално представителство, укрепване на капацитета за програмиране, ограничено участие на служителите в обученията в страната и чужбина, липса на система от стимули за предотвратяване напускането на квалифицирани експерти.

⁴⁶⁵ Одитно доказателство № 25

⁴⁶⁶ Чл.50 и чл.111, т.1 и т.2 от Регламент (ЕС)№1303/2013 и Приложение № 5 към Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207 на Комисията от 20 януари 2015 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1303/2013

доклади за изпълнението е до 31 май. Докладите, представяни през 2017 г. и 2019 г. следва да съдържат и допълнителна информация и срокът за представянето е удължен до 30 юни.

Докладите за изпълнение за 2014 г. и 2015 г., и за 2016 г. са представени от УО чрез системата SFC2014 на Европейската комисия, изготвени по съответния образец⁴⁶⁷ и в съответните срокове.^{468, 469} Докладите са приети от КН и публикувани на интернет страницата на ГД „СФМОП“, в секция „ОП НОИР“/“Комитет за наблюдение“/“Документи и информация“, включително обобщена информация за гражданите.^{470, 471}

Прегледът на отчетените общи и специфични показатели за програмата в годишния доклад за изпълнението на програмата за 2016 г. показва забавяне в изпълнението на програмата. Представени са данни само за 10 показатели за резултат (по ПО1 - 4, ПО2 - 5, ПО4 - 1) от общо 32 показатели. По 4-те показатели за резултат за ЕФРР (по ПО1) се наблюдава промяна на данните от началото на програмния период и са отчетени резултати, въпреки че няма сключени договори по ПО1. Отразените стойности на индикаторите са без принос на ОП НОИР, което категорично подлага под съмнение доколко предвидените показатели са достатъчно подходящи за измерване резултатите от изпълнението на дейностите по ПО1 и доколко допринасят за постигане на заложените инвестиционни приоритети по ПО 1. Аналогично за показателите за изпълнение и за етапните цели, данни са налични за 6 показатели за изпълнение (по ПО2-2 и ПО-4) при общо 44 показатели.⁴⁷²

Във връзка с доклада за 2016 г. от Комисията⁴⁷³ са дадени бележки и е изисквана допълнителна информация за: оценката на програмата, изпълнението на хоризонталните политики, причините за липса на напредък по ПО 1, както и пояснения относно част от показателите (показатели за резултат са представени в дял или в процент вместо в абсолютна сума; не са включени данни за общи показатели за участниците по пол, статус на заетост, възраст, ниво на образование). Част от данните за показателите по хоризонталните политика на ЕС, които допълнително са изискани от ЕК, не са заложен в програмата, като например: общи показатели и данните за участниците по пол, но следва да се води информация по тях за целите на отчетността съгласно по чл. 125, параграф 2 „б. „г“ и „д“ на Регламент (ЕС) №1303/2013. Не се води информация за хора с увреждания.⁴⁷⁴

Спазени са сроковете и формата за представяне на годишните доклади за изпълнението на ОП НОИР 2014 – 2020 за одитирания период, с което са спазени изискванията на Европейската комисия за годишно докладване. Част от изискваните от Европейската комисия данни и информация са свързани с политики и параметри заложен при програмирането ѝ, което предполага извършване на изменения в оперативната програма.

1.3.2. Оценки

За гарантиране извършването на оценки на програмите по време на изпълнението им, УО следва да изготви план за оценки, който се представя на КН най-късно една година след приемане на програмата.⁴⁷⁵ На заседание на КН през м. март 2016 г. е приет План за оценка на ОП НОИР 2014 - 2020, който съдържа индикативен график за изпълнение на дейностите и съответно бюджет за извършването им.⁴⁷⁶ Съгласно утвърдения план, в периода 2014 – 2024 г. ще бъдат извършени: оценки по време на програмния период: една оценка на системите за управление и механизмите на изпълнение на ОП НОИР; три

⁴⁶⁷ Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207 на Комисията от 20 януари 2015 г. за докладите за изпълнение по цел „Инвестиции за растеж и работни места“.

⁴⁶⁸ Одитно доказателство № 13 Приложение № 3

⁴⁶⁹ Одитно доказателство №13, т. 3.1.

⁴⁷⁰ Процедура за неприсъствено вземане на решение, проведена през периода 05.05.-13.05.2016 г.

⁴⁷¹ <http://sf.mon.bg/?go=committee>

⁴⁷² Одитно доказателство № 6, т. 3.2 Общи и специфични за програмата показатели, Таблици 4Б (показатели за изпълнение)и Таблици 2В (показатели за резултат) - Годишен доклад за изпълнението на ОП НОИР 2014-2020 за 2016 г.

⁴⁷³ На основание чл. 50 параграф 7 и 8 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 с писмо Ref.Ares(2017)4226020 от 29.08.2017 г.

⁴⁷⁴ Одитно доказателство № 6

⁴⁷⁵ Чл. 114 от Регламент (ЕС) № 1303/2014 г.

⁴⁷⁶ <http://sf.mon.bg/?go=committee>, Проведена писмена процедура на КН, в периода от 21.03 - 10.05.2016 г.

оценки на изпълнението, ефикасността и ефективността на отделни операции; осем оценки на въздействието по инвестиционни приоритети; текущи оценки при необходимост; последваща (ex-post) оценка. След приемането, планът не е променян и не е преразглеждан от КН. Предвид забавените темпове на изпълнение на програмата и предприетите действия за оптимизиране на разходите от УО се подлага под съмнение актуалността на плана за оценка (стъпки, срокове, бюджет).^{477 478}

Предвидено е извършване на текущи оценки по необходимост при промяна на програмата и при идентифициран риск за постигане на целите.⁴⁷⁹ Според УО за периода няма предложения за промяна в програмата или препоръки за нейното изменение, не е констатиран риск от нейното неизпълнение, поради което не се е наложило извършването на оценка.⁴⁸⁰

Подценена е възможността за извършване на текущи оценки, като инструмент за идентифициране на наличните проблеми и породилите ги причини, както и даване на препоръки за тяхното преодоляване. Забавените темпове на изпълнение на програмата подлагат под съмнение реализирането на плана за оценки в предвидените срокове, което намалява ефективността на тяхното предназначение като форма на наблюдение.

След 30.06.2018 г. УО на ОП НОИР разработва актуализиран вариант на Плана за оценка, който е одобрен на десетото заседание на КН на 29.11.2018 г. Сроковете в одобрения график за провеждане на оценките са нереално определени, в резултат на което е реализиран риск от забавяне при възлагане на средносрочната оценка на ОП НОИР (съгласно чл. 56 (3) на Регламент (ЕС) № 1303/2013). Съгласно графика за провеждане на оценките процедурите по възлагане на обществена поръчка следва да се проведат в периода януари – март 2019 г., извършването на оценката е определено в периода април – септември 2019 г., процедурите по съгласуване и приемане на резултата от УО – октомври – ноември 2019 г. Процедурата по възлагане на обществена поръчка с предмет: „Извършване на средносрочна оценка на ОП НОИР 2014 – 2020“ е открита с решение на възложителя от 25.04.2018 г. и прекратена с решение от 16.07.2018 г.

1.3.3. Текущо наблюдение

За одитирания период текущото наблюдение на оперативната програма се осъществява посредством използването на информационни масиви от данни, събирани от различни външни и вътрешни за системата на МОН източници.^{481 482} Получените данни се обработват спрямо конкретните потребности, като се прилагат различни методи и се използват за изготвянето на доклади за напредъка по ОП НОИР, анализи за ефективност на разходите, справки за изпълнение на индикаторите и др. За обработка на информацията се предвижда да се използва специализиран статистически и аналитичен софтуер, обмисля се закупуването на лицензи за програми като SPSS, Stata, или аналогичен статистически софтуер, който да бъде внедрен до средата на следващата година.⁴⁸³

1.3.3.1. От отдел „Наблюдение и оценка“ (НО) регулярно е събирана информация:

а) от бенефициентите по проектите относно текущото изпълнение на програмата, която е използвана за отчитане на напредъка. Информацията от бенефициентите включва

⁴⁷⁷ Одитно доказателство № 13

⁴⁷⁸ Препоръка № 7

⁴⁷⁹ Одитно доказателство № 13

⁴⁸⁰ Одитно доказателство № 2, т. 10

⁴⁸¹ Одитно доказателство № 13 т. 5

⁴⁸² ИСУН 2020, данни от отдел „Верификация“ относно верифицирани суми и прилежащите им индикатори, данни от отдел „ФПСОП“ за извършени и предстоящи плащания, данни от НСИ и EUROSTAT за изпълнението на ключови за програмата индикатори, международни източници, данни от регистрите на МОН като Admin M, Admin RS, регистър на всички действащи и прекъснали студенти и докторанти, регистър на завършилите студенти и докторанти, регистър на научната дейност в Република България; информация от Работната група за оценка на риска на ниво оперативна програма, както и данни за статистическо отчитане на индикаторите, събирани от бенефициентите на всеки шест месеца с оглед отчитането на хоризонталните принципи, динамиката на целевите групи и напредъка на всяка процедура спрямо заложената цел.

⁴⁸³ Одитно доказателство № 13 т. 5.2, т.7

метаданни за изпълнението на индикаторите (за продукт и за резултат) и хоризонталните принципи, събирани на всеки шест месеца по електронен път.⁴⁸⁴

б) от другите отдели относно стартирали процедури, процедури в оценка, сключени договори, изплатени и верифицирани средства на бенефициентите, извършени обучения на служителите от дирекцията и на бенефициенти и др.

От Управляващия орган на ОП НОИР ежесечно са предоставяни месечни доклади с информация на Централното координационно звено в Администрацията на Министерския съвет (ЦКЗ) относно изпълнението на програмата за: публикувани процедури за публично обсъждане, процедури в процес на оценка, проблеми при изпълнение и управление на програмата, анализи и оценки, одити по програмата, информация за плоски финансови корекции, заведени и приключили съдебни дела, административния капацитет на УО и бенефициентите.⁴⁸⁵ Спазвани са вида и сроковете за предоставяне на данните, поставени от дирекция „ЦКЗ“. Основните проблеми, посочени от УО за периода са: липсата на национална методология за определяне на единни ставки на разходите за организация и управление на проекти, необходимостта от методическа помощ за разработване на методика за опростени разходи⁴⁸⁶, проблеми във връзка с изпълнението на ПО 1 и риск от загуба на средства през 2018 г.⁴⁸⁷

С РМС № 253/03.05.2017 г. е одобрена Национална методология за определяне на размерите на единна ставка за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

В отдел „Наблюдение и оценка“ се поддържа основно статистическа информация за динамиката на индикаторите на ниво проект, получавана от бенефициентите, както и исторически данни, събирани по вече приключили анализи, справки и т.н. със специфична насоченост. Управляващият орган счита, че по процедурите в процес на изпълнение все още няма такъв напредък, който да изисква поддържането на конкретна база данни (към 30.06.2017 г.). Не са стартирали оценки, заложи в Плана за оценка на ОП НОИР, поради което не е възникнала необходимост от структурирането на база данни с универсален характер. По тези причини системата все още е в процес на изграждане.⁴⁸⁸

С изключение на събираните данни от бенефициентите по проектите, всички останали данни се събират при определени обстоятелства и при изпълнението на конкретни задачи, в зависимост от нуждите на УО при изготвянето на справки, анализи, оценки на въздействие и др. От началото на програмния период е предоставяна информация по искане на Администрацията на Министерския съвет (АМС), Министерството на финансите, Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове към Народното събрание на Република България, Регионални съвети за развитие. Изисквана е информация от ресорните дирекции на МОН за отчитане на изпълнението и планирането на стратегически документи.⁴⁸⁹

До м. май 2017 г. не са констатирани отклонения от първоначално поставените цели, заложи в оперативната програма. Изпълнението на дейностите не генерира динамика на количествените и качествените показатели, необходими за статистическо изследване на получените данни, което е прието за обективно условие за неизвършване на анализ на изпълнението на индикаторите и постигането на целите. Липсата на достатъчно широк обхват от данни за количествените и качествените показатели не дава възможност за изясняване на тези закономерности, които могат да бъдат установени въз основа на данните от цялостното наблюдение на програмата.⁴⁹⁰

В анализ, изготвен от отдел „Мониторинг“ на УО на ОП НОИР през м. май 2017 г. и допълнително актуализиран към м. септември 2017 г. е направено заключение за

⁴⁸⁴ Одитно доказателство № 13 т. 5.1.

⁴⁸⁵ Одитно доказателство № 13, т. 6

⁴⁸⁶ Одитно доказателство № 19

⁴⁸⁷ Одитно доказателство № 19

⁴⁸⁸ Одитно доказателство № 13, т. 5

⁴⁸⁹ Одитно доказателство № 13, т. 8

⁴⁹⁰ Одитно доказателство № 28

недобротото състояние на индикаторите за резултат, които са пряко свързани с отчитане изпълнението на специфичните цели на ниво инвестиционен приоритет, приоритетна ос и програмата като цяло.⁴⁹¹ Отчетени са ниски нива на изпълнение по почти всички индикатори са с (с изкл. на ПО4 Техническа помощ). Отразени са индикатори, по които още не е започнало изпълнение. По отделни процедури е отчетено преизпълнение по част от индикаторите, което индикира слабости при планирането им.⁴⁹² По отношение на етапните цели за 2018 г. изводът е, че постиженията са критични. Експертите от отдел „НО“ изразяват становището, че целевите стойности на част от индикаторите са нереалистични и би следвало да бъдат коригирани, като се възприеме индивидуален подход, в съответствие със спецификата на всяка една процедура и характеристиките на целевите групи. След актуализиране на анализа през м.септември 2017 г., РУО взема решение да се организира работна среща на експертно ниво във връзка със стъпките от плана за действие за изменение на ОП НОИР.⁴⁹³

Установените проблеми във връзка с отчетените стойности на някои от индикаторите по програмата (за изпълнение и резултат), поставя под съмнение доколко са налице надеждни и подходящи показатели/измерители за извършване на ефективен мониторинг на изпълнението на целите на програмата.

Забавянето на процедурите по ПО 1, 2 и 3 поражда риск за постигане на заложените стойности на етапните цели в рамката за изпълнение, което може да доведе до неусвояване на резерва и загуба на средства от програмата.

1.3.3.2. Съгласно протоколите от заседанията на Комитета за наблюдение до 30.06.2017 г. не е извършван преглед на напредъка в изпълнението на програмата, с изключение на приемането на годишните доклади за изпълнението за 2015 г. и 2016 г.^{494, 495}

От УО⁴⁹⁶ не е предоставяна информация на КН за текущото изпълнение на програмата освен при спазване на процедурата за одобряване на годишните доклади за изпълнението.⁴⁹⁷

Дейността на Комитета за наблюдение при проследяването на напредъка при изпълнението на оперативната програма е ограничена поради непредоставяне от УО на текуща информация за постигането на целите и приоритетите на програмата въз основа на дефинираните в нея индикатори. Този пропуск ограничава възможността за обсъждането на широка основа на изпълнението на програмата с цел своевременно индикиране към Управляващия орган за потенциалните проблеми (чрез коментари от Комитета за наблюдение) за предприемане на активни управленски действия.

2. Функции по мониторинг и контрол от отговорните органи при изпълнение на оперативната програма

2.1. Утвърдени процедури при изготвяне и подаване на представителна информация/отчетна документация от Управляващия орган на Сертифициращия орган и към Европейската комисия

В Процедурен наръчник на дирекция „Национален фонд“⁴⁹⁸ са определени общи правила⁴⁹⁹ (правната уредба, институционалната рамка, човешките ресурси, административни въпроси) и специфичните функции и дейности на структурните звена в

⁴⁹¹ Одитно доказателство № 13 Приложение № 9, т. 9

⁴⁹² Например по процедура за предоставяне на БФП „Твоят час“

⁴⁹³ Одитно доказателство № 30

⁴⁹⁴ Одитно доказателство № 28

⁴⁹⁵ Одитно доказателство № 13

⁴⁹⁶ Съгласно чл.125, параграф 2, б.“а“ на Регламент 1303/2014 от УО се изисква да представя на КН данни относно напредъка на оперативната програма и постигането на целите, финансови данни и данни за показателите и етапните цели.

⁴⁹⁷ Одитно доказателство № 28

⁴⁹⁸ Наръчник на Сертифициращия орган, утвърден юни 2014 г., допълнен с 2 версии: Версия 2 (м. ноември 2016 г.) и Версия 2, анекс 1 (м. април 2017 г., в изпълнение на препоръките от Одитния орган при извършен първи системен одит).

⁴⁹⁹ Одитно доказателство № 26

дирекцията за ОП НОИР (сертификация, финансово управление и контрол, счетоводство и нередности)⁵⁰⁰.

2.1.1. Финансови данни по чл. 112 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

За целите на мониторинга на оперативните програми всяка държавата-членка следва да предава на Комисията по електронен път в рамките на годината периодична информация за общите и публичните допустими разходи за операциите, броя на избраните за подпомагане операции и общите допустими разходи, декларирани от бенефициентите пред УО.⁵⁰¹ Информацията следва да се предоставя три пъти в годината - до 31 януари, 31 юли и 31 октомври. Подадената информация на 31 януари и 31 юли трябва да бъде придружена с прогноза относно размера на сумата, за която държавите-членки очакват да представят заявления за плащане за текущата финансова година и за следващата финансова година.⁵⁰² Предаването на данните е във форма и образец, определени в Приложение II от Регламент за изпълнение (ЕС) № 1011/2014 на Комисията от 22 септември 2014 г. за определянето на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1303/2013.

В чл. 17 на Наредба № Н-3 от 8 юли 2016 г.⁵⁰³ е определен срок за предоставяне по електронен път на информацията от управляващите органи на сертифициращия орган (СО).⁵⁰⁴ До влизане в сила на Наредбата в националното законодателство няма въведени правила и процедури за изпълнението на това задължение, в т. ч. определени отговорни лица, срокове и техните конкретни задължения.

В Процедурния наръчник на СО е въведена процедурата за осъществяване на контрол на данните от страна на СО - финансови данни и за изготвянето на прогнози, но липсва документ удостоверяващ извършването на процеса. В Наръчника за управление на ОП НОИР, прилаган за одитирания период⁵⁰⁵ липсва процедура за изпълнение на изискванията на чл. 17 от Наредба № Н-3 от 2016 г. по повод предоставяне на финансови данни и прогнози по чл. 112 от РОР. Липсват контролни процедури при представяне на прогнозните данни за размера на сумата, за която се очаква да се представят заявления за плащане за текущата финансова година и за следващата, предоставяни на основание чл. 14 от наредбата (Приложение 8.5. от наръчник на УО). Не са разработени контролни процедури и в актуализирания Вариант 2.1. от 30.06.2017 г.⁵⁰⁶

Сроковете за представяне на данните, определени в нормативните актове и съответно изпълнението на изискването от страна на УО и СО към ЕК са посочени в следната схема:

Схема № 3 Осъществяване на контрол от Сертифициращия орган на финансовите данни по чл.112 от Регламент (ЕС) №1303/2014

⁵⁰⁰ ЧАСТ III ЕФРР, ЕСФ, КФ, Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, Инициатива за младежка заетост 2014-2020

⁵⁰¹ Чл. 112 от Регламент 1303/2014 г.

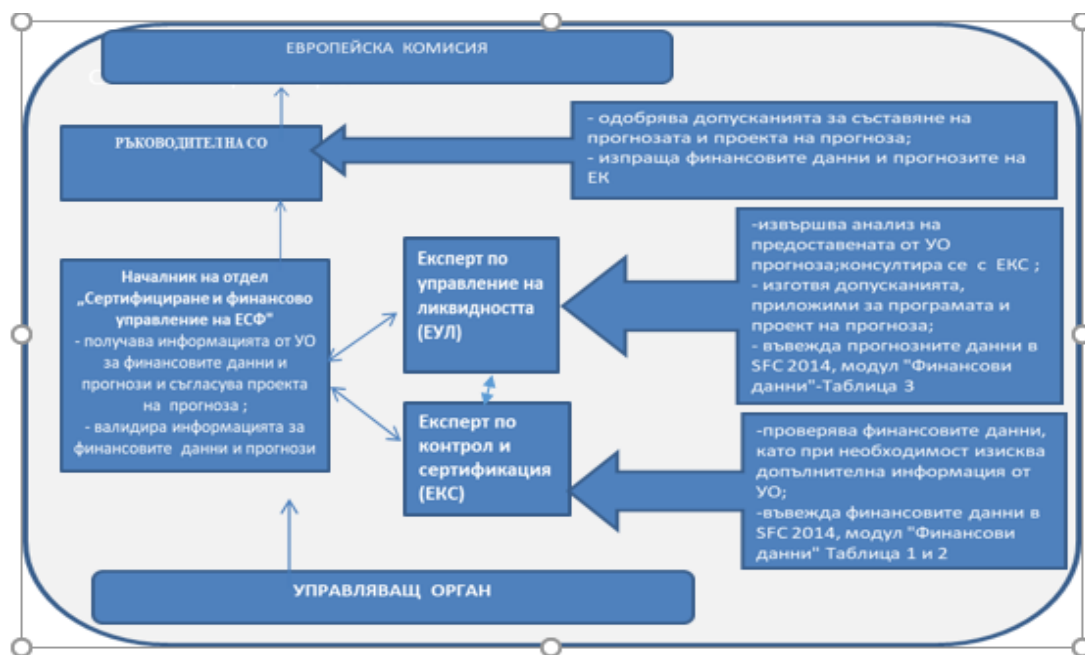
⁵⁰² т. 3, чл.112 от Регламент 1303/2013 г.

⁵⁰³ за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите за европейско териториално сътрудничество, издадена от министъра на финансите

⁵⁰⁴ ДВ, бр. 57 от 27.07.2016 г.

⁵⁰⁵ Одитно доказателство № 2

⁵⁰⁶ Одитно доказателство № 26



За одитирания период са спазени формата и сроковете за предоставяне на данните по чл. 112 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. от страна на Сертифициращия орган до Европейската комисия. Регулярно по електронен път е представяна информация от Управляващия орган на СО, като е извършвана корекция на информацията по повод превалутирането на данните и неточности в кодове.⁵⁰⁷

Липсата на въведени процедури за представяне на данните по чл. 14 и чл. 17 от Наредба № Н-3 от 2016 г., в т. ч. определяне на длъжностни лица, отговорности и срокове в Наръчника на ОП НОИР и представянето им в срок на Сертифициращия орган не гарантира осъществяването на ефективен контрол за пълнота, достоверност и точност на данните.

2.1.2. *Информация във връзка с текущо наблюдение на програмата от Сертифициращия орган (Доклади за напредъка по изпълнението и резултатите от извършените управленски проверки, годишен план за проверка на място)*

Като форма на мониторинг на оперативните програми и част от процеса по сертифицирането на разходите е предвидено текущо през годината предоставянето от УО на СО на: информация за напредъка по изпълнението и резултатите от извършените управленски проверки, годишен план за проверка на място и методологията за оценка на риска при планирането им, процедурен наръчник и др. информация.^{508, 509}

2.1.2.1. Управляващите органи следва да изготвят и представят на СО два пъти в годината доклади за напредъка по изпълнението на програмите и резултатите от извършените управленски проверки. Сроковете за представяне на доклада за проверките са съответно до 31 юли за извършени проверки през първото полугодие на съответната година и до 31 януари на следващата година за извършените проверки през второто полугодие на предходната финансова година. Информацията следва да се представя по електронен път по образец, определен от министъра на финансите.^{510, 511}

Докладът се изготвя от експерти от различните отдели, съобразно тяхната компетентност⁵¹². Изготвянето и проверката се документират с контролен лист.

⁵⁰⁷ Одитно доказателство № 26

⁵⁰⁸ Наредба № Н-3 от 8 юли от 2015 г. на министъра на финансите, обн., ДВ, бр.57 от 22.07.2016 г., Раздел III

⁵⁰⁹ ДНФ № 2 от 2014 г. на министъра на финансите

⁵¹⁰ Чл.33, т.3 от Наредба № Н-3 от 8 юли от 2015 г. на министъра на финансите - Приложение № 5

⁵¹¹ ДНФ № 2 от 2014 г. на министъра на финансите - Приложение № 3

⁵¹² Одитно доказателство № 2

Контролният лист не е актуализиран след влизане в сила на Наредба № Н-3 от 2016 г. С въпросите в контролният лист само се удостоверява наличие на определена информация в съответните позиции на доклада, не е пояснено по какъв начин се извършва проверка на коректността на данните.⁵¹³

За периода от приемането на програмата до 30.06.2017 г. на СО са представени четири доклада⁵¹⁴, изготвени от УО с информация за напредъка по изпълнението и резултатите от извършените управленски проверки по ОП НОИР. При два от тях не е спазен срока, определен в Наредба № Н-3 от 2016 г. (за периодите от 01.06.2015 - 31.12.2015 г. и 01.01.2016 - 30.06.2016 г.) поради следните причини: удължаване на съгласувателната процедура за подписване на доклада, промяна на РУО - министър на образованието и науката, както и закъснение при изготвянето и проверката от УО.⁵¹⁵

Процедурата за контрол е документирана коректно само при един доклад (за периода от 01.01.2016 - 30.06.2016 г.). Липсва одитна следа за извършените контролни процедури при първия представен доклад за програмен период 2014 – 2020 г.⁵¹⁶, а при доклада за периода 01.01.2017 - 30.06.2017 г. контролният лист не удостоверява извършването на контролни процедури от всички длъжностни лица, с отговорности за изготвянето му⁵¹⁷.

Забавеното прецизиране на контролната процедура в Наръчника на ОП НОИР, в съответствие с Наредба № Н-3 от 2016 г. относно контрола при съставяне на докладите и представянето им в определения от министъра на финансите срок, създава предпоставки за неефективни действия на Управляващия орган на ОП НОИР при изготвяне и представяне на информацията за напредъка.

След получаване на докладите от Сертифициращия орган се извършват анализи на информацията от експерти в отдел „Сертифициране и финансово управление“ (СФУ) на СО, в изпълнение на изискванията на т. А 4.6., Част III, Глава А „Сертификация на разходите“ от процедурния наръчник. В анализите към първите два представени доклади за напредъка (за 2015 г. и първото полугодие на 2016 г.) основно се преповтаря информацията от докладите и няма предприети конкретни действия и предложения към УО.⁵¹⁸ В анализа за доклада за напредъка за полугодieto на 2016 г., през м. март 2017 г. от СО са констатирани причини за трудностите по оперативната програма, като забавяния в съгласувателната процедура на проектите на насоки за кандидатстване за съответствие с режима на държавните помощи; липсата на методики за опростено отчитане на разходите, ниския дял на междинните плащания, липсата на договорени средства по ПО 1 и критичния предварителен одитен доклад на ЕК от мисия през м. октомври 2016 г.⁵¹⁹ Изказано е съмнение относно изразеното мнение на УО за липсата на риск от загуба на средства, предвид размера на договорените средства относно прилагане на правилото за автоматично освобождаване⁵²⁰. Въз основа на анализа от УО (с писмо от 09.03.2017 г.) е изисквана допълнителна информация, свързана с предвидени мерки и предприети действия за преодоляване на проблемите. От Управляващия орган не е предоставена исканата информация, поради което през м. май 2017 г. е извършена проверка за контрол на качеството от СО.⁵²¹

В Наръчника на СО за запознаване с доклада и изготвянето на анализа са предвидени 5 работни дни⁵²². Анализът е изготвен с едномесечно закъснение, поради

⁵¹³ Одитно доказателство № 2

⁵¹⁴ Одитно доказателство № 26

⁵¹⁵ Одитно доказателство № 28

⁵¹⁶ Одитно доказателство № 28

⁵¹⁷ Одитно доказателство № 28

⁵¹⁸ Одитно доказателство № 26

⁵¹⁹ Одитно доказателство № 26

⁵²⁰ Регламент № 1303/2013 г., чл. 136, т. 1

⁵²¹ Одитно доказателство № 26

⁵²² Одитно доказателство № 26

ангажираност на експертите с годишното счетоводно приключване на две оперативни програми и запознаване с одитния доклад на мисията на ЕК.⁵²³

Сертифициращият орган идентифицира риск от загуба на ресурс едва през 2017 г., след извършване на одитна мисия от ЕК и анализ на доклада за напредъка по ОП НОИР за второто полугодие на 2016 г., и изисква от УО предприемане на действия за ускоряване на процеса по изпълнение на програмата. Забавената реакция на СО, две години след одобряването на програмата, е индикатор за несвоевременно установяване и сигнализиране за рисковете по програмата чрез този инструмент за текущ мониторинг.

2.1.2.2. В процедурния наръчник на СО е предвидено извършването на проверки - проверки на УО за контрол на качеството, проверки на място при бенефициент, вкл. на мястото на изпълнение на проекта и извънредни проверки на място.⁵²⁴

Инициране на извънредни проверки на място е предвидено в Наръчника на СО при съмнение за нередност, по сигнал, при установяването на финансови или други рискове, които застрашават изпълнението на даден проект/приоритет/ОП, при отчетени необичайни темпове за изпълнение на ОП, при установяване на кризисна ситуация по отношение на изпълнението на ОП, която налага засилени мерки за контрол от страна на СО; при сериозни кадрови промени в УО по ОП, в т. ч. смяна на ръководителя на УО, и др., които имат съществена роля по отношение на процеса на сертификация на разходите.⁵²⁵

От началото на програмата до 30.06.2017 г. са извършени общо 6 проверки на ОП НОИР, от които пет проверки при бенефициент и една - за контрол на качеството на УО⁵²⁶. През одитирания период не са извършвани извънредни проверки от СО. Периода за извършване на проверката, номера на договора за БФП и бенефициента са представени в следната таблица:

Таблица № 10 Извършени проверки на място

Период извършване на проверка	Вид на проверката	Номер на договор за БФП	Бенефициент	Данни за проекта - бюджет (лв.), междинно плащане	
1	2	3	4	5	
1.	14.10.2016	Проверка при бенефициент	BG05M2OP001-2.003-0001 „Студентски стипендии – фаза I“	Националната музикална академия "Проф. Панчо Владигеров" – София (партньор по проекта)	Към момента на проверката от СО в етап на проверка от УО е първо междинно плащане – 78 600 лв.
2.	02-31.05.2017	Проверка за контрол на качеството	BG05M2OP001-2.001-0001-C05 „Система за карьерно ориентиране в училищното образование“	бенефициент МОН	Верифицирани разходи на стойност 648 070,53 лв.
3.	13.6.2017	Проверка при бенефициент	BG05M2OP001-2.009-0012-C01 „Повишаването на изследователския потенциал на УНСС и подобряването на условията за провеждане на научни изследвания – инвестиция с много измервания“	бенефициент Университет за национално и световно стопанство (УНСС)	Бюджет проекта 690 287,99 лв. и верифицирано искане за авансово плащане – 138 287,99 лв.
4.	19.6.2017	Проверка при бенефициент	BG05M2OP001-3.002-0339 „Образователна интеграция в община Ракитово“	Община Ракитово	414 832,34 лв., авансово плащане
5.	20.6.2017	Проверка при бенефициент	BG05M2OP001-3.002-0313 „С желание и мотивация към успешна реализация“	Селскостопанска гимназия, гр. Садово	102 071,02 лв.; авансово плащане
6.	21.6.2017	Проверка при бенефициент	BG05M2OP001-3.002-0320 „Заедно в различията можем повече“	Социална фондация „Инди-Рома 97“, гр. Куклен	514 177,78 лв.

⁵²³ Одитно доказателство № 26

⁵²⁴ Одитно доказателство № 26

⁵²⁵ Одитно доказателство № 26

⁵²⁶ Одитно доказателство № 27

Извършените проверки са след м. май 2017 г. с изключение на една, която е през м. октомври 2016 г. (по ПО 2 на оперативната програма).⁵²⁷

Проверките на място при бенефициент са извършвани на основание процедура в Процедурен наръчник на дирекция „Национален фонд“ (НФ) към Министерството на финансите, която включва определени етапи/стъпки за извършване на проверките препоръките, документите, които се изготвят, отговорните длъжностни лица и срокове. Изборът на проверките се извършва на основание годишния план за проверки на място, представян от УО, информация от ИСУН за процедурите, сключените договори, верифицирани разходи, бюджета на проектите, извършени проверки от УО, вида на бенефициента и натовареността на експертите в отдел е отдел „Сертификация и финансово управление на ЕСФ“ (СФУЕСФ).⁵²⁸

От общо 5 извършени проверки на място от СО, при една⁵²⁹ са установени пропуски. Констатациите са за пропуски в частта на досието по проекта (липса на оригинален трудов договор на ръководителя на проекта), неспазване на изискванията за публичност на информацията, липса на контрол за двойно финансиране, във връзка с участие на две от лицата в екипа по организация и управление на проекта и по други проекти. По формулираните констатации са дадени препоръки от Сертифициращия орган и от Управляващия орган са предприети действия за отстраняване.⁵³⁰ В докладите не са посочени датата на изготвяне, име, длъжност и подпис на лицето, извършило проверката, като в образеца на доклад към наръчника липсва изискване. Само в един от контролните листа има дата на изготвяне. До промяна в процедурния наръчник на СО през м. април 2017 г. няма изискване за посочване във вътрешните документи на тази информацията, поради което не се осигурява достатъчна одитна следа и възможност за проследяване на сроковете за извършване на конкретните процедури. След извършен първи системен одит и по препоръка на Одитния орган (ОО) са въведени изисквания за оформяне на документите.⁵³¹

Съгласно утвърдените инструкции за попълване на контролните листа, в колона „Коментар/Референция“ следва да се посочват причината за дадения отговор и референция към съответните проверени документи и др./web страници и др./, потвърждаващи извършената проверка. В два от контролните листа не за всички отговори са посочени причините за съответния отговор.⁵³²

При извършената проверка за контрол на качеството на УО е констатирано: забавяне при обявяването на схемите за кандидатстване, което обуславя и риска от загуба на средства по програмата предвид липсата на договорени средства по ПО 1 и изключително забавени темпове на финансовото изпълнение на ОП НОИР, поради което съществува риск от непостигане на индикаторите по програмата по ПО 1, 2 и 3, в т.ч. на индикаторите за размера на сертифицираните средства към 2018 г.^{533, 534}

Пропусната е възможността за своевременно наблюдение и контрол чрез извършване на извънредни проверки в Управляващия орган. Превантивният ефект за подобряване на напредъка по ОП от проверките от Сертифициращия орган е ограничен предвид закъснялото им извършване – след май 2017 г.

2.1.2.3. Доклад за сертификация и друга информация, свързана със сертифициране на разходите

Съгласно чл. 135, ал. 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета, СО предава окончателно заявление за междинно плащане до 31 юли след края

⁵²⁷ Одитно доказателство № 27

⁵²⁸ Одитно доказателство № 26

⁵²⁹ Бенефициент т. 3 от таблица № 14

⁵³⁰ Одитно доказателство № 27

⁵³¹ Одитно доказателство № 26

⁵³² Одитно доказателство № 27

⁵³³ Одитно доказателство № 27

⁵³⁴ Одитно доказателство № 27

на преходната счетоводна година и във всеки случай преди първото заявление за междинно плащане за следващата година. Срокът за представяне на финален междинен доклад от УО на СО е 10 юли след края на счетоводната година. Нормативно процесът е определен в ДНФ № 2 от 2014 г. на министъра на финансите, а след м. юли 2016 г. - в Раздел II от Наредба № Н-3 от 2016 г. на министъра на финансите.

Финалният междинен доклад и декларацията за допустими разходи (ДДР) са база за изготвяне от СО на окончателното заявление за междинно плащане към ЕК. С Наредба № Н-3 от 2016 г. се променят сроковете за представяне на междинните доклади, отпада изискването за представяне на годишен доклад по сертификация.

Процедурите за изготвяне и представяне на доклади по сертификация и декларация за допустимите разходи⁵³⁵ от УО до СО са определени с Наръчника на ОП НОИР.⁵³⁶ В актуализираната версия на наръчника е предвидена и процедура за изготвяне на годишен доклад за сертификация и ДДР, чието изискване е отпаднало от наредбата. В контролния лист за проверка на докладите по сертификация и ДДР на оперативната програма се реферира към форми, относими за програмите за трансгранично сътрудничество⁵³⁷, в частта на националното законодателство се посочва отменен акт на Министерски съвет.⁵³⁸

За целите на сертификацията в наредбата на министъра на финансите е предвидено УО да представя определена информация на СО и ОО: за текущи разследвания на Европейската служба за борба с измамите, предварителни доклади от службите на ЕК, Европейската сметна палата (ЕСП) и Сметната палата на Република България – до 5 дни от получаването, информация по чл. 87, параграф 1, б. “а” от Регламент (ЕС) № 1303/2013 – до 15 януари⁵³⁹. В Наръчника на УО⁵⁴⁰ не е предвидена процедура с отговорни лица и срокове за изпълнението на задължението на УО, а е въведено изискване за въвеждане в ИСУН само на окончателните одитни доклади и доклади от проверки на място.⁵⁴¹

До 30.06.2017 г. процедурите за представяне на междинните доклади за сертификация и декларация за допустимите разходи (финален междинен ДС и ДДР) не е съобразена с влизането в сила на Наредба № Н-3 от 2016 г. по повод сроковете за подаване на ДС и ДДР към СО. При извършената промяна на наръчника, Глава VIII не е изцяло прецизирана с действащото законодателство.

В Наръчника на СО подробно е дефинирана процедурата за проверка на докладите за сертификация и декларацията на допустимите разходи.⁵⁴² През одитираният период не са представяни междинни доклади за сертификация от УО.⁵⁴³

От УО са представени на СО финални междинен доклад за сертификация и ДДР за двете счетоводни години с нулеви стойности, тъй като към момента на подаването органите все още не са нотифицирани, по указания на Комисията документите за първата счетоводна година не са процедурани на ЕК и не са прилагани контролни процедури за представените документи. Това се отнася и за годишното приключване.⁵⁴⁴

При представяне на първите финални междинни доклади за сертификация от УО не е спазен срокът, определен от министъра на финансите. Липсата на заявени разходи за сертифициране от УО на ОП НОИР 2014 – 2020 е индикатор за забавяния по оперативната програма, което индикира за трудности в изпълнението ѝ.

⁵³⁵ съгласно Приложение № 2 на ДНФ № 2/2014 г.

⁵³⁶ В наръчника на УО процедурата е определена в Глава VIII Финансово управление.

⁵³⁷ Одитно доказателство № 2

⁵³⁸ ПМС № 134 от 05.07.2010 г. за приемане на Методология за определяне на финансови корекции, отм. с § 1 от преходните и заключителните разпоредби на Постановление № 57 от 28 март 2017 г. за приемане на Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от ЕСИФ - ДВ, бр. 27 от 31 март 2017 г., в сила от 04.04.2017 г.

⁵³⁹ Чл. 32 от Наредба Н-3 от 2016 г. на министъра на финансите

⁵⁴⁰ В Глава VI “Управление на риска и контрол” от Процедурен наръчник на СО

⁵⁴¹ Одитно доказателство № 2

⁵⁴² Одитно доказателство № 26

⁵⁴³ ИСУН 2020 и Одитно доказателство № 26 и Одитно доказателство № 28

⁵⁴⁴ Одитно доказателство № 26

2.1.2.4. Съгласно чл. 138 от Регламент (ЕС) от № 1303/2013 г. за всяка от годините от 2016 г. до 2025 г., вкл., държавите-членки следва да представят на ЕК в срок до 15 февруари⁵⁴⁵ пакет от документи за предходната счетоводна година, който включва: годишен счетоводен отчет⁵⁴⁶; декларацията за управлението и годишен отчет⁵⁴⁷, одитното становище и контролен доклад⁵⁴⁸. Непредставянето на някой от документите, изисквани по силата на член 59, параграф 5 от Финансовия регламент⁵⁴⁹, може да доведе до забавяне на изплащането на помощта от ЕСИФ, тъй като това е един от случаите, при които може да се прекъсване изтичането на срока за междинно плащане за държавата-членка, в съответствие с член 83, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.

Органите, които имат задължение да изготвят документите, предоставяне на определена информация от УО на СО, реда и сроковете за съгласуване на документите между УО, СО и ОО и изпращане на ЕК са определени с Наредба № Н-3 от 8 юли 2016 г. на министъра на финансите⁵⁵⁰. За приключването на счетоводната година СО следва да изготвя годишен счетоводен отчет, УО - декларация за управлението и годишно обобщение на окончателните одитни доклади и извършените проверки; одитният орган - годишен контролен доклад и одитно становище. След извършване на преглед за съответствие на данните в окончателните варианти на документите задължение на СО е да ги изпрати на ЕК чрез системата SFC 2014.

2.1.2.4.1. Процедурата във връзка с годишното отчитане и съставянето на изискуемите документи е определена в Наръчника на ОП НОИР 2014 - 2020.⁵⁵¹ Част от процедурите по изготвяне на обобщения годишен доклад за одитите и проверките не са достатъчно ясно определени:

а) В утвърдената процедура не е предвидено документиране на процеса по проверка и равнение на информацията в документите, изготвяни от УО и сроковете за представяне за съгласуване със СО и ОО не са съобразени с Приложение № 15 към Наредба № Н-3 от 2016 г.;

б) Не са ясно определени функциите на отговорното звено по цялостно обобщаване на информацията, която следва да се представя в обобщения годишен доклад за одитите и проверките, съгласно Насоките на ЕК⁵⁵², като в Наръчника на ОП НОИР функциите на УРК се свеждат само до обобщаване на резултатите на одитните доклади^{553, 554};

в) Предоставянето на информация от УО на СО по чл. 55 от Наредба № Н-3 от 2016 г. до 20 октомври след края на счетоводната година не е предвидено.⁵⁵⁵

За първата счетоводна година, приключила до 30.06.2015 г., не се представя Декларация за управление съгласно Насоки на държавите членки относно съставянето на декларацията за управлението и годишен отчет за програмен период 2014-2020.⁵⁵⁶

За втората счетоводна година, приключила към 30.06.2016 г., е изготвена Декларация за управление и годишен отчет на окончателните одитни доклади и за осъществения контрол. Спазени са изискванията и формата на образца на Декларацията

⁵⁴⁵ Чл. 59, параграф 5 от Регламент(ЕС) № 966 от 25.10.2012 г. (Финансов регламент)

⁵⁴⁶ Чл. 137 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

⁵⁴⁷ член 125, параграф 4, ал.1, буква „д“

⁵⁴⁸ член 127, параграф 5, първа алинея, букви а) и б)

⁵⁴⁹ Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета

⁵⁵⁰ Глава VI Приключване на счетоводната година на Преди приемането на наредбата материята се урежда в раздел на ДНФ № 2 от вкльо2014 г. на министъра на финансите.

⁵⁵¹ Одитно доказателство № 2 т. 8.7.3.

⁵⁵² EGESIF_15-0008-03 Насоки за държавите членки относно съставянето на декларацията за управлението и годишния отчет Програмен период 2014—2020 г., Приложение № 1

⁵⁵³ по чл. 125, параграф 5, б. „а“ и б. „б“ от Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.

⁵⁵⁴ **Препоръка № 2**

⁵⁵⁵ Одитно доказателство № 2

⁵⁵⁶ За първата счетоводна година, приключила до 30.06.2015 г. не се представя ДУ съгласно Насоки на държавите членки относно съставянето на декларацията за управлението и годишен отчет за програмен период 2014-2020, Раздел IV График и планиране, предвид нотифициране на Комисията за определяне на органите за управление след 15.02.2016 г. и от Одитно доказателство № 13 Писмо № 94-3644 от 07.07.2017 г. - т.1

за управление в съответствие с Регламент (ЕС) № 2015/207 от 20.01.2015 г., Приложение № 6 и образеца на годишния обобщен доклад в Насоките на ЕК.^{557, 558}

Непрецизирането на контролните процедури за документиране и изготвяне на обобщения доклад за одитите и проверките в съответствие с Наредба № Н-3 от 2016 г. може да доведе до липса на пълнота и изчерпателност на предоставената информация от УО на ОП НОИР при изготвянето на докладите.

Липсата на процедура за предоставяне на информацията по Наредба № Н-3 от 2016 г. (чл. 55) от Управляващия орган на Сертифициращия орган не осигурява достоверност на изготвяните годишни счетоводни отчети от Сертифициращия орган за ОП НОИР. Несъответствието на сроковете в Наръчника на ОП НОИР 2014 – 2020 г. не гарантира координираност на процеса по изготвяне и съгласуване на документите по повод годишното приключване.

В периода след приключване на одита и преди издаване на окончателния одитен доклад са направени промени в Наръчника за управление на ОП НОИР (вариант 4, май 2018 г.) като са отразени изискванията на Наредба № Н-3 от 08.07.2016 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите за европейско териториално сътрудничество (отм.). В актуалния вариант на Наръчника, публикуван на интернет страницата на ОП НОИР, не са отразени настъпилите нормативни промени след приемането на Наредба № Н-3 от 22.05.2018 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите за европейско териториално сътрудничество.

2.1.2.4.2. Съгласно утвърдените процедури във връзка с приключването на счетоводната година⁵⁵⁹, СО изготвя и изпраща на ЕК Годишен счетоводен отчет по всяка оперативна програма, а в случаите на двуфондови програми – за всеки фонд.⁵⁶⁰ Извършваните от СО проверки относно изготвяне на отчета за приключване на счетоводната година включват четири фази: генериране на информация от ИСУН 2020 и от счетоводната система на СО, извършване на проверка на информацията по чл. 55 от Наредба № Н-3 от 2016 г., изготвяне на годишен счетоводен отчет, равнение и финализиране на проекта на ГСО. Дейностите по потвърждаване съответствието на документите и изпращането им чрез SFC2014 на ЕК се документира чрез попълване на „Контролен лист за проверка съответствието на данните в окончателните документи по приключване на счетоводната година и изпращането им към ЕК“⁵⁶¹.

Разработените процедури в Наръчника на СО при извършване на годишното счетоводно приключване са в съответствие с Наредба № Н-3 от 2016 г. на министъра на финансите. С определянето на отговорности и срокове за извършване са осигурени предпоставки за вярно, пълно и точно съставяне на отчетите, за координираност с УО и ОО, както и представянето на пакета документи по чл. 138 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. в определените срокове.

2.1.2.4.3. Задълженията на одитния орган по повод годишното счетоводно приключване са посочени в Глава IX Годишен контролен доклад и одитно становище на Наръчник за одит на средствата от ЕС 2014-2020. Съгласно чл. 15, ал. 1 от Наредба № Н-2 от 30.06.2016 г., Одитният орган изготвя годишен контролен доклад и годишно становище

⁵⁵⁷ EGESIF_15-0008-03 от 19.8.2015 г. Насоки за държавите –членки относно съставянето на декларация за управление и годишен отчет

⁵⁵⁸ Одитно доказателство № 28 Приложение по т. 4 и т. 6

⁵⁵⁹ определени в Част III, Глава А „Сертификация на разходите“, А7-Годишна сертификация на разходите и приключване на счетоводната година на Процедурния наръчник на СО.

⁵⁶⁰ Съгласно чл. 59, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 966/2012 на ЕП и на Съвета и чл. 137 от Регламент (ЕС) № 1303/2014

⁵⁶¹ Одитно доказателство № 26

по всяка програма. Годишният контролен доклад съдържа основните констатации от одитните ангажименти, извършени през докладвания период, както и информация за предприетите действия по дадените препоръки.⁵⁶²

И за двете счетоводни години през одитирания период Одитният орган е изготвил годишен контролен доклад и годишно одитно становище. Становището е със статус „Отказ от становище“, тъй като за първата счетоводна година (от 01.01.2014 г. до 30.06.2015 г.) не е приключена процедурата по одита за акредитация на органите за управление на ОП НОИР 2014 - 2020, а за втората счетоводна година от 01.07.2015 г. до 30.06.2016 г. не са извършвани одити на отчетите, на системите и на операциите, поради липсата на сертифицирани и декларирани пред ЕК разходи по програмата.⁵⁶³

Пакетите от документи по чл. 138 на Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г. за втората счетоводна година са изпратени на ЕК в определения срок чрез системата SFC 2014⁵⁶⁴.

Процедурата за годишното счетоводно приключване е регламентирана с акт на министъра на финансите, в съответствие с европейските регламенти и насоките на ЕК в тази област, като по този начин са създадени условия за добра координация и взаимодействие на отговорните национални органи при изпълнение на задълженията на страната и съответно непрекъсване на междинните плащания при предоставяне на помощта по програмата.

С вътрешните актове (процедурни наръчници) на УО, СО, ОО процедурно са конкретизирани задълженията за всеки един от органите. Пропуски в процедурата за годишното счетоводно приключване относно предоставяне на информация от УО до СО препятстват осигуряване на пълнота, достоверност и координираност на представяната информация, което може да доведе до забавяне на изплащането на помощта от ЕСИФ.

2.2. Предприети действия от Одитния орган за изпълнение на определените функции (доклад за акредитация, одитна стратегия, одитни ангажименти)

За програмен период 2014-2020 г. (през 2015 г.) е утвърден е Наръчник за одит на средствата от ЕС, който е актуализиран два пъти за изпълнение на одитната дейност на ИА ОСЕС от изпълнителния директор.^{565, 566}

2.2.1. Доклад за акредитация

Процедурата за определяне на органите за управление и контрол на оперативните програми за периода 2014 - 2020 е задължение на държавата членка. Целта на процедурата е да гарантира, че УО и СО имат необходимата и подходяща СУК, установена от началото на периода, така че да могат да изпълнят отговорностите, възложени им съгласно членове 125 и 126 на Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.⁵⁶⁷ Определянето трябва да се извършва въз основа на доклад и становище на независим одитен орган, в които се оценява съответствието на органите с критериите, свързани с вътрешната среда за контрол, управлението на риска, дейностите за управление и контрол и мониторинга съгласно приложение XIII на Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.

Извършен е одит за акредитация на органите за управление и контрол на ОП НОИР⁵⁶⁸. Одитираните обекти са ГД „СФМОП“ към МОН - управляващ орган; дирекция „НФ“ към МФ – сертифициращ орган и дирекция „ЦКЗ“ към администрацията на МС – относно осигуряване функционирането на информационната система. При

⁵⁶² Подробни указания относно информацията, която следва да бъде включена в доклада и одитното становище се съдържат в Насоки за държавите членки относно годишния контролен доклад и одитното становище (EGESIF 15_0002-03/9.10.2015 г.).

⁵⁶³ Одитно доказателство № 37

⁵⁶⁴ Одитно доказателство № 28

⁵⁶⁵ Одитно доказателство № 40

⁵⁶⁶ Наръчникът съдържа основни правила и насоки, които се изпълняват и образци на документи, които се изготвят, като е структуриран в съответствие с одитния процес-стратегическо и годишно планиране, оценка на риска, одит на съответствие, одит на операциите, одит на отчетите, годишен контролен доклад и годишно одитно становище, проверка на декларацията на управлението и декларация за приключването.

⁵⁶⁷ EGESIF_14-0013-final от 2014 г. Насоки на държавите- членки относно процедурата за определяне

⁵⁶⁸ Въз основа на заповед № ОС-ОД-97 от 02.10.2015 г. на изпълнителния директор на ИА ОСЕС

планиране на одитния ангажимент на одитния орган е използвана методологията, включена в указанията на ЕК и вътрешните указания на агенцията за изпълнение на одитните ангажименти. В изпълнение на чл. 124, параграф 2 от Регламент № 1303/ 2013 г. и в резултат на извършените одитни процедури, одитният орган е изготвил окончателен одитен доклад и становище на 10.05.2016 г.⁵⁶⁹ Изпълнителният директор на ИА ОСЕС изразява становище без резерви и счита, че определените УО и СО за програмата отговарят на критериите за определяне, свързани с вътрешната среда за контрол, управлението на риска, дейностите за управление и контрол и мониторинга.⁵⁷⁰

В предварителния одитен доклад са дадени препоръки, от които две са в процес на изпълнение към момента на изготвяне на окончателния одитен доклад. Препоръките към УО са по повод необходимостта от актуализирана оценка на риска, в т.ч. риска от измами и напредъка по използването на информационните системи. В определения тримесечен срок за предоставяне на информация, от ръководителя на УО са предприети действия по повод изпълнението на препоръките.⁵⁷¹

При извършване на одита за акредитация е констатирано, че одобрената процедура по верификация на разходите по ПО 4 „Техническа помощ“, съгласно Наръчника на ОП НОИР, не осигурява адекватно разделяне на отговорностите за изпълнение на чл. 125, ал. 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2014 г., тъй като верификацията се осъществява от служители на бенефициента. Вследствие на дадената препоръка е взето решение верификацията на разходите да се извършва от отдел „Външни европейски програми“, който е извън структурата на УО.⁵⁷² При извършването на акредитацията не са включени препоръки за разделяне на отговорностите на министъра на образованието и науката в случаите, когато изпълнява функции на РУО, независимо че в оперативната програма Министерството на образованието и науката е определено като един от потенциалните бенефициенти по всички приоритетни оси.⁵⁷³

Определянето на структура в Министерство на образованието и науката, като Управляващ орган на оперативната програма, в случаите когато министърът на образованието и науката е и ръководител на Управляващия орган, без ясно определени правила за разграничаване на отговорности, създава потенциални възможности за смесване на функции.

2.2.2. Мониторинг след акредитацията

Държавата членка има задължението да извършва мониторинг на определените органи (т.е. УО и СО) през целия период на изпълнение на програмата, съгласно чл. 124 от Регламента за общоприложимите разпоредби и Насоките на ЕК.⁵⁷⁴⁵⁷⁵ По силата на чл. 7, ал. 3, т. 6 от ЗУСЕИФ, заместник министър-председателят или министърът, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ, отговаря за провеждането на процедурата за определяне на управляващия и на сертифициращия орган по смисъла на чл. 124 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и за наблюдение върху изпълнението на критериите съгласно Приложение XIII на същия регламент. Когато резултатите от одитите и проверките показват, че определеният орган вече не отговаря на критериите за определяне, държавата членка трябва да установи на съответното равнище, в съответствие със сериозността на проблема, изпитателен срок, по време на който да се предприемат нужните корективни действия.

⁵⁶⁹ Одитно доказателство № 37

⁵⁷⁰ Одитно доказателство № 37

⁵⁷¹ Одитно доказателство № 37

⁵⁷² Одитно доказателство № 37

⁵⁷³ Към момента на започване на одита за акредитация ръководител на Управляващия орган е министърът на образованието и науката, който изпълнява тази функция до 01.12.2015 г.

⁵⁷⁴ Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

⁵⁷⁵ Насоки за държавите членки относно процедурата за определяне, т. 2.10. Мониторинг на определянето,

При откриване на одита за акредитация, м. октомври 2015 г. ръководител на Управляващия орган е министърът на образованието и науката.⁵⁷⁶ През периода на акредитацията и издаване на становището на Одитния орган през м. май 2016 г., функциите на ръководител на Управляващия орган са възложени на главния директор на дирекция „СФМОП“. Министърът на образованието и науката, който е и заместник-министър председател по координация на европейските политики и институционалните въпроси, отново изпълнява функции на ръководител на УО⁵⁷⁷, след издаването на одитния доклад и становището на Одитния орган.

Мониторинг на определените органи за управление и контрол след акредитацията на оперативната програма не е извършван до 31.05.2017 г.⁵⁷⁸. Това е довело до смесване на функциите на ръководителя на управляващия орган и министъра на образованието и науката, за неспазване на едно от най-важните ключови изисквания в Насоките на Комисията.

2.2.3. Стратегия за одит и годишни одитни планове

Одитният орган е отговорен за изготвянето на стратегията за одит. Стратегията е елемент от модела за предоставянето на гаранции за ЕСИФ (с изключение на ЕЗФРСР). Стратегията за одит е документ за планиране, в който се определят методологията на одита, метода за формиране на извадки, одиторските дейности за текущата счетоводна година и двете следващи счетоводни години и съответните ресурси за изпълнението ѝ.⁵⁷⁹

Одитните стратегии по оперативните програми за новия програмен период следва да се изготвят в съответствие с Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета, Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията, Регламент за изпълнение (ЕС) № 2015/207 на Комисията.^{580, 581} Въз основа на приложимото законодателство на ЕС, Комисията разработва и предоставя насоки за тълкуването и прилагането на правилата на ЕС в тази област.⁵⁸²

Одитният орган в рамките на осем месеца от приемането на оперативна програма следва да изготвя стратегия за одит за извършването на одити. Стратегията за одит се актуализира ежегодно от 2016 г. до 2024 г., вкл.⁵⁸³

Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ изготвя отделна одитна стратегия за всяка от оперативните програми. Одитната стратегия се актуализира на годишна база, след издаване на годишното одитно становище съгласно чл. 127, параграф 5, буква „а“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Промени в одитната стратегия се правят в съответствие с резултатите от одитната дейност и/или когато определени обстоятелства, свързани с одитната дейност, налагат това (изменения в приложимото законодателство, промени в структурата и функционирането на системите за управление и контрол).

За одит на ОП НОИР е изготвена стратегия, одобрена от изпълнителния директор на ИА ОСЕС през м. октомври 2015 г., в съответствие с чл.127, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. За одитирания период са извършени две актуализации на стратегията.⁵⁸⁴

За целите на стратегическото планиране ОО прилага модел на оценка на риска, който е базиран на анализ на рисковете по ключовите изисквания на системите за

⁵⁷⁶ Одитът е извършен в периода м. октомври – м. декември 2015 г. Към момента на започване на одита за акредитация, м. октомври 2015 г., ръководител на Управляващия орган е министърът на образованието и науката, който изпълнява тази функция до 01.12.2015 г.

⁵⁷⁷ Съгласно заповед РД-09-892 от 05.07.2016 г. на министъра на образованието и науката

⁵⁷⁸ виж изречение 1 на т. 2.2.2. и т. 2.10 от Насоките за държавите членки относно процедурата за определяне стр. 14-15

⁵⁷⁹ Насоки за държавите членки относно стратегията за одит (EGESIF_14-0011-02 final 27/08/2015)

⁵⁸⁰ Чл.7, параграф 1 и Приложение III от Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207

⁵⁸¹ Образецът на одитна стратегия, с който са определени структурата и естеството на информацията, която следва да съдържа е утвърден в Регламент за изпълнение (ЕС) № 2015/207

⁵⁸² Насоки за държавите членки относно стратегията за одит (EGESIF_14-0011-02 final 27/08/2015)

⁵⁸³ Чл. 127, параграф 4, Регламент (ЕС) 1303/2014

⁵⁸⁴ Одитно доказателство № 40

управление и контрол⁵⁸⁵. Нивото на риска определя изисквания, които ще бъдат одитирани, задължително на тригодишен период 2015 - 2017 г. Резултатът от първоначалната оценка на риска на системите за управление и контрол на програмата показва следните нива на риска за ключовите изисквания: за УО – рисковете са оценени високи (КИ 2, 4, 5 и 7) и средни (КИ 1, 3, 6 и 8); за СО – средни (КИ 10, 11, 12, 13) и нисък (КИ 9).

В първоначално приетата одитната стратегия ОО планира извършването на одити на системите в УО и СО всяка година, като първите одити на УО и СО се предвиждат през 2016 г. на всички ключови изисквания, по които има контролни дейности, а през 2017 г. – на ключовите изисквания с висок и среден риск. През втората половина на 2016 г. се предвижда извършване на първите одити на операциите. В резултат на планираните ангажименти за 2016 г. и 2017 г. не е установен недостиг от одиторски ресурси. Одитите на системите, вкл. одити на отчетите на СО се предвиждат за второто полугодие на 2016 г. и 2017 г.⁵⁸⁶

През м. март 2016 г. одитната стратегия е актуализирана. Във вариант 2 са извършени промени, свързани с периода и планираните одитни дейности за 2016-2018 г., структурата на одитния орган и планирането на одиторските ресурси. Първоначалната оценка на риска по ключови изисквания е актуализирана, като е взета предвид наличната информация за системите за управление и контрол към 31.03.2016 г., вкл. резултатите от одити на системите през програмния период 2007-2013 г. В актуализирания вариант 2 на стратегията няма промяна в оценката на риска на програмата, спрямо оценката на риска във вариант 1. В утвърдената одитна стратегия – версия март 2016 г. отново се заявява намерение да се извършва одит на системите на програмата през всяка година. Първият одит за УО е предвиден през първата половина на 2016 г., който да обхваща всички ключови изисквания. През 2017 г. и 2018 г. се предвиждат одити на системите за ключови изисквания с висок и среден риск. Одитите на системите на СО, вкл. одити на отчетите се предвиждат през второто полугодие на 2016 г., 2017 г. и 2018 г. Първите одити на операциите са предвидени през втората половина на 2016 г.⁵⁸⁷

През м. септември 2016 г. е извършена актуализация на одитната стратегия (версия 3). Промените са по отношение на графика на одитните ангажименти за текущата година и двете следващи счетоводни години и планираните одиторски ресурси. Резултатите при преглед на оценката на риска за целите на изготвянето на версия 3 на стратегията потвърждават оценката на риска във версия 2 на стратегията. Планираните одитни ангажименти за 2016 г. отпадат, предвид липсата на сертифицирани разходи през втората счетоводна година.⁵⁸⁸ В актуализираната одитна стратегия – версия 3 е планирано първите одити да се извършат през 2017 г. Одитният орган очаква през третата счетоводна година (07.2016 - 30.06.2017 г.) да се сертифицират разходи по малко на брой проекти и за това не е предвидено стратификация на популацията и извършване на одити на операции на два етапа. За четвъртата счетоводна година се предвижда сертифицираните разходи да се проверяват на два етапа: през първото полугодие на 2018 г. да се проверят сертифицираните разходи в периода 01.07.2017 г. - 31.12.2017 г. и през второто полугодие – сертифицираните разходи в периода 01.01.2018 г. - 30.06.2018 г. Предвид това, че през двете счетоводни години не са сертифицирани разходи, Одитният орган не е извършил планираните в първоначалната стратегия одитни ангажименти през 2015 г. и 2016 г. В актуализираната одитна стратегия е предвидено първите одитни ангажименти да се извършат през 2017 г.⁵⁸⁹

⁵⁸⁵ Насоките на Комисията относно обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки (EGESIF_14-0010 от 18.12.2014 г.)

⁵⁸⁶ Одитно доказателство № 37

⁵⁸⁷ Одитно доказателство № 37

⁵⁸⁸ Одитно доказателство № 40

⁵⁸⁹ Одитно доказателство № 40

От ИА ОСЕС са изготвяни годишни одитни планове през 2016 г. и 2017 г., които обхващат период от 1 календарна година.

През м. март 2016 г. изпълнителният директор на ИА ОСЕС утвърждава годишен одитен план за 2016 г., който съдържа общо индикативно разпределение на ресурсите, разпределение на ресурсите по конкретни одитни ангажменти и разпределение на предвидените дейности по тримесечия. През 2016 г. за ОП НОИР е предвидено извършване на следните одити: продължение на одита за акредитация, започнал през 2015 г., одит на системите и одит на операциите.⁵⁹⁰

През м. февруари 2017 г. е одобрен годишен одитен план за 2017 г., в който е предвидено извършване на одит на системите по ОП НОИР през второто полугодие⁵⁹¹.

2.2.4. Извършени одити от Одитния орган

За периода от началото на действието на програмата до 30.06.2017 г. дейността на Одитния орган включва изготвянето на доклад за акредитация на органите на ОП НОИР, годишни контролни доклади и становище за двете счетоводни години, доклади за извършени одити на системите на СО и на информационните системи за наблюдение и счетоводство по повод всички програми.

Във връзка с оценката за съответствие на СУК на ОП НОИР с критериите за определяне на УО и СО е извършен одит за акредитация на органите за управление и контрол, във връзка с чл. 124, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 и през м. май 2016 г. е изготвен доклад и становище.⁵⁹²

През 2016 г. са извършени одити на системите на СО и на информационните системи за управление, наблюдение и счетоводство, като в обхвата на одита са всички оперативни програми.

В ангажиментите на ОО е извършването на одит на операциите за сертифицираните разходи към ЕК по програмата през счетоводната година. Тъй като към 30.06.2017 г. не са налице сертифицирани разходи по ОП НОИР, не са извършвани одит на операциите и одит на отчетите.

Според ОО причините, поради които не е извършван одит на системите на УО до края на 2016 г. са: отказа за изразяване на становище, на основание писмо на ЕК № Ares (2016) 4055861-02/08/2016, извънредна натовареност на ОО за приключване на програмен период 2007-2013 и информацията, предоставена от ЕК за планиран ранен превантивен одит на системите.⁵⁹³ Системен одит на УО на ОП НОИР е извършен през второто полугодие на 2017 г. Окончателният одитен доклад от извършения одит за увереност относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол на УО на ОПНОИР е издаден на 07.02.2018 г. В годишното становище към 15.02.2018 г. ОО изразява резерви относно правилното функциониране на съществуващите системи за управление и контрол, поради установени съществени пропуски в процесите по избор на операциите по програмата.

Целта на одита на системите е получаване на достатъчно и надеждни доказателства, че системите функционират ефективно, осигуряват законосъобразност и редовност на разходите, точност и пълнота на финансовата и др. информация. Липсата на сертифицирани разходи по програмата не е определящо условие за извършването му.

Независимо че оценката на риска на ключовите изисквания за функциониране на СУК в УО са оценени с висока и средна степен на риск, и изразеното първоначално намерение в одитните стратегии да се извършват всяка година одити на системите на органите по ОП НОИР, от Одитния орган не е извършван одит на системите на УО до 30.06.2017 г.

⁵⁹⁰ Одитно доказателство № 37

⁵⁹¹ Одитно доказателство № 37

⁵⁹² Одитно доказателство № 37

⁵⁹³ Одитно доказателство № 37

2.3. Въведени електронни системи за управление на информацията

В съответствие с принципа на доброто финансово управление, като част от системите за управление и контрол, е необходимо въвеждането на компютризирани системи на счетоводство, съхраняване и предаване на финансови данни и данни за показателите с цел мониторинг и докладване.⁵⁹⁴

Всеки официален обмен на информация между държавите-членки и Комисията се извършва посредством електронна система за обмен на данни.^{595, 596}

2.3.1. По отношение на управлението на оперативната програма във функциите на УО е заложено създаване на система за записване и съхраняване в компютризирана форма на данни за всяка операция, необходими за мониторинга, оценката, финансовото управление, проверката и одита, включително данни за отделните участници в операциите, когато е приложимо.⁵⁹⁷

Законът за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове⁵⁹⁸ задължава органите за управление и контрол на средствата от ЕСИФ, Централното координационно звено (ЦКЗ), кандидатите и бенефициентите да въвеждат, събират и систематизират коректна и достоверна информация относно дейностите по изпълнението, управлението, наблюдението, оценката и контрола на програмите и проектите, съобразно тяхната компетентност в Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕСИФ (ИСУН). Системата се поддържа от дирекция ЦКЗ към Администрацията на МС. С ПМС № 243 от 20.09.2016 г. е приета Наредба за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на ИСУН и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН^{599, 600}

С изграждането на ИСУН са създадени условия за намаляване на административната тежест за кандидатите, бенефициентите и за органите на управление и контрол по оперативните програми, включително ОП НОИР 2014 – 2020 чрез намаляване на обема на документи и подобряване на комуникацията и координацията, което води до подобряване на ефективността на процеса на изпълнение на проектите, съфинансирани от ЕСИФ.

2.3.2. При извършените два системни одита за периода м. декември 2015 г. – януари 2017 г. от Одитния орган^{601, 602} оценката за функционирането на електронните регистри е съответно 1 при първия и повишена на 2 при втория одит, при четиристепенна скала.⁶⁰³ Отчетена е необходимост от подобрене. Част от слабостите и пропуските са установени от УО на ОП НОИР, и потвърдени при извършения одит. Такива са липсата на данни, неравнение на информацията между ИСУН и SAP ERP 6.0, затруднения при използване на SAP, което налага ръчно въвеждане на данни и е предпоставка за грешки, трудности по отношение на интерфейса на данни между ИСУН и SAP ERP 6.0, за което се извършва тестване за осигуряване на съответствие на данните (двупосочно) за извършените плащания и сертифицираните разходи.

⁵⁹⁴ Чл. 72, б. „г“ от Регламент (ЕС)1303/2013

⁵⁹⁵ Чл. 74 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

⁵⁹⁶ За определяне на условията и реда, приложими за електронната система за обмен на данни между държавите членки и Комисията е приет Регламент за изпълнение (ЕС) № 184/2014 на Комисията от 25 февруари 2014 г., който включва съдържанието, характеристиките и предаването на данни чрез системата SFC2014, Глава II.

⁵⁹⁷ Чл. 125, параграф 2 „б. „г“ и „д“ на Регламент (ЕС) №1303/2013

⁵⁹⁸ Обн., ДВ, бр.101 от 22.12.2015 г.

⁵⁹⁹ Обн., ДВ, бр. 76 от 30.09.2016 г.

⁶⁰⁰ До м. октомври 2016 г. правилата за работата с ИСУН се определят с ПМС № 322 от 19.12.2008 г.

⁶⁰¹ първи системен одит за увереност относно правилното функциониране на системите за управление и контрол на СО за програмите, финансирани от ЕФРР, ЕСФ, КФ, ИМЗ, ФЕПНЛ за периода от 2014-2020 г. и одит на отчетите. Одитът обхваща контролните дейности, въведени и изпълнявани от СО по отношение на ключови изисквания от 9 - 13, в съответствие с Указания на Комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на СУК, за периода от 2014 - 05.12.2016 г.

⁶⁰² системен одит за увереност относно ефективното функциониране на информационните системи, използвани за управление, наблюдение и счетоводство на оперативните програми на програмен период 2014 - 2020. Одитът обхваща процедурите и дейностите, изпълнявани от дирекция „ЦКЗ“ в Администрацията на Министерския съвет и дирекция „Информационни системи“ в Министерство на финансите за периода от 01.01.2015 г. до 23.12.2016 г. Оценката на системата по ключово изискване 6.

⁶⁰³ Одитно доказателство № 40

Част от препоръките по отношение на ИСУН е предвидено да се изпълняват след сключване на договор с външен изпълнител за оптимизация и поддръжка на ИСУН. Процедурата е забавена поради процес на обжалване.⁶⁰⁴ За частично разрешаване на най-належащите проблеми при функционирането на ИСУН е сключен договор за директно възлагане на обществена поръчка за услуга с предмет „Отстраняване на софтуерни грешки в ИСУН2020“. С договора се предвижда отстраняване на 16 броя идентифицирани грешки, които възпрепятстват работата на УО и СО.⁶⁰⁵

2.3.3. Трудности при използване на ИСУН

Системата е въведена през предходния програмен период 2007-2013 г. и доразвита и усъвършенствана за целите на наблюдението и контрола на средствата от ЕСИФ през 2014-2020 г.

При използване функционалностите на ИСУН 2020 са отчетени технически затруднения от УО, от конкретния бенефициент МОН и от други бенефициенти. Част от тези трудности са потвърдени при извършения одит.

2.3.3.1. Основните затруднения при работа със системата ИСУН 2020 са: невъзможност за работа на повече от един потребител при въвеждане на отчетната информация по едно и също време, ограничение на броя редове при въвеждане/експортиране на личните отчети на членовете на екипа за организация и управление, при допусната грешка в т. 7 „Екип“ системата посочва името на полето с идентифицирана грешка, без да посочи на кое лице и от коя дата, което налага извършване на ръчна проверка ред по ред, неправилно функциониране на бутона „изтрий всички“.⁶⁰⁶

2.3.3.2. Съгласно Наръчника на ОП НОИР по процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетни оси 2 и 3 на ОП НОИР, за цялостното управление на проектите се използват уеб-базирана/и информационна/и системи, тъй като обемът на отчетните документи по тези процедури е по-голям от максимално разрешените за прикачване в ИСУН 2020.

За изпълнението на проектите, по които бенефициент е МОН, се въвеждат обобщени отчетни данни в ИСУН от екип на проекта, а конкретните данни се предоставят от съответните изпълнители – училища, детски градини и регионални структури чрез информационна система на МОН. Голяма част от финансовия ресурс по програмата се усвоява чрез проектите с бенефициент МОН и се реализират със значителен на брой проекти на други бенефициенти, което налага въвеждане на процедури за гарантирането на сигурността и надеждността на системата.

Установени са проблеми с попълване на информацията за всички бенефициенти/участници в таблиците с микроданните, за което е изготвен доклад до ръководството на МОН и на оперативната програма.⁶⁰⁷ Системата ИСУН 2020 има автоматичен алгоритъм за изчисляване на възраст на лицата въз основа на техния ЕГН. Това създава затруднения при лицата, които нямат ЕГН, а ЛНЧ или друг номер (напр. чужденци, граждани на ЕС). Въпросите, възникнали в процеса на работата по проектите, своевременно се отправят за решаване към звеното за поддръжка на системата ИСУН 2020.

2.3.3.3. При извършеното проучване чрез анкета сред мненията на кандидатите за предоставяне на БФП по ПО1 "Научни изследвания и технологично развитие" от бенефициентите са посочени трудности за въвеждане на информацията в ИСУН 2020, подробно са описани множество технически проблеми, които възпрепятстват процеса по вхождане на проектните предложения, като ограничението за работа в поле до 200 символа⁶⁰⁸, прикрепяне на файлове над 2GB и др.

Голяма част от посочените трудности реферират към висока административна тежест, а друга част са свързани с необходимостта от търсене на механизми за

⁶⁰⁴ Одитно доказателство № 40

⁶⁰⁵ Одитно доказателство № 19

⁶⁰⁶ Одитно доказателство № 7 и Одитно доказателство № 15

⁶⁰⁷ Одитно доказателство № 29 и ИСУН

⁶⁰⁸ съгласувано в рамките на Работната група за развитие на ИСУН от представители на всички УО, вкл. и УО на ОП НОИР

подпомагане на проектите, насочени към резултат и проекти, които са одобрени при процедури, провеждани от ЕК по рамковата програма „Хоризонт 2020“.⁶⁰⁹

Към края на 2017 г. проблемите и затрудненията не могат да бъдат решени, предвид липсата на договор за поддръжка на ИСУН 2020.⁶¹⁰ По отношение на горепосоченото, от дирекция ЦКЗ са дадени коментари⁶¹¹, че някои слабости при функционирането на ИСУН са отстранени. Добра практика би било въвеждане на:

- регулярен преглед на функционалностите въз основа на обратна информация от УО и бенефициентите, като се преценят възможности системата да позволява работа на повече от един потребител в едно и също време по един пакет отчетни документи в един и същ компонент (Технически отчет, Финансов отчет или Искане за плащане) на пакета отчетни документи; при допуснатата грешка в т. 7 Екип системата да извежда конкретно съобщение за грешка с оглед създаване на улеснения за работа и осигуряване на коректност на въвежданата информация;

- по-подробни описания и разяснения за бенефициентите (напр. относно начините за автоматично импортиране на данни в определен формат и в структуриран вид в системата);

- ясна процедура за изпращане на сигнали до звеното за техническа поддръжка, така че да остава одитна следа, вкл. чрез телефонно обаждане.

2.3.3.4. По отношение осчетоводяването на средствата се прилага счетоводен софтуер SAP, описан в т. 9.4 от Наръчника на ОП НОИР.

В Наръчника на ОП НОИР е предвидена процедура за осъществяване на връзка между ИСУН 2020 и SAP, която да се реализира по две направления: off-line от ИСУН 2020 към SAP и on-line от SAP към ИСУН 2020. Всеки подписан договор в ИСУН следва да се въвежда в SAP от сектор ФПСОП, ежедневно от счетоводството се въвеждат документи в SAP за реално платените суми; осчетоводените плащания се обединяват в заявки за плащане, които съдържат номерата на исканията за плащане, генерирани от ИСУН 2020. Ежемесечно УО следва да извършва проверка и равнение на данните между системата ИСУН и счетоводната система SAP за предходния месец (Контролен лист за оборотна ведомост и проверка за равнение на информацията в счетоводната и информационната система).

На практика между счетоводната и информационната системи все още не е разработен интерфейс, поради което всички извършени плащания и възстановявания на суми се въвеждат ръчно и в двете системи. Въведените данни в SAP се засичат всеки месец с касовия отчет и с разработени от отдел ФПСОП електронни таблици. Въведените данни в ИСУН 2020 се проверяват ежедневно от отдел ФПСОП чрез електронни таблици. Равнението на информацията между двете системи се извършва на месечен период. През периода от УО са установени проблеми при използването на въведената информация от SAP в ИСУН, т.е. при генериране на различни видове справки. За преодоляването им в отдел „ФПСОП“ се поддържат паралелни електронни таблици с финансови данни. За установените от УО проблеми при работата с информационната система е водена кореспонденция с отговорните институции, вследствие на което един от проблемите е разрешен.

При извършен преглед на счетоводните записвания по време на одита за възникналите събития за проектите от одитната извадка се установи, че се извършват счетоводни записвания на начислена и касова основа в SAP, но касовият отчет на сметките за средства от Европейския съюз не се генерира от счетоводната система SAP. Изготвянето на отчета е на база информация, поддържана в помощни електронни таблици. За използването на счетоводния продукт е необходимо допълнително обучение на служителите от УО от администраторите на счетоводната система.

⁶⁰⁹ Одитно доказателство № 7

⁶¹⁰ Одитно доказателство № 8, т. 11

⁶¹¹ Одитно доказателство № 6

На практика връзката между информационната и счетоводната система се осъществява само чрез ръчно въвеждане в ИСУН 2020 на данните за извършените плащания и възстановени суми по проектите, отразени в счетоводната система SAP. Независимо от въведените процедури за проверка на данните, липсата на интерфейс между SAP и ИСУН създава риск за неточност, непълнота, некоректност и идентичност на информацията в счетоводната и информационната системи.

2.3.3.5. Системата на Европейската комисия за измерване на риска от измами и нередности АРАХНЕ използва данни, които са въведени в ИСУН. Файлове с информацията от ИСУН се зареждат ръчно от потребители със съответните права. Софтуерът на системата на ЕК за измерване на риска от измами и нередности е инсталиран на потребителите на ОП НОИР през м. октомври 2016 г. Съгласно утвърдена Процедура за управление на достъпа до инструмента на ЕК, всеки управляващ орган има право до четири потребителски профила в системата, като само един може да е с право на ръководител. През 2017 г. е извършена актуализация на системата. В нея се зарежда информация за всички оперативни програми през периодите 2007 - 2013 и 2014 - 2020 г. През м. юни 2017 г. е проведено обучение на потребителите на системата, в т. ч. и на потребители от ОП НОИР, на което представител на ЕК представя разликите между двете версии на системата. Утвърдена е актуализирана процедура за управление на достъпа до АРАХНЕ, съобразена с промените в системата, като е увеличен допустимия брой потребители в системата. Към ЦКЗ не са отправяни въпроси и запитвания за работа със системата.⁶¹² За одитирания период в модул „Одити“ в ИСУН и в модул Арахне не е въведена информация.⁶¹³

С неизползването на специализирания софтуер АРАХНЕ за подпомагане процеса на управление на риска от УО не се използват технологичните предимства на продукта като средство за идентифициране на проекти с висок риск от измами, конфликт на интереси и нередности, както и при годишното планиране на проверки на място.

Със Заповед № РД 09-7/16.01.2018 г. РУО е определил служители на ИА ОП НОИР, които следва да получат достъп до системата АРАХНЕ, като са определени конкретните им правомощия. Използването на инструмента АРАХНЕ е описано в Глава 6 „Управление на риска и контрол“, Глава 7 – „Наблюдение на проектите и верификация“, Глава 8 – „Финансово управление“, Глава 10 - „Предоставяне на БФП“ и Глава 12 – „Нередности“ от Наръчника на ОП НОИР. В годишните планове за обучение за 2018 г. на всички дирекции е предвидено обучение на служителите за работа с инструмента АРАХНЕ.“

2.3.3.6. Информацията за процедурите „Подкрепа на уязвими групи за достъп до висше образование“ и „Квалификация на педагогическите специалисти за работа в мултикултурна среда“ не е въведена в ИСУН съгласно изискванията на чл. 26, ал. 4 от ЗУСЕСИФ за публикуване на проектите при процедура на подбор преди внасянето им за утвърждаване.⁶¹⁴

Прегледът на въведената информация за извършените одити по ОП НОИР 2020 в ИСУН 2020, модул „Проверки“, подмодул „Одити“ показва наличие само на два записа за извършени одити от Одитния орган, като в единия запис няма въведени данни в отделните полета.⁶¹⁵ За одитирания период са извършени 4 одитни ангажименти от „Звеното за вътрешен одит“ на МОН, които не са въведени в информационната система ИСУН 2020.⁶¹⁶ В Управляващия орган липсва информация за резултатите от всички тези одити, тъй като не е предвидена и разработена в МОН процедура за официално

⁶¹² Одитно доказателство № 19 т. 6

⁶¹³ Одитно доказателство № 18 и Одитно доказателство № 19

⁶¹⁴ ИСУН

⁶¹⁵ ИСУН

⁶¹⁶ Одитно доказателство № 18

известяване и изпращане на резултатите от извършените одити.⁶¹⁷ Липсва и информация за извършени последващи одити за проследяване на изпълнението на препоръките по тях.^{618, 619}

Своевременното предприемане на действия за отстраняване на констатирани пропуски и изпълнение на дадените препоръки е възпрепятствано от липсата на своевременно известяване на УО за констатирани пропуски и нередности поради невъведени процедури за комуникация по отношение на извършените одити, както и поради липсата на проведени последващи одити за проследяване изпълнението на препоръките.

⁶¹⁷ Одитно доказателство № 8, т. I, т.3

⁶¹⁸ Одитно доказателство № 9

⁶¹⁹ Одитно доказателство № 9

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Програмирането на финансовите средства по Оперативна програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 - 2020 г. от ЕФРР е насочено за изпълнение на целите ѝ и националните цели в областта на науката и иновациите. Налице са редица предизвикателства и трудности в процеса на договориране на средствата по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетна ос 1 и при индикативното планиране.

1.1. При договорирането на средствата по ОП НОИР 2014 - 2020 г. се наблюдава изоставане, което се дължи отчасти на липсата на систематичен подход за приоритизация на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, както и на концентрация на финансов ресурс в МОН, в качеството му на конкретен бенефициент. По приоритетна ос 1 на оперативната програма, където в рамките на одитирания период не са договорирани средства, съществува риск от загуба на финансови средства. Причините за това са обвързани и със забавянията в приемането на актуализираните национални стратегически документи в областта на научните изследвания (Националната стратегия за развитие на научните изследвания и Националната пътна карта за научната инфраструктура към нея).

Намаляването на темповете на нарастване на дела на инвестициите за научноизследователска и развойна дейност в брутния вътрешен продукт през последните години в Република България показва, че трудностите при изпълнение на приоритетна ос 1 на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 не влияят позитивно върху изпълнението на националната цел. Предвид забавянето на договарянето на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетна ос 1, през одитирания период от Управляващия орган не са предприети корективни действия за предотвратяване на загубата от финансов ресурс по тази приоритетна ос за целите на програмата.

Изготвени и утвърдени са методология и критерии за подбор по двете обявени процедури за изграждане и развитие на центрове за върхови постижения, и на центрове по компетентности по приоритетна ос 1 на оперативната програма, които да гарантират, че операциите допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по инвестиционен приоритет „Укрепване на инфраструктурата, необходима за научноизследователска и иновационната дейност, подобряване на капацитета за реализиране на достижения в областта на научноизследователската и иновационната дейност и насърчаване на центровете на компетентност, по-специално центровете, които са от интерес за Европа“. Приетите критерии за оценка на проектите, са измерими и адекватни, въпреки отсъствието на ясна проследимост и прозрачност за дейността на Комитета за наблюдение и взетите на негови заседания решения. Предприети са известни действия от страна на УО за насърчаване партньорски взаимодействия с оглед засилване на ориентираността на дейностите на научно-изследователските центрове към иновации и предприемачество, като в Условието за кандидатстване са включени изисквания към допустимите кандидати да бъдат в обединения с партньори и организации.

Осъщественият мониторинг и взетите решения от Комитета за наблюдение относно приетите методологии и критерии за оценка на операциите и извършените изменения по тях не се осигурява в достатъчна степен изпълнението на заложените по ОП НОИР 2014 – 2020 цели. Липсата на въведен ясен ред за аргументираност на внасяните за одобрение критерии за оценка на операциите и методология за оценка на проектните предложения е свързана и с несвоевременно идентифициране на потребностите на бенефициентите.

Въведеното електронно подаване на документацията чрез ИСУН е с цел улесняване на кандидатстването за бенефициентите, но подаването на значителен набор от документи на етап кандидатстване с проектно предложение при процедурите по приоритетна ос 1 на ОП НОИР 2014 – 2020 г., включително въвеждането на изисквания за превод на английски

език на цялата документация, създава предпоставки за увеличаване на административната тежест. Поради подценяване на потенциални затруднения за прилагане на изискуемите документи по електронен път при подаване на проектните предложения чрез ИСУН в последния ден от определения срок, голяма част от проектните предложения на научни организации, съдържащи интересни проектни идеи, са отхвърлени за неспазване на определения срок.

С предоставянето на разяснения в кратки срокове особено за проекти, финансирани със средства на ЕФРР са възникнали рискове от загуба на потенциални бенефициенти. Влияние за това са оказали липсата на капацитет на Управляващия орган предвид че оперативната програма е новосъздадена, както и опит в изпълнението на инфраструктурни проекти по ЕФРР.

Честата смяна на ръководителя на Управляващия орган, изпълнението на функциите на ръководител на управляващия орган от министъра на образованието и науката, както и ограничаване на независимостта при изпълнението на функциите на РУО от главния директор на ГД „СФМОП“ за определен период не гарантира разделение на функциите, ефективно изпълнение на дейностите и добро управление на ОП НОИР 2014-2020. Заповедите за оправоощаване на РУО на оперативната програма са подписвани от министъра на образованието и науката. В случаите когато за РУО е определян министърът на образованието и науката, административните актове – заповеди, са подписвани от него, в качеството му на министър на образованието и науката, който е и конкретен бенефициент по по-голяма част от процедурите за предоставяне на БФП. По този начин са съвместявани функции по договориране, изпълнение и мониторинг на проектите.⁶²⁰

Практиката МОН да е единствен кандидат при процедурите за директно предоставяне повишава финансовите рискове при изпълнение на програмата. Преразпределянето на средствата от конкретния бенефициент на други бенефициенти, създава предпоставки за ограничаване принципите за свободна конкуренция, публичност и прозрачност. При недостатъчен административен капацитет на Управляващия орган, този подход намалява административната тежест, но създава риск за допускане на грешки и нередности при възлагане на обществени поръчки и при отчитане на изпълнението.

Независимо от извършените анализи за достатъчност на административния капацитет и/или натовареност на персонала в отделни звена на Управляващия орган, сложността и трудоемкостта на някои дейности не са отчетени при формиране на структурните звена, както и обстоятелствата за намаляване на административната тежест с въвеждане на електронното подаване на документацията и комуникацията с бенефициентите.

Значителното текучество в ГД „СФМОП“, оказало негативно влияние върху дейността на тези част от структурните звена поради напускането на ключови експерти, е неидентифицирано като риск от Управляващия орган до началото на 2017 г.

В Наръчника на ОП НОИР 2014 – 2020 г. са предвидени ред и процедури за оценка и управление на риска за изпълнение на програмата. Предвидените мерки и действия при оценката на риска са формулирани общо, нямат конкретен характер и определени срокове, което не позволява ограничаване на идентифицираните рискове. Показателни за наличието на неефективната контролната среда са честите промени в организационната структура по отношение на функциите на Ръководителя на Управляващия орган, липсата на актуализация на вътрешните правила и процедури, неефективни политики по управление на човешките ресурси, липсата на реално измерване на индикаторите по напредъка на изпълнението и др.

⁶²⁰ Одитно доказателство № 21 Заповед РД 09-652 от 21.05.2015 г. на министър на образованието и науката и Заповед № РД 09-892 от 05.07.2016 г. на министъра на образованието и науката за възлагане на функции в качеството на административни ръководители да представляват МОН като конкретен бенефициент

2. Забавянето при изпълнението на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014 - 2020 г. поражда риск за постигане на целите на програмата. Положените усилия за ускоряване на процеса на изпълнение на проектите с конкретен бенефициент МОН са безрезултатни в рамките на одитирания период.

2.1. По оперативната програма към 30.06.2017 г. не са сертифицирани средства. Относителният размер на изплатените на бенефициенти средства е 18 на сто (62 345 540 лв.) от размера на договорените средства. Верифицираните плащания представляват около една трета от всички плащания към бенефициенти по оперативната програма.

За извършване на плащания към бенефициентите Управляващият орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 е използвал средства от предварителното финансиране, предоставено от Европейската комисия и кореспондиращото национално финансиране. След изчерпване на средствата по Европейския социален фонд, поради липса на сертифицирани разходи, от края на 2016 г. от Управляващия орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ са използвани заемобразни лимити, предоставяни от дирекция „Национален фонд“ към Министерство на финансите за обезпечаване редовността на плащанията по програмата. От УО не е осигурено адекватно планиране на необходимите авансови средства за проектите с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката, като е пропуснато да се ускори процеса на изпълнение на проектите.

2.2. Към 30.06.2017 г. по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г. няма изпълнени проекти.

С Наръчника за управление на Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014 - 2020 г. са въведени основните изисквания, процедури и механизми за документирани осъществяваните управление и контрол върху изпълнението на оперативната програма, но са налице забавяния в актуализацията на редица изисквания, свързани с изменения в нормативната уредба, уреждаща дейността по усвояване на евросредствата. До края на първото полугодие на 2017 г. в него не е извършвано своевременно отразяване на промените в нормативната уредба, включително относно процесите по договориране, верификация и извършване на плащания, и мониторинг. Налице е необходимост от прецизиране/допълване на Наръчника и след утвърдените правила и контролни процедури с последната актуализация на Наръчника от м. август 2017 г., включително по отношение на осъществявания предварителен финансов контрол за законосъобразност. В някои случаи е необходимо отстраняване на съществуващо дублиране на функции при извършвания контрол от МОН, както и по отношение на отдел „Управление на риска и контрол“ от Управляващия орган на ОП НОИР.

Основните трудности при изпълнението на проектите са свързани с: неосигуряване на ясна интервенционна връзка между целите, инвестиционния приоритет и индикаторите; обвързване на бюджета по някои дейности на проекти в одитната извадка със заложените цели; слабости по отношение на залаганите индикатори по проектите с оглед отчитане на реалния принос от изпълнението на конкретния проект; включени са дейности, които не са съществени за изпълнение на целите, липса на представяни отчети на шестмесечен период от бенефициентите и забавяне в изпълнение на проекти. При планиране на средства и определяне на финансови параметри е ограничена възможността за определяне на връзката между съразмерност на планираните суми и пазарните цени, поради неосигурена одитна пътека. В резултат съществува риск от неспазване на принципите за добро финансово управление. Включването на голям брой служители от Министерство на образованието и науката в управлението на проекти, без ясно дефиниране на отговорностите и часови ставки за работа по проектите, крие рискове за

дублиране на техните основни функции по отношение на планирането на образователните политики от една страна и изпълнението на оперативната програма - от друга.

По два от петте проекта в одитната извадка се отчитат забавяния при изпълнението на планираните дейности, като по един от тях за период от 10 месеца не е отчетен напредък по изпълнението на основните дейности⁶²¹.

Увеличението в двоен размер на бюджета на една от процедурите⁶²² и повторното оценяване на проектни предложения позволява подпомагането на по-голям брой бенефициенти, но не осигурява значителен ефект за постигане на целите на процедурата и оперативната програма, тъй като се финансират и проекти, получили по-ниски оценки.

Липсата на ред за идентифициране на слабости при договорите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ препятства ефективно управление на проектите предвид установените пропуски при проверката на проектите в одитната извадка.

2.3. Към м. септември 2017 г. от Управляващия орган са извършени редукиции по проектите с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката. Въпреки значителното закъснение за вземане на това решение, са правилни действия за спазване на принципа за добро финансово управление, който е посочен и в ръководните принципи на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 -2020. Това създава потенциални условия за намаляване на риска от загуба на бюджетен ресурс през 2018 г. и от неизпълнение на етапните цели през 2019 г.

2.4. Въведени са вътрешни процедури за администриране на нередности, които обхващат процесите по администриране на сигнал за нередност, регистриране на нередност, докладване и последващо проследяване. Липсата на ясно определени действия и отговорности при постъпили сигнали за проверка, извършване и документиране на проверки на място, приключване на нередности, уведомяване на засегнати лица и др., създава предпоставки за недостатъчно добро управление на риска от измами и осигуряване на прозрачност. Невъвеждането на ред и възможности за филтриране на информация в деловодната система на Управляващия орган затруднява действията по администриране на постъпилите сигнали и не осигурява прозрачност и информация за тяхното проследяване.

3. Забавената реакция в коригиращите действия от националните отговорни органи по наблюдение и контрол не благоприятства минимизиране на рисковете от загуба на ресурс по Оперативната програма “Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 – 2020 г.

3.1. Осъществяваният текущ мониторинг за изпълнение на програмата от Комитета за наблюдение на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г. е безрезултатен. Липсата на правила и процедури за текущо наблюдение и докладване до Управляващия орган и Комитета за наблюдение на напредъка на програмата: изпълнението на показателите, етапните цели, предоставянето на данни за финансовото управление и изпълнение, в т.ч. на рамката за изпълнение не осигурява условия за осъществяване на ефективен мониторинг на програмата, с оглед подобряване на прилаганите механизми за управление и контрол.

Въведените с Наръчника на ОП НОИР предимно организационни, административни и технически дейности на структурното звено за мониторинг и оценка, ограничават възможността Управляващият орган да изпълнява ефективно функциите по мониторинг. Риск за осъществяване на ефективен мониторинг на програмата създава и липсата на правила и процедури за текущо наблюдение и докладване до Комитета за наблюдение на напредъка на програмата: изпълнението на показателите, етапните цели, предоставянето на данни за финансовото управление и изпълнение, в т.ч. на рамката за

⁶²¹ „Ученически практики – фаза I“

⁶²² „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“

изпълнение. Вътрешните правила на Комитета за наблюдение и Наръчника на ОП НОИР не са актуализирани в съответствие с националното законодателство по отношение на функциите на Комитета за наблюдение, което създава предпоставки за осъществяване на недостатъчно наблюдение за всеобхватното изпълнение на програмата.

3.2. Контролни дейности, необходими за ограничаване на рисковете до едно приемливо равнище не са въведени, което може да повлияе негативно върху постигане на целите на Управляващия орган.

3.3. До м. май 2017 г. от Сертифициращия орган не е извършван анализ на изпълнението на индикаторите и постигането на целите по оперативната програма. Установените проблеми, при извършения анализ на изпълнението на индикаторите през м. май 2017 г. във връзка с избора, формулировката и отчетените стойности на някои от индикаторите по програмата (за изпълнение и резултат), поставя под съмнение доколко надеждни и подходящи показатели/измерители за извършване на мониторинг за изпълнението на целите на програмата са дефинирани при програмирането ѝ. Забавянето на процедурите по приоритетна ос 1 и ниските на нива на изпълнение на показателите за резултат по приоритетна ос 2 и приоритетна ос 3 създават риск за постигане на заложените стойности на етапните цели в рамката за изпълнение, което ще доведе до неусвояване на резерва и загуба на средства от програмата.

3.4. Независимо че рисковете за прилагане на ключовите изисквания за функциониране на СУК в УО са оценени като високи и средни, и изразеното първоначално намерение в одитните стратегии е да се извършват всяка година одити на системите на органите по ОП НОИР, от Одитния орган не е извършван одит на системите на УО до 30.06.2017 г.

Целта на одита на системите е получаване на достатъчно и надеждни доказателства, че системите функционират ефективно, осигуряват законосъобразност и редовност на разходите, точност и пълнота на финансовата и др. информация. Липсата на сертифицирани разходи по програмата не е определящо условие за извършването му. Поради неизвършване на одити на системите на Управляващия орган от Одитния орган не може да се даде разумна увереност, че въведените системи за управление и контрол на средствата по ОП НОИР са адекватни и функционират ефективно.

3.5. От Сертифициращия орган са установени причините за забавяне изпълнението на програмата и е констатиран риск от загуба на ресурс, като съответно е изискана информация от Управляващия орган за предприемане на действия за ускоряване на процеса по изпълнение на програмата.

Процедурата за годишното счетоводно приключване е регламентирана с акт на министъра на финансите, в съответствие с европейските регламенти и насоките на ЕК в тази област, като по този начин са създадени условия за добра координация и взаимодействие на отговорните национални органи при изпълнение на задълженията на страната и съответно непрекъсване на междинните плащания при предоставяне на помощта по програмата.

С вътрешните актове (процедурни наръчници) на Управляващия орган, Сертифициращия орган, Одитния орган процедурно са конкретизирани задълженията за всеки един от органите. Пропуски в процедурата за годишното счетоводно приключване относно предоставяне на информация от Управляващия орган до Сертифициращия орган препятстват осигуряване на пълнота, достоверност и координираност на представяната информация, което може да доведе до забавяне на изплащането на помощта от ЕСИФ.

Липсата на процедура за предоставяне на информацията по Наредба № Н-3 от 2016 г. (чл. 55) от Управляващия орган на Сертифициращия орган не осигурява достоверност на изготвяните годишни счетоводни отчети от Сертифициращия орган за ОП НОИР 2014 – 2020 г. Несъответствието на сроковете в Наръчника на ОП НОИР не гарантира координираност на процеса по изготвяне и съгласуване на документите по повод годишното приключване.

Пропусната е възможността за своевременно наблюдение и контрол чрез извършване на извънредни проверки от Сертифициращия орган върху дейността на Управляващия орган на ОП НОИР 2014 – 2020 г. Превантивният ефект за подобряване на напредъка по ОП от проверките от Сертифициращия орган е ограничен предвид закъснялото им извършване – след май 2017 г.

3.6 С изграждането на ИСУН са създадени условия за намаляване на административната тежест за кандидатите, бенефициентите и за органите на управление и контрол по оперативните програми, включително ОП НОИР 2014 – 2020 чрез намаляване на обема на документи и подобряване на комуникацията и координацията, което води до подобряване на ефективността на процеса на изпълнение на проектите, съфинансирани от ЕСИФ.

Оперативната програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ е ключов допълващ инструмент за постигане на националните цели, приети от Република България в рамките на Стратегията „Европа 2020“ в областта на науката и образованието. През одитирания период, въпреки положените усилия от Управляващия орган, Комитета за наблюдение и отговорните органи за контрол и одит на национално ниво, не е осъществено подходящо управление и контрол на етапите на планиране и изпълнение на проектите, както и на наблюдение и контрол на оперативната програма. Необходимо е предприемане на спешни действия за ускоряване на процесите по договаряне по приоритетна ос 1, изпълнение на договорите по приоритетни оси 2 и 3, преалокация на средствата по програмата с оглед недопускане на загуба на финансов ресурс.

ПРЕПОРЪКИ

I. Към министъра на образованието и науката да разпорежи на ръководителя на Управляващия орган изпълнение на:

1. Извършване на преглед и анализ на Наръчника за управление на ОПНОИР 2014 – 2020 с цел актуализация по отношение на:

1.1. въвеждане на ред за докладване на изпълнението на ИГРП на заседание на Комитета за наблюдение⁶²³;

1.2. въвеждане на процедура за проследяване, събиране, анализиране и предприемане на корективни действия за периодичното междинно и окончателно отчитане на бенефициентите⁶²⁴;

1.3. въвеждане на процедура за действия при прекратяване на договор/заповед за предоставяне на БФП⁶²⁵;

1.4. допълване описанието на процеса по наблюдение на ОП НОИР на ниво програма, процедура и проект (отговорни лица, срокове, документиране, докладване към РУО и КН)⁶²⁶;

1.5. включване на процедура за ежегоден преглед и анализ на показателите/индикаторите по програмата, включително за текущо изпълнение на индикаторите⁶²⁷;

1.6. привеждане на процедурите за докладване към Сертифициращия орган в съответствие с настъпилите нормативни промени⁶²⁸;

2. Глава 8 „Финансово управление“ в Наръчника за управление на ОП НОИР да се актуализира като се приведе в съответствие с Наредба № Н-3 от 22.05.2018 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите за европейско териториално сътрудничество.⁶²⁹;

3. Да се осигури проследимост при извършване на промени в Наръчника за управление на ОП НОИР 2014 - 2020 (регистър на промените)⁶³⁰.

4. Да се разработи стратегия за развитие на административния капацитет⁶³¹.

5. Да се анализират причините и се предприемат мерки за намаляване на тежестта, особено в структурните звена, където нивото на тежестта е по-високо⁶³².

6. Да се осигури обучение на служителите на Управляващия орган във връзка със използването на счетоводната система SAP при съставянето на касовия отчет за сметките на средствата от ЕС⁶³³.

7. Да се извършва регулярен преглед на Плана за оценка и се наблюдава спазването на определените срокове в графика за изпълнение, като при установен риск от забавено изпълнение своевременно да се представи актуализиран график на КН за одобрение⁶³⁴.

8. Да се оповестят на електронната страница на ОП НОИР:

⁶²³ т.1.1.1.3., раздел I

⁶²⁴ т.1.1.2.1., раздел II; т. 1.2.10, раздел II

⁶²⁶ т.1.1.1., раздел III; т. 1.2.11, раздел II

⁶²⁷ т.1.1.1., раздел III

⁶²⁸ т.1.1.1., раздел III

⁶²⁹ т.2.1.2.4.1, раздел III

⁶³⁰ т.1.1.2.4., раздел II

⁶³¹ т.2.3.1, раздел II

⁶³² т.2.3.2, раздел II

⁶³³ т.2.3, раздел II; т.2.4, раздел I; т.2.4.1, раздел II

⁶³⁴ т.1.3.2., раздел III

8.1. всички начини за подаване на сигнал за нередности, предвидени в НАНЕСИФ; отговорните служители, които приемат сигнали за нередности (по телефона и чрез бутона за нередности);

8.2. минимално необходимата информация за регистриране на сигнал за нередност и за докладване от участващите страни по проектите (партньори и изпълнители) при съмнение за нередност или установена нередност.⁶³⁵

9. Да се извършва ежегодно преглед за забавяния при обявяване на процедурите и оценителните сесии, както и на проблемите, срещани от бенефициентите при подаване на проектните предложения, с цел избягването им при подготовката на бъдещите процедури.⁶³⁶

II. Към министъра на образованието и науката относно изпълнението на оперативната програма:

1. Да се осигури подходящо обучение за укрепване на административния капацитет на МОН като конкретен бенефициент⁶³⁷.

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

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 462 на Сметната палата от 11.12.2019 г. (Протокол № 45).

В подкрепа на констатациите са събрани 43 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата на адрес гр. София, ул. „Екзарх Йосиф” № 37.

⁶³⁵ т. 2.8.3.3., раздел I

⁶³⁶ т.1.1.3.1., раздел I

⁶³⁷ т..2.3., раздел I; т.2.4., раздел I

КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ОЦЕНКА

№ по ред	Специфични въпроси и подвъпроси	Критерии за оценка	Показатели
Област 1. Планиране и договаряне на финансовите средства по ОПНОИР от ЕФРР⁶³⁸			
<i>Първи специфичен въпрос: Програмирането и договарянето на финансовите средства по ОПНОИР от ЕФРР допринася ли за постигане на целите на ОПНОИР и националните цели в областта на науката и иновациите?</i>			
1.1	Създаден ли е адекватен механизъм за избор на проекти?	<p>1.1.1. Ефективно планиране на процедурите за предоставяне на БФП.</p> <p>1.1.2. Подходяща методология и критерии за подбор на операции, насочени към постигане на целите и резултатите по ПО1.</p> <p>1.1.3. Одобряване на качествени проекти.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - изготвени краткосрочни и дългосрочни планове – ИГРП в частта на ПО1; - обосновани промени в плановете; - проучване на интереса и готовността на бенефициентите във връзка с планиране на процедурите; - мотивиране и съгласуване. - обвързаност по същество с постигането на конкретните цели и резултати по съответните приоритети; - мотивирана обосновка и публичност за избора на критерии (обществено обсъждане) - измеримост и проверуемност. - адекватни правила и процедури; - спазване на ключови изисквания - предприети действия при забавяне на договарянето; - своевременен подбор на оценителите; - осигурена публичност и прозрачност.
1.2	Осигурен ли е достатъчен и обучен персонал в УО на ОПНОИР?	Налице е необходимият персонал и експертен опит на различните равнища и за различните функции в рамките на УО, съобразени с размера и сложността на ОПНОИР.	<ul style="list-style-type: none"> - политика за развитие на човешките ресурси; - подходящо разделение на функциите по и в рамките на структурните звена; - извършен анализ за достатъчен и подходящ брой служители за изпълнение на ОПНОИР; - утвърдена численост, заети щатни бройки, текучество на служители; - правила за делегиране на функции и заместване; - участие в обучения във връзка с възложените функции; - набелязани мерки и предприети действия за минимизиране влиянието на текучеството върху изпълнението на възложените функции.
Област 2 Изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПНОИР (приоритетни оси 2 и 3)			
<i>Втори специфичен въпрос: Осигурено ли е ефективно изпълнение на договорите по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПНОИР?</i>			
2.1	Въведени и прилагани ли са подходящи контролни дейности при изпълнение на проектите?	Изпълнени дейности за верификация	<ul style="list-style-type: none"> - пълнота и изчерпателност на контролните процедури за верификация и съответствие с нормативните изисквания; - изпълнение на процедури за верификация и извършени плащания (одитна извадка); - авансови и междинни изплатени суми към общия размер за финансиране по сключените договори; - анализ на информацията за верифицираните плащания към размера на изплатените на бенефициентите суми; - забавяне изпълнението на договорите – предприети действия.
2.2	Въведени и прилагани ли са процедури за администриране на нередности?	Въведени и прилагани процедури за администриране на нередности и измами.	<ul style="list-style-type: none"> - въведени процедури за администриране на нередностите и измамите; - утвърдени критерии за измами; - подадени сигнали и своевременно извършени проверки; - установени нередности; - събрани неправомерно платени суми, заедно с всички дължими лихви за просрочени плащания.

⁶³⁸ Програмиране и договаряне на финансовите средства по ОПНОИР от ЕСФ е обект на извършения одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“

№ по ред	Специфични въпроси и подвъпроси	Критерии за оценка	Показатели
Област 3 Мониторинг и контрол на изпълнението на ОПНОИР			
<i>Трети специфичен въпрос: Извървяно ли е ефективно наблюдение и контрол на изпълнението на ОПНОИР?</i>			
3.1	Осъществявани ли са ефективно дейностите за мониторинг и докладване на изпълнението на ОПНОИР?	Създадени условия за мониторинг на изпълнението и предприети действия за докладване и оценка.	<ul style="list-style-type: none"> - утвърдени правила за мониторинг, докладване и оценка от УО на ОПНОИР и към КН; - ред за идентифициране на слабостите и регулярно докладване на резултатите в рамките на УО на ОПНОИР и към Комитета за наблюдение, СКУСЕС, МФ, МС и др.; предприети корективни действия; - изготвени годишни доклади и оценки; проследяване на напредъка за изпълнението на целите.
3.2	Осъществявани ли са функциите по мониторинг и контрол от отговорните органи при изпълнение на ОПНОИР?	Изпълнени дейности.	<ul style="list-style-type: none"> - утвърдени процедури при изготвяне и подаване на представителна информация/ отчетна документация от УО на СО и към ЕК – спазване на срокове за докладване, координираност при представяне и обмен на информацията; - предприети действия от ОСЕС за изпълнение на определените функции (доклад за акредитация, одитна стратегия, одитни ангажменти); - въведени електронни системи за управление на информацията – ИСУН, SAP и др.

Приложение № 2

При изпълнението на одита са формирани следните одитни извадки:

а) На етап предварително проучване на одитната задача бе извършено тестване на контролите при осъществени авансови и междинни плащания от УО на ОП НОИР 2014 - 2020. Определена бе нестатистическа извадка от популацията от исканията за авансови и междинни плащания по договори/заповеди за предоставяне на БФП. Одитната извадка обхваща 30 на сто от всички искания за авансови и междинни плащания (съответно 40 договора и 45 одобрени и изплатени авансови плащания, и 18 договора с 19 верифицирани междинни плащания). При формиране на одитната извадка са включени договорите с най-висока стойност. В общата популация от договори с подадени искания са изключени договорите по ос 4 „Техническа помощ“.

б) Одитна извадка от популацията на сключените договори с бенефициенти, стартирани през одитирания период по ОП НОИР 2014 - 2020 г.

Основания за избора: Въвеждането на подходящи контролни процедури и дейности за верификация на подадените искания за плащания (междинно/окончателно) е съществен елемент за ефективно изпълнение на договорите. Това определя и приетият подход за избор на одитна извадка от проекти, по които са извършени междинни плащания с приключила процедура на одобрение.

С оглед получаване на съществени резултати в извадката са включени проекти с извършени междинни плащания. Като критерии за формиране на одитната извадка са използвани: включени договори от всички оси на ОП НОИР⁶³⁹; договори с най-висок дял на верифицирани плащания; включен 1 договор от ПО4 „Техническа помощ“ за обучение на персонала. Извадката е определена въз основа на справка за извършените плащания по договори към 30.06.2017 г. от ИСУН 2020.

С оглед недублиране на проверките от одита с тези, извършени при одитната мисия на Европейската комисия за превантивен контрол на системите по ключови изисквания от № 1-7, в периода 26-28.10.2016 г., в одитната извадка са включени междинни плащания, извършени след м. ноември 2016 г. За договорите, сключени след м. ноември 2016 г., освен проверка за спазване на процедурите за верификация на разходите е извършена и проверка за спазване на контролните процедури в етапа на договориране.

Приложение № 3

Основни данни за проектите от одитната извадка

I. Проект „BG05M2OP001-2.006-0001 „Ученически практики – Фаза 1“.

1.Процедура BG05M2OP001-2.006 „Ученически практики – Фаза 1“ е част от приоритетна ос 2 „Образование и учене през целия живот“ и има за цел да допринесе за постигане на целите на инвестиционен приоритет 10iv (ИП10iv) „Подобряване на адекватността на системите за образование и обучение спрямо пазара на труда, улесняване на прехода от образование към работа и укрепване на професионалното образование и системите на обучение, както и тяхното качество, включително чрез механизми за предвиждане на уменията, адаптиране на учебните програми и създаване и развитие на основаващи се на работата системи за учене, включително двойни системи на учене и схеми за стаж“ и специфична цел 1 (СЦ 1) към него „Повишаване на броя на учениците в професионалните училища и адаптиране на професионалното образование и обучение към нуждите на пазара на труда.“

2.**Цели на процедурата** - подобряване на връзките между професионалното образование и обучение и бизнеса, подобряване на практическите умения на учениците за работа в реална работна среда и подобряване на перспективите за успешна реализация на завършилите на пазара на труда.

3.**Бенефициент по проекта**- Министерството на образованието и науката

4.**Стойност на безвъзмездната финансова помощ** - 10 000 000 лв.

⁶³⁹ По ПО1 „Научни изследвания и технологично развитие“ няма сключени договори към м. юни 2017 г.

5. *Срок за изпълнение* – БФП е предоставена със заповед на РУО от 08.11.2016 г. със срок на изпълнение 24 месеца, като всички дейности следва да са приключени до 21.12.2018 г.

6. *Дейности за реализация на проекта* - Създаване и функциониране на учебно-тренировъчни фирми, подкрепа за практическо обучение, организация и провеждане на ученическите практики в реална работна среда и удостоверяване на резултатите, дейности по информиране и публичност и по организация и управление на проекта.

7. *Индикатори* -3 индикатора за изпълнение и един индикатор за резултат

Индикатор за резултат- Дял на учениците в гимназиален етап, обучаващи се в професионални гимназии от включените в дейности по ОП – целева стойност до 2018 г. – 50 %;

Индикатори за изпълнение:

- Ученици участващи в дейности по ОП, в подкрепа на професионалното образование в направления от приоритетно значение за икономиката- целева стойност до 2018 г. -2 000;

- Брой ученици, участващи в дейности по практическо обучение в реална работна среда- целева стойност до 2018 г. – 8 000

- Брой създадени учебно-тренировъчни фирми (УТФ) -350

8. *Плащания по проекта*

8.1. *Авансово плащане* – 650 000 лв., или 6,5 на сто от бюджета по проекта

9. *Проверки на място* – не са извършвани

II. Проект „BG05M2OP001-2.004-0004 „Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоя час) – фаза 1“.

1. Процедурата „Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоя час) – фаза 1“ е планирана за финансиране в рамките на приоритетна ос 2 на ОП НОИР 2014-2020 „Образование и учене през целия живот“.

Проектът е разработен и насочен към изпълнение на инвестиционен приоритет №10i (ИП10i): „Намаляване и предотвратяване на преждевременното напускане на училище и насърчаване на равния достъп до висококачествено предучилищно, основно и средно образование, включващо (формални, неформални и самостоятелни) начини на учене за повторно включване в образователната система и системата на обучение“ на тематична цел „Инвестиране в образованието, обучението и професионалното обучение за придобиване на умения и ученето през целия живот“. Проектът кореспондира със специфична цел 2 на ИП 10i „Намаляване броя на преждеременно напусналите училище и устойчиво задържане на учениците в образователната система“.

2. *Цел на проекта*- създаване на условия за повишаване на потенциала на учениците и възможностите им за успешно завършване на средното образование чрез допълване, развиване и надграждане на техните знания и умения, придобити в рамките на задължителната им подготовка в училище.

3. *Бенефициент по проекта* – Министерството на образованието и науката

4. *Стойност на безвъзмездната финансова помощ* - 140 000 000 лв.

5. *Срок за изпълнение* - Проектът стартира на 29.07.2016 г. със срок за изпълнение 27 месеца.

6. *Дейности за реализация на проекта*- ориентирани са към подкрепа на личностното развитие на учениците чрез извънкласни дейности - допълнително обучение по учебни предмети и занимания по интереси.

Конкретно основните дейности са обособени в една дейност „Училищни програми „Твоят час“, която включва общо пет поддейности: създаване на механизъм за идентифициране на извънкласни дейности; организиране и провеждане на извънкласни дейности; работа с родители и настойници на ученици; организиране на публични изяви на учениците и проучване и анализ на резултатите относно повишаване на мотивацията за учене и намаляване на дела на отпадналите от образователната система.

7. *Индикатори* -3 индикатори, в т.ч. един - за изпълнение и два - за резултат

Индикатори за резултат

- намаление на дела на преждевременно напусналите училище от лицата на възраст между 18 и 24 г., включени в дейности по ОП – не е определена базова и целева стойност;

- дял на училищата, предлагащи дейности за повишаване мотивацията за учене, чрез развитие на специфични знания, умения и компетентности – не е определена базова стойност, целева стойност 70 на сто.

Индикатор за изпълнение

-ученици, включени в дейности за повишаване мотивацията за учене, чрез развитие на специфични знания, умения и компетентности – 320 000

8. Плащания по проекта

8.1. *Авансово плащане* – 18,2 млн. лв., или 13 на сто от бюджета по проекта

8.2. *Междинни плащания* -5 102 879,60 лв.

9. *Проверки на място* – В годишния план за проверки на място е планирано извършване на проверки на място през месец февруари и април 2017 г., а реално е извършена през месец март 2017 г.

III. Проект „BG05M2OP001-3.004-0001 „Нов шанс за успех“

1. Процедурата „Ограмотяване на възрастни - фаза 1“ е планирана за финансиране в рамките на приоритетна ос 3 на ОП НОИР 2014-2020 „Образователна среда за активно социално приобщаване“. Процедурата е заложена в подкрепа на инвестиционен приоритет 9ii (ИП 9ii) „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ и специфична цел 1 към ИП 9ii: „Повишаване броя на успешно интегрираните чрез образователната система деца и ученици от маргинализирани общности, включително роми“.

2. *Цел на проекта*- Основна цел на проекта е разширяването на достъпа до образование и обучение на лица над 16 години, както и повишаване на възможностите на тези лица за заетост. Сред целите на проекта са и сертифициране на успешно завършеното обучение, популяризиране на необходимостта от повишаване и насърчаване на грамотността и привличане на общественото внимание към ползите от повишаване на грамотността, което ще допринесе за справяне със социалните предизвикателства, възникнали в резултат на глобални икономически процеси.

3. *Бенефициент по проекта* – Министерството на образованието и науката

4. *Стойност на безвъзмездната финансова помощ* - 24 994 462,50 лв.

5. *Срок за изпълнение* - Проектът е стартирал на 21.09.2016 г. със срок за изпълнение от 27 месеца

6. *Дейности за реализация на проекта*- Предвидени за изпълнение са общо 11 дейности. Основните дейности са разработване на програми на курсове за обучение на възрастни, отпечатване и разпространение на учебни материали, организиране и провеждане на курсове за ограмотяване и на курсове за придобиване на компетентности от прогимназиалния етап и сертифициране на резултатите от обучението. Допълнително са предвидени дейности за насърчаване на грамотността, провеждане на информационни събития, организиране на дистанционно обучение за продължаване на образованието в гимназиалния етап, система за валидиране на резултати от неформалното обучение и неформалното учене, извършване на качествен анализ, както и задължителните дейности по организация и управление и информированост и публичност.

7. Индикатори

Индикатор за резултат - дял на получилите (включително роми) удостоверения за успешно завършени курсове по ограмотяване или за усвояване на учебно съдържание, предвидено за изучаване в класове от прогимназиалния етап на основното образование по ОП. Определена е целева стойност 80 на сто.

Индикатор за изпълнение-лица над 16 години (включително роми), включени в курсове по ограмотяване или в курсове за усвояване на учебно съдържание, предвидено за изучаване в класове от прогимназиалния етап на основното образование по ОП. Определената целева стойност е 10 000.

8. Плащания

8.1. *Авансови плащания*- За изпълнение на дейностите по проекта са предоставени на бенефициента авансови средства в размер на 4 998 892,18 лв., като е изискано увеличение на авансовия размер от 3,5 на сто на 20 на сто

8.2. *Междинни плащания* - 28 172, 32 лв.

9. *Проверки на място*- не са извършвани проверки на място

IV. Проект „BG05M2OP001-3.001-0009 „Подкрепа за предучилищно възпитание и активно социално приобщаване на децата от община Вълчи дол“

1. Процедурата „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“ е планирана за финансиране в рамките на приоритетна ос 3 на ОП НОИР 2014-2020 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ Процедурата е в подкрепа и изпълнение на инвестиционен приоритет № 9ii „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“ и специфична цел 1 към ИП 9ii: „Повишаване броя на успешно интегрираните чрез образователната система деца и ученици от маргинализирани общности, включително роми“.

2. *Цел на проекта*- да бъдат създадени условия за подпомогне децата от етническите малцинства и/или от маргинализирани обществени групи/ и от семейства, търсещи или получили международна закрила чрез подобряване на условията за равен достъп до предучилищна подготовка и възпитание, допълнителни занимания с деца, за които българският език не е майчин, създаване на условия за успешна социализация, мотивиране на деца и родители за участие в образователния процес и други.

3. *Бенефициент по проекта* –община Вълчи дол

4. *Стойност на безвъзмездната финансова помощ* - 20 000 000 лв.

5. Срок за изпълнение - Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ е сключен на 27.07.2016 г. на обща стойност 479 130 лв. и със срок за изпълнение от 16 месеца

6. *Дейности за реализация на проекта*- По проекта са предвидени шест дейности: педагогическа подкрепа - съхраняване и развиване на културната идентичност и допълнително обучение по български език; психологическа подкрепа; експертизи, проучвания, изследвания и програми за постигане на значими и устойчиви резултати в сферата на образователната интеграция; организация на изнесени форми; преодоляване на негативни обществени нагласи и превенция на отпадането от образователната система; подкрепа на деца от етническите малцинства за продължаване на образованието (постъпване в първи клас); дейности по организация и управление на проекта; информирание и публичност

7. *Индикатори*- един индикатор за изпълнение и два за резултат

Индикатори за резултат

– деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция“ – няма заложен базова стойност, целева стойност – 160 деца (80 мъже и 80 жени);

-деца, ученици, младежи от етнически малцинства (включително роми), интегрирани в образователната система“ – няма заложен базови стойности, целева стойност – 135 деца (мъже-65 и жени -70)

Индикатор за изпълнение-

- нетен коефициент на записване в детските градини – базова стойност 84 на сто, целева стойност 90 на сто.

8. Плащания

8.1. Авансово плащане -95 826 лв., или 20 на сто от стойността на предоставената безвъзмездна финансова помощ

8.2. Междинни плащания -104 116, 88 лв. или 22 на сто от стойността на предоставената безвъзмездна финансова помощ. лв.

9. Проверки на място- месец март 2017 г., при която не са установени нарушения и отправени препоръки.

V. Бюджетна линия „BG05M2OP001-4.001-0005 „Укрепване и повишаване на административния капацитет на служителите в структурите за управление на ОП НОИР 2014-2020, включително извършване на анализи и оценки на капацитета“

1. Бюджетна линия „BG05M2OP001-4.001-0005 „Укрепване и повишаване на административния капацитет на служителите в структурите за управление на ОП НОИР 2014-2020, включително извършване на анализи и оценки на капацитета“ е част от процедурата „Техническа помощ“ по приоритетна ос 4 на ОП НОИР 2014-2020 г.

2. *Цел на проекта*- укрепване и повишаване на административния капацитет и професионални компетенции на служителите на ГД СФМОП, отговорни за организацията, управлението и изпълнението на ОП НОИР2014-2020

3. *Бенефициент по проекта* – Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“

4. *Стойност на безвъзмездната финансова помощ* - 2 225 334,28 лв.

5. *Срок за изпълнение* – бюджетната линия е открита на 25.03.2016 г. и е с продължителност на изпълнението от 3 години

6. *Дейности за реализация на проекта*- 4 дейности: изготвяне на „Стратегия за човешките ресурси в ГД СФМОП“; обучения на служители в страната; обучения на служители в чужбина; семинари, работни срещи, обмен на добри практики.

7. *Индикатори*

Индикатори за резултат:

- дял на верифицираните от УО разходи, спрямо отчетените от бенефициентите - целева стойност 89 на сто;

- дял на сертифицираните разходи, спрямо верифицираните от УО - целева стойност 97 на сто.

Индикатор за изпълнение-

- служители на УО, преминали обучение- целева стойност - 96

8. *Плащания*

8.1. *Авансово плащане* - няма

8.2. *Междинни плащания* –83 728,31 лв., или 3,76 на сто от общия бюджет.

9. *Проверки на място*- не са извършвани проверки на място и не са планирани.

**ОПИС
НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300200717**

№	Одитни доказателства	Брой листа
1	Писма от ръководителя на одитния екип за предоставяне на информация от одитираните обекти за отговорните длъжностни лица – МОН (вх. № 94-5753 от 03.10.2017 г.); ИА ОСЕС (вх. № 50-01-5 от 03.10.2017 г.) и МФ (вх. № 50-01-76 от 03.10.2017 г.) и отговори – МОН (№ 01-05-102 от 18.10.2017г.), ОСЕС (№ 50-01-5 от 16.10.2017 г.) - РД-И-50	12
2	Писмо № 94-2110 от 19.05.2017 г. от ръководителя на УО в отговор на писмо от 11.05.2017 г. относно работна група за оценка на риска, забавяне на договарянето, одитен регистър, Наръчници за управление на средствата по ОП НОИР – версия август 2016 г., февруари 2017 г.	21 + CD-2 бр.
3	Писмо № 0105-93 от 27.09.2017 г. от РУО до одитния екип в отговор на писмо № 0105-93 от 11.09.2017 г. – съгласувателни процедури по ПО 1, в отговор на Писмо № 0105-93 от 11.09.2017 г. от ръководителя на одитния екип до РУО с въпроси и документи относно: забавяне на ИСИС, НСРНИ, НПКНИ, критерии и методология за оценка на проекти по ОС 1 от подкомитет „Научни изследвания“, заповеди за работни групи за разработване на критерии, процедура за държавни помощи, решения на РУО за удължаване на срока за подаване на проекти предложения, заповеди за определяне на оценителни комисии, вътрешни правила за предварителен контрол и оборота на електронни документи - РД-И-29	14+ CD-1 бр.
4	Писмо от РУО по ел. поща 15.06.2017 г. с отговори и приложени документи относно процедури по ПО 1 - решения за отстраняване на технически грешки в Условия за кандидатстване	21
5	Протокол от заседание на СКУСЕС 11.11.2016 г., справки от интернет	25
6	Писмо № 94-5756 от 03.10.2017 г. от РУО относно изпълнението на Плана за действие по предварителния одитен доклад на одитна мисия ЕК, годишен доклад за изпълнението на програмата за 2016 г., Наръчник за управление на ОП НОИР – вариант 2.1, 30 юни 2017 г., информация за обучения, справка за сигнали за нередности, писмо до ЦКЗ	8 + CD-1 бр.
7	Писмо № 0105-71 от 25.08.2017 г. относно ИГРП, проучване интереса на бенефициентите, заповед за определяне на оценителни комисии, протоколи на оценителни комисии за процедури „Изграждане и развитие на ЦВП“ и „Изграждане и развитие на ЦК“ – РД-И-23	10
8	Писмо № 94-4143 от 04.09.2017 г. от МОН относно стратегически документи, свързани с изпълнението на ОП НОИР, изпълнението на проекти с бенефициент МОН и изпълнението на оперативен план за действие във връзка с одитната мисия на ЕК – РД-И-24	37 + CD-1 бр.
9	Писмо № 94-4143 от 28.08.2017 г. от МОН във връзка с извършване на одити и проверки от Инспектората и „Звено за вътрешен одит“ на МОН и обучение на служители по нередности - РД-И-25	4 + CD-1 бр.
10	Отговор на РУО по ел.поща на 23.05.2017 г. относно предварителен одитен доклад на ЕК	27
11	Писмо № 0105-93 от 03.10.2017 г. от РУО в допълнение на писмо № 0105-93 с документи от дирекция „Наука“ на МОН	15
12	Кореспонденция на дирекция „Наука“ в МОН с ЕК във връзка с определяне на тематичните области в НПКНИ и ESFRI	11
13	Писмо № 94-3644 от 07.07.2017 г. от ръководителя на УО с приложения относно: годишен доклад за изпълнение на програмата за 2015 г., декларация за управлението, информация от отдел „Наблюдение и оценка“, анализ на показатели, изискване на информация от бенефициенти, представяне на месечни доклади до ЦКЗ; Протоколи на КН	83 + CD-1 бр.
14	Писмо № 94-5611 от 28.09.2017 г. от РУО за предоставяне на информация относно проекти от одитната извадка: „Ученически практики“, „Твоят час“, „Ограмотяване на възрастни“ и „Подкрепа на предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“	6 + CD-1 бр.
15	Писмо № 0105-99 от 13.10.2017 г. от РУО относно процеса по планиране и договаряне, изпълнение на проекти; доклади на работни групи по	253 + CD-

	изготвяне на Насоки за кандидатстване по процедури процедури „Изграждане и развитие на ЦВП“ и „Изграждане и развитие на ЦК“, протоколи от заседания на ПК „Научни изследвания“- РД- И-51	2 бр.
16	Писмо № 94-5915 от 13.10.2017 г. от РУО в отговор на въпроси по ел. поща относно осем процедури по ОП НОИР - критерии, изменени, протоколи, решения и стенограми от заседания	4 + CD-1 бр.
17	Принт-скрийн на информация от ИСУН 2020 за ОП НОИР, публичен модул „Отворени процедури“	1
18	Принт-скрийн за неналична информация за извършени одити от ЗВО в модул „Одити“ и модул „ARACHNE“ в ИСУН 2020.	8
19	Писмо № 05.15-442 от 29.09.2017 г. от заместник министър-председател с отговори на въпроси и предоставяне на информация относно: месечни доклади от УО на ОП НОИР за периода м.януари- юни 2017 г., процедура за обществена поръчка за ИСУН, оперативен План за действие, инструмент за измерване на риска от измами ARACHNE – РД-И-21	10 + CD-1 бр.
20	Принт-скрийн за липса на договори по ПО 1 „Научни изследвания и технологично развитие“ в ИСУН 2020	1
21	Писмо № 94-4130 от 21.07.2017 г. от директора на дирекция „ЧРАО“ относно справка на лицата с функции на ръководител на УО и лицата, заемали длъжността директор на ГД „СФМОП“ и Писмо № 94-4143 от 24.07.2017 г. от директора на дирекция „ЧРАО“ относно справка на лицата с функции на ръководител на УО и лицата, заемали длъжността директор на ГД „СФМОП-допълнение към писмо № 94-4130	40
22	Информация от Звено за вътрешен одит на МОН за предоставени доклади по повод изпълнени одитни ангажименти във връзка с ОП НОИР – РД-И-55	2 + CD-1 бр.
23	Справка за численост на служителите в ГД „СФМОП“ за периода от 01.01.2014 до 31.05.2017 г.	9 + CD-1 бр.
24	Писмо № 94-5757 от 03.10.2017 г. за справка за проведени обучения и назначени служители в ГД „СФМОП“	104
25	Папка с документи от УО на ОП НОИР – заповеди за определяне на работната група на оценката на риска, вътрешни правила, оценка на риска за сключени договори, протоколи за проведени срещи, годишна оценка на риска – доклад и план Контролни листове приложение 14.1. и 14.2 План съгласно ЗОП и План съгласно ЗУСЕСИФ – образци 2 бр. и 2 одобрени плана за външни възлагания по процедури за предоставяне на БФП	168 + CD-1 бр.
26	Писмо № 50-01-37 от 09.05.2017 г. на ръководителя на одитния екип за получаване на отговори на въпроси и изискване на документи от дирекция „Национален фонд“ относно обмяна на информация с УО на ОП НОИР 2014-2020. Получената информация по имейл на 15.05.2017 г. – Процедурен наръчник на дирекция „Национален фонд“ и кореспонденция с УО относно: доклади за напредъка и извършените управленски проверки, финален междинен доклад за сертификация, финансови прогнози по чл.112 от РОР, годишен план за проверки на място, извършена проверка на място от СО по проект „Студентски практики“- фаза 1, допълнително по ел. поща – финансови данни по чл.112 от РОР	8 + CD-1 бр.
27	Информация от дирекция „Национален фонд“ след среща, проведена на 18.07.2017 г. – извършени проверки на място при бенефициент, одитен доклад за извършен системен одит за увереност относно правилното функциониране на системите за управление и контрол на СО и одит на отчетите по чл. 137 от РОР	3 + CD-1 бр.
28	Писмо № 94-2110 от 25.04.2017 г. на ръководителя на одитния екип за получаване на отговори на въпроси и изискване на документи от ръководителя на УО (РУО). Получена част от отговори и документи с писмо от 10.05.2017 г., допълнително представени на хартия – годишен отчет за окончателните одитни доклади и осъществен контрол по повод годишното приключване, КЛ за проверка на доклад за напредъка, Приложения- на хартия и на ел. носител – РД-П-08. Допълнително представена от УО информация в процеса на съгласуване на проекта на одитен доклад за корекция в стойността на договорите в процес на изпълнение за директно предоставяне и в бюджетна линия.	63 + CD-1 бр.
29	Съгласувани паметни записки за проведени срещи с ръководители на проекти : „Твоят час“, „Ученически практики“, „Ограмотяване на възрастни“ и с началника на отдел „Външни европейски програми“ за проект „Укрепване на административния капацитет“ – 4 бр. – РД-И-11; РД-И-12; РД-И-13 и РД-И-56	11 + CD-1 бр.

30	Писмо № 94-5755 от 03.10.2017 г. от РУО относно изпълнението на Плана за действие по предварителния одитен доклад на одитна мисия ЕК	2 + флашка
31	Заповед за утвърждаване на механизъм за „Твоят час“ – РД-09-462 от 15.04.2016 г. и заповед за изменение РД-09-1352 от 12.09.2016 г.	15
32	Писмо № 0105-94 от 21.09.2017 г. от ръководителя на УО с отговори на въпроси и приложени документи относно: връзка между счетоводната система SAP и ИСУН; процедура за заемообразно предоставяне на лимити от НФ; причини за забавяне на плащания към бенефициенти; аналитична счетоводна информация в SAP за проектите в одитната извадка, получени предоставени лимити – РД-И-33 Работен документ от 29.09.2017 г. за осигуряване на аналитична счетоводна отчетност по проектите от одитната извадка	213
33	Контролни листове за тестване на ключови контроли за авансови и междинни плащания по проекти на ОП НОИР	8
34	Отговор на писмо по ел. поща, изпратено на 13.10.2017 г. и документи за процедура „Подкрепа на предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“: за заповеди за обявяване на процедура, изменение на насоки, заповед за определяне на оценителна комисия, доклад за класиране, решение за одобрение на кандидати и др.	29 + CD-2 бр.
35	Писмо № 50-01-74 от 25.09.2017 г. отговор от дирекция „Национален фонд“ относно прилагане на правилата за „голям проект“ за проект „Твоят час“	1
36	Писмо № 94-4275 от 28.07.2017 г. относно дейността на отдел „Верификация“ и отдел „Управление на риска“ и приложения на хартия и ел. носител РД-И-08	100 + CD-1 бр.
37	Писмо № 50-01-5 от 23.05.2017 г. от изпълнителен директор на ИА „ОСЕС“ с отговори на въпроси и предоставяне на документи относно: одитни стратегии, годишни контролни доклади и становища, годишни одитни планове, одит за акредитация, Наръчник на одит на средствата от ЕС за програмен период 2014-2020 - РД-П-20 Документи от УО по във връзка с предприети действия по повод препоръки от ОСЕС при акредитацията – писма и заповеди за оценка на риска и информационни системи	75 + CD- 2 бр.
38	Контролен лист за регистър за подадените сигнали за нередности	12
39	Информация до АФКОС	21
40	Информация от ИА „ОСЕС“ след проведена среща на 18.07.2017 г. – План за действие относно ОП НОИР по повод одитна мисия на ЕК, одитна стратегия – м. септември 2016 г. и на хартия- заповеди за утвърждаване на наръчник и системен одит за функциониране на информационните системи	26 + CD-1 бр.
41	Обобщен документ от проведено проучване чрез анкетни карти сред кандидати по ОП НОИР – ПО 1 „Научни изследвания и технологично развитие“	20
42	Обобщен документ от проведено проучване чрез анкетни карти сред участници с одобрени проекти по ПО 2 и ПО 3 на ОП НОИР.	15
43	Обобщен документ от проведено проучване чрез анкетни карти сред представители на научните среди. Материали за опита на Естония и Ирландия.	2 + CD-1 бр.