



## **ОДИТЕН ДОКЛАД**

**№ 0300201917**  
**за изпълнение на одит**  
**„Мониторинг и оценка на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“**  
**за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.**

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 001 от 15.01.2020 г.  
на Сметната палата (Протокол № 1)

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Списък на съкращенията</b>	3
<b>Терминологичен речник</b>	5
<b>РЕЗЮМЕ</b>	6
<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b>	11
<b>ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД</b>	16
1. Цели на одита	16
2. Обхват на одита	16
3. Одитни критерии и показатели	17
4. Одитна методология	17
<b>КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ</b>	19
<b>1. Осигурени условия за изпълнение на дейностите по мониторинг на изпълнението на оперативна програма „Околна среда 2014-2020“</b>	19
1.1. Разделение на отговорностите на структурните звена	19
1.2. Правила за събиране, обобщаване, анализ, оценка и докладване на информацията	31
1.3. Въведени контроли за функциониране на информационните системи	40
1.4. Управление на риска	45
1.5. Предприети управленски действия за изпълнение на етапните цели	49
1.6. Утвърдени процедури за текущо наблюдение на изпълнението на напредъка	58
<b>2. Предприети действия за планиране, координиране и провеждане на дейностите, свързани с оценките на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ през програмния период</b>	68
<b>2.1. Създадени условия за подготовка на изпълнението на междинната оценка</b>	68
<b>2.2. Координация и комуникация между Управляващия орган на оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ и заинтересованите страни</b>	69
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	73
<b>ПРЕПОРЪКИ</b>	75
Приложение № 1 Цели, обхват, одитни въпроси, критерии и показатели	77
Приложение № 2 Резултати от проведени анкети сред бенефициенти по мярка на ОПОС 2014-2020	79
<b>ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300201917</b>	91

## ОПИС НА СЪКРАЩЕНИЯТА

<b>АКТП</b>	Сектор „Административен капацитет и Техническа помощ“
<b>АФКОС</b>	Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“
<b>БВП</b>	Брутен вътрешен продукт
<b>БВТ</b>	Сектор „Биоразнообразие, Въздух и Техническа помощ“
<b>БФП</b>	Безвъзмездна финансова помощ
<b>В</b>	сектор „Води“
<b>ВАС</b>	Висш административен съд
<b>ВиК</b>	Водоснабдяване и канализация
<b>ГД ОПОС</b>	Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда““
<b>ДФЕС</b>	Договор за функционирането на ЕС
<b>Дирекция ЦКЗ</b>	Дирекция „Централно координационно звено“ към Министерски съвет
<b>ЕИБ</b>	Европейска инвестиционна банка
<b>ЕИК</b>	Единен идентификационен код
<b>ЕИФ</b>	Европейски инвестиционен фонд
<b>ЕК</b>	Европейска комисия
<b>ЕКС</b>	Експерт по контрол и сертификация
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЕО</b>	Екологична оценка
<b>ЕФРР</b>	Европейски фонд за регионално развитие
<b>ЕСИФ</b>	Европейски структурни и инвестиционни фондове
<b>ЗДСл</b>	Закон за държавния служител
<b>ЗОП</b>	Закон за обществените поръчки
<b>ЗУСЕСИФ</b>	Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове
<b>ЗФУКПС</b>	Закон за финансово управление и контрол в публичния сектор
<b>ИА ОСЕС</b>	Изпълнителна агенция "Одит на средствата от европейския съюз"
<b>ИГРП</b>	Индикативна годишна работна програма
<b>ИАОС</b>	Изпълнителна агенция по околна среда
<b>ИНТОСАЙ</b>	Международна организация на върховните одитни институции (ВОИ)
<b>ИПА</b>	Институт по публична администрация
<b>ИСУН 2020</b>	Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в периода 2014-2020 г.
<b>ИП</b>	Искане за плащане
<b>КК</b>	Сектор „Координация и комуникация“
<b>ККТП</b>	Отдел „Координация, комуникация и Техническа помощ“
<b>КН</b>	Комисия за наблюдение
<b>КТ</b>	Кодекс на труда
<b>МОСВ</b>	Министерство на околната среда и водите
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>МСВОИ</b>	Международни стандарти на върховните одитни институции
<b>МФ</b>	Министерство на финансите

<b>НКС</b>	Националната комуникационна стратегия
<b>НПРД</b>	Национална приоритетна рамка за действие
<b>НСИ</b>	Национален статистически институт
<b>НПР България 2020</b>	Национална програма за развитие : България 2020
<b>ОП</b>	Оперативна програма
<b>ОПД</b>	Отдел „Оценка на проекти и договаряне“
<b>ОПИК</b>	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
<b>ОПНОИР</b>	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
<b>ОПОС 2014 - 2020</b>	Оперативна програма „Околна среда“
<b>ОПРР</b>	Оперативна програма „Региони в растеж“
<b>ОПРЧР</b>	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
<b>ОПТТИ</b>	Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“
<b>ОН</b>	Отдел „Одити и нередности“
<b>ОСН</b>	Сектор „Отпадъци, Свлачища и Наводнения“
<b>ИА „ОСЕС“</b>	Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“
<b>ПК</b>	Отдел „Последващ контрол“
<b>ПН</b>	Процедурен наръчник
<b>ПО</b>	Приоритетна ос
<b>ПО1</b>	Приоритетна ос „Води“
<b>ПО2</b>	Приоритетна ос „Отпадъци“
<b>ПО3</b>	Приоритетна ос „Натура 2000 и биоразнообразие“
<b>ПО4</b>	Приоритетна ос „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“
<b>ПО5</b>	Приоритетна ос „Подобряване качеството на атмосферния въздух“
<b>ПО6</b>	Приоритетна ос „Техническа помощ“
<b>ПП</b>	Отдел „Програмиране и планиране“
<b>ПСОВ</b>	Пречиствателна станция за отпадъчни води
<b>РОР</b>	Регламент за общоприложимите разпоредби
<b>РУО</b>	Ръководител на управителния орган
<b>СУК</b>	Системи за управление и контрол
<b>УЕПП</b>	Управление на европейски проекти и програми
<b>УО</b>	Управителен орган
<b>ФД</b>	Отдел „Финансова дейност“
<b>ФМФИБ</b>	Фонд мениджър на финансови инструменти в България
<b>ФнФ</b>	Фонд на фондовете
<b>ФИ</b>	Финансови инструменти
<b>ФС</b>	Финансово споразумение

## ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК

<b>АРАННЕ</b>	Разработена от ЕК система като инструмент за оценка на риска по оперативните програми, заложена в описанието на СУК
<b>Безвъзмездна финансова помощ</b>	Без това да противоречи на чл. 121 от Регламент (ЕО, Евратом) № 966/2012, са средства, предоставени от ОПОС, включително съответното национално съфинансиране, с цел изпълнението на одобрен проект, насочен към постигане на определени цели
<b>Бенефициент</b>	Стопански субект, организация или предприятие, публичен или частен, който отговаря за започване/за започване и изпълнение на операциите. <sup>1</sup>
<b>Договор за предоставяне на БФП</b>	Договор, сключен между ръководител на управляващия орган и бенефициент, за предоставяне и разходване на безвъзмездна финансова помощ с цел изпълнение на одобрен проект
<b>Индикатор</b>	Количествена мярка за постигнати резултати или изпълнени цели на проект, например брой или процент на обучени лица
<b>Мониторинг</b>	Редовно и изчерпателно наблюдение на финансовите средства, напредъка и резултатите от даден проект
<b>Оперативна програма</b>	Документ, представен от държава членка и одобрен от Комисията, който определя стратегия за развитие съгласно набор от приоритети, които следва да се осъществят с помощта на фонд, или в случая на цел „Сближаване“, с помощта на Кохезионния фонд и на ЕФРР.
<b>Операция</b>	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.
<b>Оценка</b>	Например за ефективността на даден проект, за качеството на услугата, която се предоставя на аудиторията, за финансовото изпълнение и финансовата целесъобразност на проект и др.
<b>Приоритетна ос</b>	Една от целите на стратегията в оперативна програма, включваща група операции, които са свързани и имат специфични измерими цели
<b>Ръководител на УО</b>	Ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или оправомощено от него лице. <sup>2</sup>
<b>САП</b>	Системата САП/РЗ е централизирана система, развита, поддържана и притежавана от Министерството на финансите. Целта на системата е да покрива осчетоводяването, бюджетирането и финансовото управление.
<b>Управляващ орган</b>	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. <sup>3</sup> Управляващите органи отговарят за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмата, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, вкл. за извършването на финансови корекции. <sup>4</sup>
<b>Устойчивост</b>	Проектът е устойчив, ако осигурява ползи за целевата група/бенефициента за продължителен период, включително след приключване на финансовата помощ за проекта

<sup>1</sup> Лицата, посочени в чл. 2, ал. 10 от Регламент (ЕО) № 1303/2013 и в контекста на схемите за държавни помощи, съгласно чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на ЕС.

<sup>2</sup> ЗУСЕСИФ, чл. 9, т. 5

<sup>3</sup> Регламент ЕС № 1303/2013 г. на Съвета

<sup>4</sup> ЗУСЕСИФ, чл. 9, т. 5

## РЕЗЮМЕ

В настоящия одит са анализирани и оценени използването на инструментите за мониторинг и оценка на оперативната програма Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.

С разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1303/2013<sup>5</sup> са въведени изисквания към държавите членки за провеждане на мониторинг на програмите, финансирани със средства от Европейския съюз (ЕС), за преглед на изпълнението и напредъка в постигането на целите на оперативните програми. На ниво оперативни програми органите и функциите по мониторинг и контрол са определени със Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове.

Дейността по мониторинг и оценка е съществена и подпомага изпълнението на целите и приоритетите на Споразумението за партньорство и оперативните програми, с оглед предприемане на подходящи и навременни коригиращи действия, и при следване на принципите за добро финансово управление.

В резултат на одита са направени следните основни изводи и заключения:

1. Управляващият орган извършва дейностите по наблюдение на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ в съответствие с разработената схема за мониторинг, включваща индикатори за напредък, набиране и поддържане на информация за анализ и оценка на програмата. Отговорностите на Управляващия орган на оперативната програма са определени в утвърдените вътрешни правила в Системата за управление и контрол, а контролните процедури и дейности - в Процедурния наръчник на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“.

При изпълнение на задълженията по набиране и поддържане на информация за анализ и оценка на програмата, свързани с мониторинг и оценки, в системите за управление и контрол са вменени отговорности на по-голямата част от структурните звена в Управляващия орган. Установени са слабости при разделение на контролни от изпълнителски функции и дублиране на функции по отношение на дейностите за предоставяне на информация за анализ и оценка на програмата, дължащи се на липсата на ясно конкретизиране на отговорности на част от структурните звена на Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“. Установените слабости при управлението на човешките ресурси относно подбор, назначаване и обучение на служителите, ангажирани в главната дирекция показват необходимост от предприемане на допълнителни мерки с цел спазване на изискванията на чл. 125, параграф 3, буква „г“ на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и на Насоките на ЕК относно административния капацитет, необходим на управляващите органи.

За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. ръководителят на Управляващия орган е сменян седем пъти.

2. С въведените от Управляващия орган правила, процедури и контроли с процедурния наръчник са създадени условия за събиране, анализ, оценка и докладване на информацията, необходима за мониторинга, оценката, управлението и контрола при изпълнение на отговорностите на Управляващия орган, както и осигуряване на пълна и надеждна информация в Информационната система за управление и наблюдение ИСУН 2020. При прецизиране на задълженията на структурните звена в Управляващия орган в системите за управление и контрол следва да се предвиди необходимостта от интегриране в някои работни процедури, изпълнявани от Управляващия орган, с въведените функционалности на системата за управление и наблюдение ИСУН 2020.

<sup>5</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 г. 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

Целта е минимизиране на извършваните стандартни работни процедури на хартиен носител и по-добра одитна следа относно извършваните контролни процедури.

При годишното докладване по напредъка в изпълнение на разпоредбите в европейските регламенти и националните документи са представяни детайлно проблемите в напредъка по изпълнение на програмата, но въпреки това информацията за решаването им не е достатъчна. Посочвани са идентифицираните трудности и забавяния, но не са планирани и очертани контролни дейности, с оглед проследимост дали са предприети оптималните и достатъчни действия за тяхното преодоляване.

**3.** За работата в информационните системи и за използването на софтуерни продукти и приложения при изпълнение на целите на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, в процедурния наръчник за програмата са включени изисквания, отговорности и срокове за въвеждане на информацията като част от процедурите за планиране, договаряне, изпълнение, докладване и контрол.

Доразвиването на възможностите на ИСУН 2020, чийто администратор е Дирекция „Централно координационно звено“ в Администрацията на Министерския съвет, в посока използване на всички заложи функционалности ще улесни Управляващите органи и контролните органи при извършвания мониторинг на изпълнението на оперативната програма чрез съкращаване на необходимото време за извършване на определени процеси и подобряване на потребителския интерфейс и аналитичните функции на информационната система.

**4.** При управлението на риска са налице пропуски, свързани с идентифицирането на основните рискове за изпълнението и оценката на програмата, което води до липсата на начертани и своевременно предприети управленски действия. Доколкото използването на инструмента АРАХНЕ ще бъде взето предвид при оценка на съответствието на въведените системи за контрол от Европейската комисия, като основа на мерките за борба с измамите, от Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ не са предприети достатъчни действия за използване на всички механизми за добро управление на риска от измами и осигуряване на прозрачност.

Ежемесечна информация за изпълнението и за възникнали проблеми по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ не е изпращана до Администрацията на Министерския съвет (дирекция „Централно координационно звено“), по утвърден образец, въпреки че такава информация е изисквана по официален и по неформален ред.

**5.** В рамката за изпълнение за 2018 г. по приоритетните оси на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ са включени 19 показатели (финансови, за изпълнение и стъпките за изпълнение), които ще се докладват на Европейската комисия. От Управляващия орган са полагани усилия за минимизиране на риска от неизпълнение на етапните цели и загуба на финансов ресурс, като са предприети коригиращи действия за корекции в оперативната програма, в частта на финансовия план за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.

Анализът на изпълнението на програмата за първото шестмесечие на 2018 г., спрямо отчетените резултати към 31.12.2017 г. показва напредък по отношение изпълнението на финансовите индикатори на програмата в частта на договорените средства по отделните приоритетни оси, като се запазва рискът от неизпълнение на етапните цели по отношение на сертифицираните средства.

В резултат на усилията на Управляващия орган през 2018 г. за ускоряване на процеса по сертифициране на разходите и предоговаряне на финансовия план по оперативната програма по реда на чл. 87 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 във връзка с прилагането на правилото за отмяна на бюджетни ангажименти, рискът от загуба на средства по финансовия план за 2015 г. е прекратен, а общият размер на потенциалната загуба на средства по Кохезионния фонд и по Европейския фонд за регионално развитие е сведен до 14 млн. евро.

6. Текущото наблюдение има особено важна роля при дългосрочните политики/стратегии, които се реализират в няколко времеви фази (пътни карти). Разработването на т.нар. пътни карти, като инструмент за многогодишно планиране, е добра практика на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“. Тази практика е показател за предприети управленски действия за повече прозрачност на предвидени процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и създава предпоставки за гъвкавост и по-ранно откриване и управление на рискове. Необходимо е периодично наблюдение и актуализиране на пътните карти след приемане на индикативните годишни работни програми, ако Управляващият орган възнамерява да ги ползва като адекватен инструмент и в бъдеще.

В изпълнение на нормативно установените ангажменти за докладване на напредъка и анализ на изпълнението, от Управляващия орган са изготвени доклади и информации пред институции, ангажирани в процеса на управление на средствата от ЕС. Въведено е и изготвяне на тримесечни доклади по напредъка. Конкретната насоченост на тези доклади е свързана по-скоро с вложените усилия, допринесли за постигането на резултати и прогрес през съответните периоди, отколкото към резултат и за текущо проследяване на напредъка с оглед предприемане на подходящи и своевременни корективни управленски действия. Докладите са непълни, като липсва информация за някои от проектите, в които има проблеми, както и обяснения за породилите ги причини. Затова възможността да бъдат използвани като инструментариум за предприемане на действия по управление на идентифицирани трудности за изпълнение на показателите, етапните и крайните цели по оперативната програма е много ограничена.

Установените при извършените проверки на място трудности при бенефициентите по проекти, финансирани по четири приоритетни оси на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, са свързани с липсата на ликвидност и недостатъчен финансов ресурс за управление на проектите; недостатъчен административен капацитет при възлагане на процедурите за обществените поръчки. Слабостите от страна на Управляващия орган са относими с липсата на задължителни изисквания за провеждане на проверките на място при извършване на плащания, недостатъчен капацитет във връзка с администрирането на нередности, както и липсата на капацитет за изпълнение на процедури по Natura 2000.

Одобрените индикатори с проектните предложения на бенефициентите са насочени към постигане на общите показатели за изпълнение по съответните приоритетни оси, а усвояването на ресурса влияе за изпълнение на финансовите показатели по оперативната програма. Забавянето при изпълнението на пет от шестте проекти, включен в одитната извадка, може да повлияе негативно върху изпълнението на показателите, свързани с етапните цели, както и по отношение на устойчивостта на резултатите от тези проекти, като един от тях е свързан с ангажменти на Република България за докладване по Директивата за местообитанията<sup>6</sup> и Директивата за птиците<sup>7</sup>.

7. Към м. март 2018 г. за текущата оценка на програмата не са разработени критерии и не е извършена промяна в плана за оценката. С Решение № 115 от 26.07.2018 г. е открита процедура с предмет: „Извършване на оценки на изпълнението на оперативна програма „Околна среда 2014-2020“.“<sup>8</sup> С Решение № 55 от 14.02.2019 г. на Възложителя е избран изпълнител. Сключен е договор № Д-30-24 от 01.04.2019 г. и Допълнително споразумение от 23.05.2019 г.<sup>9</sup>

По силата на разпоредбата на чл. 56 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, в обхвата на

<sup>6</sup> Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 година за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна

<sup>7</sup> Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици

<sup>8</sup> Обхватът на поръчката включва 4 компонента: Компонент 1. Оценка на изпълнението на приоритетни оси 1, 2, 3, 4 и 6; Компонент 2: Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на приоритетна ос 5; Компонент 3: Оценка на въздействието на ОПОС и на приноса на подкрепата от ЕСИФ за постигане на специфичните цели по всеки приоритет; Компонент 4: Оценка на прилагането на ОПОС чрез подхода BOMP.

<sup>9</sup> Източник: МОСВ, профил на купувача



плана за оценка не са включени предварителната и последващата оценки на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“. Тези изисквания не са залегнали и в процедурните правила за работа по оперативната програма.

8. Правила и процедури за преразглеждане и актуализиране на предварителната оценка на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, не са включени в процедурния наръчник независимо от създадената възможност с чл. 37, параграф 2, буква „ж“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013, включително в случаите когато по време на фазата на изпълнение на програмата Управляващият орган прецени, че предварителната оценка на финансовите инструменти по програмата може вече да не отразява точно пазарните условия.

9. Разработени са инвестиционни стратегии за финансови инструменти от страна на Фонд на фондовете по приоритетни оси 1 „Води“ и 2 „Отпадъци“. За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. е подписано само едно финансово споразумение на Управляващия орган с Фонда на фондовете, по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, на 10.01.2017 г. Към 30.06.2018 г. все още няма избрани финансови посредници, които да предоставят финансови инструменти. Тъй като по оперативната програма няма интерес към одобрените финансови инструмент под формата на гаранции, се налага актуализация на предварителната оценка по оперативната програма.

Към 30.06.2018 г. от Фонда на фондовете не е взето решение за инвестиране на свободните парични средства при неизползването им по основното предназначение в депозити в Българската народна банка и държавни ценни книжа до размера, който позволява финансовото споразумение относно финансовите инструменти по приоритетна ос 2 с Управляващия орган на оперативната програма, с което са пропуснати ползи.

*През периода 01.01.2014 – 30.06.2018 г. Управляващият орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ полага усилия за ефективно изпълнение на дейностите по мониторинг и оценка на оперативната програма, като:*

- *С процедурния наръчник въвежда правила, процедури и контроли за събиране, анализ, оценка и докладване на информацията, необходима за мониторинга, оценката, управлението и контрола при изпълнение на отговорностите на Управляващия орган, както и за осигуряване на условия за работа в ИСУН 2020;*

- *Представя детайлно проблемите при изпълнение на програмата в рамките на годишното докладване на изпълнението на оперативната програма в съответствие с изискванията в европейските регламенти и националните документи;*

- *Полага усилия за минимизиране на риска от неизпълнение на етапните цели и загуба на финансов ресурс чрез изменения на оперативната програма.*

*Ефективното изпълнение на дейностите по мониторинг е все предизвикателство пред Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ и изисква:*

- *разделение на контролни от изпълнителски функции и недопускане на дублиране на функции по отношение на дейностите за предоставяне на информация за анализ и оценка на програмата,*

- *подобряване на управлението на човешките ресурси при подбора, назначаването и обучението на служителите в Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ при подбора, назначаването и намаляване на текучеството при длъжностните лица с ръководни функции;*

- *отразяване в работните процедури на възможностите на ИСУН 2020 с цел тяхното оптимизиране*

- *гарантиране използването на инструмента за оценка на риска, интегриран в ИСУН 2020 и АРАХНЕ и цялостно подобряване на дейностите по управление на риска за изпълнение на оперативната програма;*
- *подобряване на текущото наблюдение на индикаторите за изпълнение на ниво проект, включително чрез въвеждането им в ИСУН 2020;*
- *по-активно участие и гъвкаво прилагане на различните видове финансови инструменти съобразно спецификите на програмата и планираните процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.*

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през одитирания период<sup>10</sup> носят министрите на околната среда и водите: Искра Димитрова Михайлова-Копарова за периода от 29.05.2013 г. до 19.06.2014 г.; Станислав Анастасов за периода от 19.06.2014 г. до 06.08.2014 г.; Светлана Жекова за периода от 06.08.2014 г. до 07.11.2014 г.; Ивелина Веселинова Василева за периода от 07.11.2014 г. до 27.01.2017 г.; Ирина Стойкова Костова за периода от 27.01.2017 г. до 04.05.2017 г.; Нено Ненов Димов за периода от 04.05.2017 г. и понастоящем.

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение дали е осъществен ефективен мониторинг и оценка на Оперативната програма „Околна среда 2014-2020 г.“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.

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

---

<sup>10</sup> Одитно доказателство № 1

## ВЪВЕДЕНИЕ

### 1. Основание и причини за извършване на одита

**1.1.** Одитът се извършва на основание чл. 5, ал. 1, т. 3 и чл. 6 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на Заповед № ОД-03-02-019 от 11.12.2017 г. издадена от заместник-председател на Сметната палата, изменена със Заповед № ОД-03-02-006 от 02.02.2018 г. Одитът е планиран за изпълнение в Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2017 г. като одитна задача № 326 и е предвидено да бъде извършен в Министерството на околната среда и водите (МОСВ), Управляващия орган (УО) на „Оперативната програма Околна среда 2014-2020“ (ОПОС 2014-2020 г.).

Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“<sup>11</sup> е разработена в изпълнение на Стратегията „Европа 2020“ на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като е насочена основно към изпълнение на приоритета за устойчив растеж на стратегията и по-специално чрез следните конкретни цели:

- изграждане на по-конкурентоспособна нисковъглеродна икономика, в която ресурсите се използват по ефикасен и устойчив начин;
- опазване на околната среда, намаляване на емисиите и предотвратяване на загубата на биоразнообразие;
- възползване от водещата позиция на Европа в разработването на нови екологични технологии и производствени методи.

ОПОС 2014-2020 г. цели да допринесе за:

- намаляване на емисиите на парникови газове в страната в изпълнение на целта на стратегията „Европа 2020“ за 20 % намаляване на емисиите на парникови газове спрямо нивата от 1990 г.;
- създаване на временни и постоянни работни места в изпълнение на мерките по ОПОС за постигане на 75 % заетост за жените и мъжете на възраст между 20 и 64 години до 2020 г. по приоритета за приобщаващ растеж на Стратегията.

Управляващият орган е отговорен за управлението на оперативната програма. Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ (ГД ОПОС) изпълнява функциите на Управляващ орган на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“<sup>12</sup> За одитирания период отговорностите за управленските решения като ръководител на Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г. са изпълнявани от 5 главни директори на ГД ОПОС.

**1.2.** Прегледът и оценката на системата за мониторинг и оценка на оперативните програми има потенциал за акцентирание върху евентуални слабости, причините за неуспехи и отправяне на адекватни препоръки за подобряване на управлението на средствата от ЕС. Конкретните причини и основания за включване на одита в програмата за одитната дейност на Сметната палата са свързани със забавянията при изпълнение на ОПОС 2014-2020 в сравнение с останалите оперативни програми и предизвикателствата, към които са насочени петте приоритетни оси на оперативната програма. При проучването са констатирани:

- затруднения за използване на финансовите инструменти (гаранции по Приоритетна ос 2 (ПО2) „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г.) поради липса на интерес на бенефициентите към използването им;
- закъснение при прилагане на директивата за водите по отношение на агломерациите с над 10 000 екв. ж., тъй като изискванията на Директивата за събиране и

<sup>11</sup> Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020 г.“ (ОПОС 2014 – 2020 г.) е официално одобрена от Европейската комисия с Решение С(2015) 4144 от 15.06.2015 г. за одобряване на някои елементи на ОПОС за подкрепа по линия на ЕФРР и КФ по цел „Инвестиции за растеж и работни места“ в Република България.

<sup>12</sup> Чл. 10, т. 3 и чл. 11, т. 9 на ПМС № 79 от 10 април 2014 г.

пречистване са изпълнени само в 2 агломерации, които са с над 10 000 екв. ж. (както е посочено в стратегията на оперативната програма<sup>13</sup>);

- забавяния при проектите за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци предвид необходимостта от промяна на приоритетите по отношение на отпадъците към предотвратяване на отпадъците, повторната употреба и рециклирането, така че нуждите от депониране на отпадъците да бъдат намалени;

- трудности при изпълнението на проектите по Приоритетна ос 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ (ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“) поради забава при стартиране на дейностите по договаряне на безвъзмездна финансова помощ (БФП), вследствие на обжалване на решения за обявяване на обществени поръчки;

- забавяния поради обжалване на решения за обявяване на обществени поръчки при изпълнение на проекти за установяване на центрове за повишаване готовността на населението за адекватна реакция при наводнения и последващи кризи и за създаване на Национална система за управление на водите в реално време (НСУВРВ) - р. Искър. По ПО 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“, които са свързани с предизвикателствата за околната среда и човешкото здраве, идентифицирани в националните стратегически документи, по отношение на различните неблагоприятни геодинамични процеси – свлачища, абразии, ерозии, срутища и пр.;

- необходимост от ускоряване на проектите за изграждане на информационна система за качеството на атмосферния въздух – част от ангажиментите по докладване и 11 проекти с общини, изпълнението на които е в резултат на заложените мерки в дългосрочни програми и краткосрочни планове за действие в зависимост от източниците на замърсяване и др.

Идентифицираните инвестиционни нужди са адресирани с интервенции по шест приоритетни оси (ПО), които са: ПО 1 "Води" и ПО 2 "Отпадъци", ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“, ПО 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“, ПО 5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ и ПО 6 „Техническа помощ“. Целите на приоритетните оси са насочени в изпълнение на 2 тематични цели.

## **2. Описание на обекта на одит**

Обект на одит са дейностите по мониторинг и оценка на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. Мониторингът (наблюдението) и оценката са процеси на систематично и продължително събиране, анализиране, оценка и използване на информация за целите на управлението и вземането на решения при изпълнението на оперативната програма. Дейностите имат за цел да установят и оценят съответствие на изпълнените процедури/мерки/дейности с планираните параметри, а също и да предоставят количествена и качествена информация, чрез която да бъдат измерени ефективността и ефикасността от изпълнението на целите на програмата и на отделните проекти. Информацията се базира на показатели, планирани при програмирането на оперативната програма, както и на тези, заложените от бенефициентите в одобрените проектни предложения.

По отношение на мониторинга и оценките, при управлението на оперативната програма Управляващият орган е отговорен да<sup>14</sup>:

- подпомага работата на Комитета за наблюдение по чл. 47 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 и му осигурява информацията, необходима за изпълнение на неговите задачи и в частност информация, свързана с напредъка на оперативната програма при постигането на целите, финансови данни и данни относно индикаторите и етапните цели;

<sup>13</sup> Стр. 3 на ОПОС 2014 – 2020, одобрено изменение с Решение на Министерския съвет № 349/29.06.2017 г.

<sup>14</sup> в съответствие с чл. 125, § 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

- разработва и, след одобрение от Комитета за наблюдение, предоставя на Европейската комисия (ЕК) годишни и окончателен доклад за изпълнение по чл. 50 от Регламент (ЕС) № 1303/2013;

- предоставя на бенефициентите информация от значение за изпълнението на техните задачи и за изпълнението на операциите;

- създава система за записване и съхраняване в компютъризирана форма на данни за всяка операция, необходими за мониторинга, оценката, финансовото управление, проверката и одита, включително данни за отделните участници в операциите.

Управляващият орган извършва дейностите по наблюдение на ОПОС 2014 - 2020 в съответствие с разработената схема за мониторинг, включваща индикатори за напредък, набиране и поддържане на информация за анализ и оценка на програмата. Дейността е съществена и следва да спомага за предприемане на подходящи и навременни коригиращи действия за намаляване на последствията от прегледа на рамката за изпълнение през 2019 г., свързани с: преразпределение на резерва за изпълнение; спиране на междинните плащания при ясно установени слабости при изпълнението; изменения на оперативни програми, ако е необходимо, в съответствие с общо приложимите разпоредби за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ).

**2.2.** На ниво оперативна програма, УО следва да осигури процедури за предоставяне на информация и документи за одобрение/съгласуване и наблюдение на напредъка от изпълнението на целите на оперативната програма, включително и информация за трудности и забавяния при изпълнението на проектите на мониторинговия комитет по наблюдение на напредъка при изпълнението на оперативната програма, респективно Комитета по наблюдение на ОПОС 2014 - 2020. Управляващият орган контролира дейността като отговаря за изпълнение на предварително заложените в оперативната програма показатели за измерване на нейното изпълнение, като съставя и след одобрение от Комитета по наблюдение изпраща до Комисията годишни доклади и окончателен доклад за изпълнението, посочени в член 50 на Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и предоставя на Сертифициращия и Одитния орган изискуемата информация в изпълнение на разпоредбите в чл. 87 от Регламент (ЕС) № 1303/2013<sup>15</sup>. Отговаря и за изпълнение на нормативно установените си ангажименти за докладване на национално ниво<sup>16</sup>.

**2.3.** На ниво проекти, текущото наблюдение на изпълнението на проектите се извършва от структурните звена на УО. Ролята на УО на оперативната програма в процеса на мониторинг е да наблюдава изпълнението на проектите спрямо заложените от бенефициентите специфични индикатори, както и да осигури успешното им приключване. Координаторите по проектите към бенефициентите подпомагат дейността като индикират за трудности при изпълнението на проектите – отклонения от графициите, трудности за финансиране и др. УО на ОПОС 2014 – 2020 г. следи изпълнението на индикаторите чрез: междинни/окончателен технически доклади и проверки на място.

**2.4.** За да гарантира успешното управление на оперативната програма, УО следва да оценява нейната ефективност, ефикасност и въздействие, като извършва оценки. Чрез тях се събира информация за изпълнението, постигнатите резултати и цели на проектите, въз основа на която се прави анализ на ефективността и ефикасността на оперативната програма. Поне веднъж през програмния период трябва да се проведе оценка, с която да се оцени приносът на подкрепата от европейските структурни и инвестиционни фондове за постигането на целите по всеки приоритет. Оценка се извършват от вътрешни или външни експерти, които са функционално независими от органите, отговарящи за изпълнението на програмата, при съблюдаване на насоките, които Европейската комисия

<sup>15</sup> съгласно чл. 32, ал. 3 на Наредба № Н-3 от 8.07.2016 г.

<sup>16</sup> чл. 4, ал. 2 и ал. 3 на Постановление № 70 от 14 април 2010 г.; пред Комисията за околна среда в НС, за изпълнение на целите на НПП България 2020 и др.

предоставя относно начина на извършване на оценките. Управляващите органи предприемат оценки или дейности по самооценка в сътрудничество с комитетите за наблюдение.<sup>17</sup>

**2.5.** Отговорностите на УО на ОПОС 2014 – 2020 г. по отношение на текущо наблюдение са определени в утвърдените вътрешни правила в Системата за управление и контрол (СУК), а контролните процедури и дейности - в Процедурния наръчник на ОПОС 2014 – 2020 г.

На ниво програма, наблюдението се осъществява от отдел „Финансова дейност“, а на ниво проекти от отдел „Мониторинг“. Координацията на дейността на УО с Комитета по наблюдение се осъществява от отдел „Комуникация, координация и техническа помощ“. Функциите по мониторинг на изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г. са разпределени на отделни структурни звена („Мониторинг“ с функции по верификация, „Последващ контрол“, „Финансова дейност“, „Координация, комуникация и техническа помощ“ чрез сектор „Административен капацитет и техническа помощ“ (АКТП) и „Одити и нередности“)

а. Средствата от Кохезионния фонд (КФ) и от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) по ОПОС за периода 2014 - 2020 г. са насочени към постигането на тематична цел 6 „Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“ (92,87 на сто) и тематична цел 5 „Насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска“ (4,44 на сто) чрез реализиране на съответните инвестиционни приоритети, както и за техническа помощ (2,69 на сто). Помощта от ЕСИФ по оперативната програма (от ЕФРР и КФ по всички приоритетни оси без национално финансиране) възлиза на 1 504 824 141 евро, от които 1 133 619 883 евро от КФ. Три от приоритетните оси се финансират от КФ (ПО 1 „Води“, ПО 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“ и ПО 5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“) и три – от ЕФРР (ПО 2 „Отпадъци“, ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ и ПО 6 „Техническа помощ“). Националното съфинансиране общо е в размер на 265 557 204 евро, от които за помощта от КФ – 200 050 569 евро.<sup>18</sup> Общият бюджет по оперативната програма (помощта от ЕФРР и КФ с национално съфинансиране) е 1 770 381 345 евро.

За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. размерът на договорените средства е в размер на 1 003 002 402,26 лв., което представлява 29 на сто от бюджета на програмата. Общият брой на сключените договори е 76<sup>19</sup>. Делът на договорените средства е значително по-нисък от договорените средства по другите две оперативни програми, опериращи със средства от ЕФРР и Кохезионен фонд, където тези дялове са 81,72 на сто, 74,72 на сто и 66,60 на сто, по справка от ИСУН 2020 към 30.06.2018 г.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета

<sup>18</sup> стр. 146 - 147 от ОПОС, одобрено изменение с Решение на Министерския съвет № 349/29.06.2017 г.

[http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/ope\\_2014-2020\\_amendment\\_bg\\_july2017.pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/ope_2014-2020_amendment_bg_july2017.pdf)

<sup>19</sup> по справка в ИСУН, по справка в ИСУН, модул Договори ,за сключените договори по ОПОС 2014 – 2020 г. към 30.06.2018 г.: По Ос 1 „Води“ – 24, по ос 2 Отпадъци – 23, по ос 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ – 4, по ос 4 "Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища" – 4, по ос 5 "Подобряване качеството на атмосферния въздух" о – 11 и по ос 6 Техническа помощ – 10.

<sup>20</sup> ИСУН публичен модул

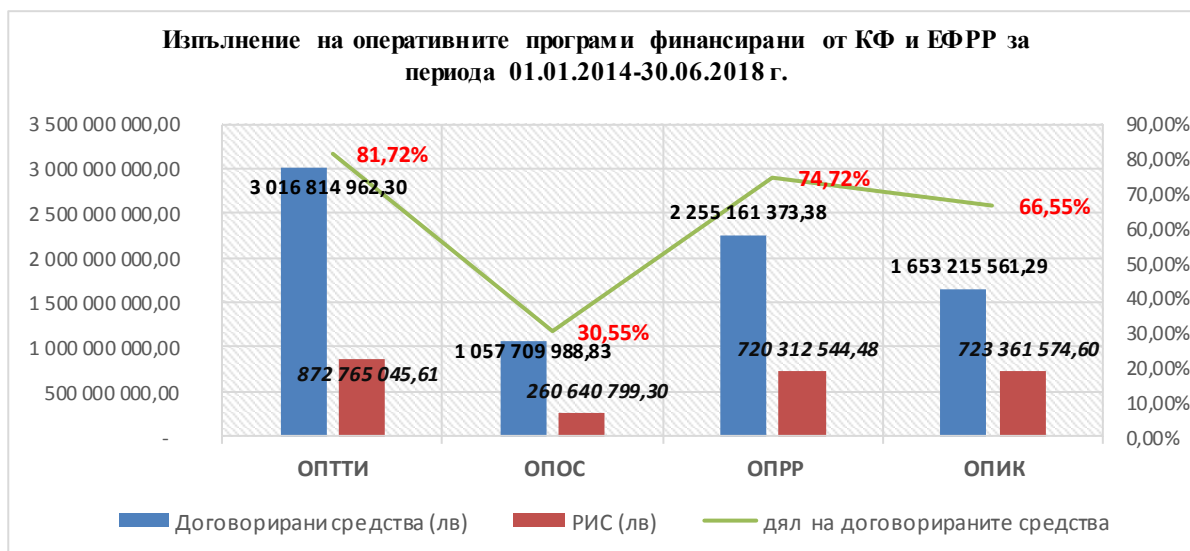
<http://2020.eufunds.bg/bg/0/Implementation?DateFrom=EGDEpAFvFbZBFpElmf6Rw%3D%3D&DateTo=oCR38x7u6dsUC5SgrAGRgw%3D%3D&HeaderDate=oCR38x7u6dsUC5SgrAGRgw%3D%3D>

**Таблица № 1** Договорени и реално изплатени средства по оперативни програми, финансирани със средства от ЕФРР и КФ към 30.06.2018 г. (Справка от публичния модул на ИСУН 2020)

Оперативна програма	Бюджет на програмата Общо /лв./	Договорени средства /лв/		Реално изплатени средства /лв/	
		Общо към 30.06.2018 г.	% на изпълнение	Общо към 30.06.2018 г.	% на изпълнение
<b>ОПТТИ</b>	3 691 799 790.72	3 016 814 962.30	81.72	872 765 045.61	23.64
<b>ОПОС</b>	<b>3 462 564 946.01</b>	<b>1 003 002 402.26</b>	<b>28.97</b>	<b>260 640 799.30</b>	<b>7.53</b>
<b>ОПРР</b>	3 018 201 866.00	2 255 161 373.38	74.72	720 312 544.48	23.87
<b>ОПИК</b>	2 484 169 903.16	1 654 497 095.75	66.60	723 361 574.60	29.12

Реално изплатените средства по ОПОС 2014 – 2020 г. към 30.06.2018 г. са около 8 на сто. При сравнение на програмите, финансирани от Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие се установи, че към 30.06.2018 г.<sup>21</sup> при ОПОС 2014 – 2020 се наблюдава най-слаб напредък по отношение на договорените и реално изплатени средства, както и най-нисък процент на изпълнение на финансовите показатели при съпоставката с останалите оперативни програми, финансирани със средства от КФ и ЕФРР.

**Диаграма № 1** Изпълнение на оперативните програми, финансирани със средства от КФ и ЕФРР



<sup>21</sup>сравнение на програмите, финансирани от Кохезионния фонд и Европейския фонд за регионално развитие <http://2020.eufunds.bg/bg/0/Implementation?DateFrom=EGDEpAFvFbZBFpElnf6Rw%3D%3D&DateTo=oCR38x7u6dsUC5SgrAGrgw%3D%3D&HeaderDate=oCR38x7u6dsUC5SgrAGrgw%3D%3D>

## 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:

**1.2.1.** Да се извърши анализ и оценка на въведения механизъм за мониторинг и оценка на Оперативната програма „Околна среда 2014-2020“.

**1.2.2.** Да се идентифицират основните рискове за забавянето при изпълнението на Оперативната програма „Околна среда 2014-2020“ и да се открият предизвикателствата и резервите за намаляване на риска от загубата на финансов ресурс по програмата.

**1.2.3.** Да се предостави на законодателната и изпълнителната власт, на ръководството на Министерството на околната среда и водите и на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“, както и на други потребители на доклада независима и обективна оценка доколко ефективни са функциите по мониторинг и оценка от страна на Управляващия орган на „Оперативната програма Околна среда 2014-2020“ за изпълнение на целите на оперативната програма.

**1.2.4.** Да се подпомогне ръководството на Министерството на околната среда и водите и на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“, одитирания обект относно идентифицираните слабости и да се дадат препоръки за подобряване на процесите по мониторинг и оценка на Оперативната програма „Околна среда 2014-2020“ с цел недопускане загуба на финансов ресурс и постигане на целите на оперативната програма.

### 2. Обхват на одита

Одитираният период е от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.

**2.1.** В обхвата на одитната задача се включва:

А) Анализ и оценка на ефективността на наблюдението на изпълнението на ОПОС 2014-020 г. и предприетите действия при установени слабости, пропуски и забавяния:

- създадения механизъм за мониторинг ;
- утвърдените правила за събиране, обобщаване, анализ и оценка на информацията;
- въведените процедури за функциониране на информационните системи и оторизация на отговорните лица;
- въведените правила за работа на Комитета за наблюдение (КН) и осигурената координация с УО на ОПОС 2014-2020 г.;
- утвърдената методология на риска и предприетите коригиращи действия;
- спазването на изискванията за докладване и извършените действия за изпълнение на етапните цели на ОПОС 2014-2020 г.;
- периодичния преглед за изпълнение на индикаторите на ОПОС 2014-2020 г.;
- извършваните проверки на място като инструмент за мониторинг.

Б) Планиране, координиране и провеждане на дейностите, свързани с оценките на ОПОС 2014-2020 г. през програмния период, в т.ч.:

- преглед и проверка относно спазване на утвърдените процедури за извършване на оценките;
- утвърден План за оценка на ОПОС 2014-2020 г.;
- предприети действия по подготовка и организиране на изпълнението на междинната оценка.
- ангажираност, координация и комуникация със заинтересованите страни
- извършени анализи за интереса и готовността на бенефициентите.



От обхвата на одита се изключва администрирането на нередностите и измамите.<sup>22</sup>

**2.2.** Настоящият одит дава отговор на следния основен въпрос:

**Осъществени ли са ефективни мониторинг и оценка на „Оперативна програма Околна среда 2014-2020“ (ОПОС) за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.?**

***Първи специфичен въпрос:** Извършвано ли е ефективно наблюдение и предприемани ли са подходящи коригиращи действия при установени слабости, пропуски и забавяне на изпълнението на ОПОС?*

**Специфични подвъпроси**

Утвърден ли е подходящ механизъм за мониторинг на изпълнението?

Осигурена ли е своевременна и надеждна информация?

Въведени ли са подходящи условия и контроли на ниво оперативна програма за функциониране на информационните системи?

Извършвано ли е адекватно управление на риска от страна на Управляващия орган?

Предприети ли са подходящи управленски действия за изпълнение на етапните цели?

Извършван ли е периодичен преглед за изпълнение на индикаторите?

***Втори специфичен въпрос:** Предприети ли са подходящи действия за планиране, координиране и провеждане на дейностите, свързани с оценките на ОПОС през програмния период?*

**Специфични подвъпроси**

Създадени ли са условия за подготовка на изпълнението на междинната оценка?

Осигурена ли е подходяща ангажираност, координация и комуникация със заинтересованите страни?

### **3. Одитни критерии и показатели**

Критериите и показателите за оценка при извършване на одита „Мониторинг и оценка на „Оперативната програма Околна среда 2014-2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. са представени в приложение към настоящия доклад<sup>23</sup>.

### **4. Одитна методология**

При проверка на изпълнението на дейностите за изпълнение на одитната задача е използвана комбинация от резултатно-ориентиран подход и системно-ориентиран подход.<sup>24</sup> Резултатно-ориентираният подход е приложен за изследване ефективността на мониторинга за проследяване на напредъка и постигането на целите, както и предприетите управленски действия. При проверка функционирането на системите за управление по отношение на въведените правила и процедури за мониторинг и оценка е използван системно-ориентиран подход.

За извършване на преглед и оценка за наличие на подходящ административен капацитет в Главна дирекция „ОПОС“, е дефинирана одитна извадка. Извадката обхваща 37 от общо 143 служители. Проверката на досиетата е включена в обхвата на одита с оглед идентифицирания висок риск относно адекватността на административния капацитет в ГД ОПОС.

<sup>22</sup> Одитен доклад № 0300201116 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“ <http://www.bulnao.government.bg/bg/search?q=%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B5&page=2>

<sup>23</sup> Приложение № 1 Критерии и показатели

<sup>24</sup> МСВОИ 300, т. 26; МСВОИ 3100, т. 3

За изследване изпълнението на функциите по мониторинг, осъществявани от Управляващия орган и от бенефициентите, е дефинирана одитна извадка от проекти за извършване на проверки на място. Извадката включва 6 проекта, финансирани със средства по четири приоритетни оси на ОПОС 2014-2020 и са обхвата 17 на сто от сключените общо 35 договора, по които са извършени междинни плащания. Популацията от сключени договори е генерирана чрез справки от ИСУН 2020.

В обхвата на извадката не са включени проекти, обект на проверка при предходни одити на Сметната палата, ЕК, Европейската сметна палата (ЕСП) и Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС).

## КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

### 1. Осигурени условия за изпълнение на дейностите по мониторинг на изпълнението на оперативна програма „Околна среда 2014-2020“

#### 1.1. Разделение на отговорностите на структурните звена

С разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.<sup>25</sup> са въведени изисквания за провеждане на мониторинг на оперативни програми, съфинансирани със средства от ЕС, за преглед на изпълнението и напредъка в постигането на техните цели. В критериите за определяне на управляващия орган като изискване към вътрешната среда за контрол са заложили наличие на организационна структура, която покрива функциите на управляващия орган, и разпределение на функциите, което да гарантира, че принципът на разделение на функциите се спазва<sup>26</sup>.

Органите за управление и контрол и за мониторинг на средствата по ЕСИФ и техните функции са определени със Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове.<sup>27</sup> Конкретните процедури при изпълнение на тези функции са утвърдени в процедурните наръчници на управляващите органи и във вътрешните правила на комитетите за наблюдение.

**1.1.1.** На национално ниво дирекция „Централно координационно звено“ (ЦКЗ) в Администрацията на Министерски съвет (АМС) извършва анализ и текущ мониторинг на функционирането на системата за управление на европейските фондове и прави предложения за подобряването ѝ, както и текущо наблюдение на финансовото и физическото изпълнение на програмите и инструментите с цел хоризонталните въпроси да се третират еднакво при всички програми и инструменти.<sup>28</sup> В изпълнение на нормативно определената компетентност, от ЦКЗ е изисквана ежемесечна информация по образец във връзка с напредъка по всички оперативни програми. Въпреки изискваната от дирекция ЦКЗ ежемесечна информация за изпълнението на ОПОС 2014-2020, за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. информация не е получавана<sup>29</sup>, с което от УО не са спазвани нормативно определените функции за докладване към администрация, която подпомага заместник министър-председателя, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ.

Такава информация за първи път от УО на ОПОС 2014 – 2020 до ЦКЗ е предоставена през м. юли 2018 г.<sup>30</sup>

**1.1.2.** На ниво оперативна програма наблюдението се извършва от Комитета за наблюдение<sup>31</sup> (КН) и Управляващия орган на оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ (УО на ОПОС)<sup>32</sup>.

<sup>25</sup> Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г. - Част II, Дял V, Глава I "Мониторинг", Раздел I "Мониторинг на програмите", чл. 125 , мониторинг във връзка с: чл. 21 - преглед на изпълнението на програмите през 2019 г. спрямо рамката на изпълнението; чл. 50 - съдържа разпоредби относно изготвянето на доклади за изпълнението на програмите; чл. 72 относно спазване на принципа за разделение на функциите между и вътре в институциите, които участват (общи принципи за системите за управление и контрол и Приложение № 13 към него), чл.111 - срок за представяне на годишните доклади на ЕК ; чл.125, §4, б. "д" - УО съставя декларацията за управлението и годишния отчет, посочен в член 59, параграф 5, букви а) и б) от Финансовия регламент.; Чл.138-предоставяне на информация от държавите –годишен счетоводен отчет, декларацията за управлението и годишния отчет, одитното становище и контролен доклад; Регламент(ЕС) № 966 от 25.10.2012 г.- (Финансов регламент) – Чл. 59 за ежегодно представяне на пакет от документи до 15 февруари; Регламент за изпълнение (ЕС) № 1011/2014 г. - чл. 2 и 3 за определяне на образец (Приложение № II) за подаване на финансови данни до Комисията за целите на мониторинга.

<sup>26</sup> Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г., Приложение XIII, ал. 1, т. i

<sup>27</sup> Обн. ДВ. бр.101 от 22 Декември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.74 от 20 Септември 2016г., изм. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.85 от 24 Октомври 2017г., изм. ДВ. бр.2 от 3 Януари 2018г.

<sup>28</sup> на основание чл. 75, т. 8 и т. 9 от Устройствения правилник на Министерски съвет (МС) и на неговата администрация

<sup>29</sup> Одитно доказателство № 2

<sup>30</sup> Одитно доказателство № 2

<sup>31</sup> Раздел II на ЗУСЕИФ и ПМС №79/2014 г.) 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. (обн., ДВ. бр. 34 от 15.04.2014 г., в сила от 15.04.2014 г.) и ПМС № 189 на Министерския съвет от 20 юли 2015 г. за изменение и допълнение

Комитетът за наблюдение<sup>33</sup> осъществява дейността си при спазване на вътрешни правила за работа<sup>34, 35</sup> и кодекс на поведение<sup>36</sup>. Функциите на секретариат на КН се изпълняват от Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ в МОСВ, чрез отдел „Координация, комуникация и техническа помощ“ (ККТП). Заседанията на КН на ОПОС се провеждат най-малко два пъти годишно<sup>37</sup>. Вътрешните правила за работа на КН и кодекса на поведение са публикувани на интернет страницата на ОПОС.<sup>38</sup> От началото на 2014 г. до края на май 2018 г. са проведени 11 заседания и 12 писмени процедури за неprisъствено вземане на решения. Презентациите, протоколите, докладите и приетите документи са публични.<sup>39</sup> Резултатите след проведено заседание, се публикуват на интернет страницата на ОПОС 2014-2020 г. и на Единния информационен портал за обща информация за изпълнението и управлението на ЕСИФ.<sup>40</sup>

Комитетът за наблюдение изпълнява функции по мониторинг, като разглежда изпълнението на програмата и следи за напредъка, докладван от УО, в постигането на целите и приоритетите на ОПОС въз основа на дефинираните в нея индикатори, включително индикаторите, заложи в рамката за изпълнение; разглежда и одобрява изготвените от УО годишни доклади и окончателния доклад за изпълнението на ОПОС; одобрява и следи изпълнението на плана за оценка на ОПОС и разглежда предоставена от УО на ОПОС информация за резултатите, заключенията и препоръките от извършените оценки на програмата, получава информация за предварителната оценка за прилаганите финансови инструменти и разглежда напредъка в изпълнението им и др.

В Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. са описани задачите на УО на ОПОС във връзка със сформиранието и организирането на работата на Комитета за наблюдение на ОПОС.<sup>41</sup>

*С въведените процедури в Наръчника за управление на ОПОС 2014 – 2020 за изпълнение на функциите на Управляващия орган, в качеството му на секретариат на Комитета за наблюдение, са създадени условия за подпомагане на дейността на Комитета за наблюдение и ефективно изпълнение на функциите му, посочени в Регламент (ЕС) № 1303/ 2013.*

**1.1.2.1.** При изпълнение на функциите за управление и контрол на оперативната програма, Управляващият орган извършва дейности по наблюдение на ОПОС в съответствие с разработена схема за мониторинг, включваща индикатори за напредък,

<sup>32</sup> Чл. 1 от ЗУСЕСИФ и ПМС № 58/14.03.2014 г. на Министерския съвет, обнародван в ДВ №27/25.03.2014 г., е изменен и допълнен Устройствения правилник на Министерството на околната среда и водите. Съгласно това изменение е създадена Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“. Тя изпълнява функциите на Управляващ орган на Оперативна програма „Околна среда“ за програмни периоди 2007 – 2013 г. и 2014 –2020 г., и всички произтичащи от това задължения и отговорности, съгласно регламентите на Европейския съюз, Кохезионния фонд и Структурните фондове

<sup>33</sup> Съгласно чл. 15, ал. 4 от ЗУСЕСИФ и чл. 11, ал. 2 от ПМС № 79/10.04.2014 г.,

<sup>34</sup> Вътрешни правила на КН на ОПОС 2014-2020 г., <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

<sup>35</sup> Одобрени на първо заседание на КН, м. юли 2015 г., <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#3>

<sup>36</sup> Комитетът за наблюдение на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ се създава и на основание чл. 14, ал. 1 от Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) и чл.10, т. 6 от Постановление на Министерски съвет № 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 програмен период 2014 - 2020 г. Поименният му състав се определя със заповед на министъра на околната среда и водите, на основание чл. 12, ал. 8 от ПМС № 79/10.04.2014 г. във връзка с чл. 15, ал. 2 от ЗУСЕСИФ. Комитетът за наблюдение на ОПОС 2014 – 2020 г. има следните основни функции: разглежда и одобрява предложените от РУО методология и критерии за подбор на операции, както и последващи изменения и допълнения в тях; съгласува по предложение на РУО ИГРП на ОПОС 2014 – 2020 г., както и последващи изменения в нея; следи за напредъка на изпълнението, докладван от Управляващия орган, вкл. на цели, приоритети, индикатори; разглежда и одобрява изготвените от УО годишни доклади и окончателния доклад за изпълнението на ОПОС; одобрява и следи изпълнението на плана за оценка на ОПОС 2014 – 2020 г.; разглежда информация за заключенията и препоръките от годишните контролни доклади по ОПОС 2014 – 2020 г., изготвени от ОСЕС; разглежда и одобрява предложения за изменение на програмата и др.

<sup>37</sup> чл. 16, ал. 2 от ЗУСЕСИФ и чл. 16 от ПМС № 79/10.04.2014 г.

<sup>38</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020>

<sup>39</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

<sup>40</sup> [http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/vutreshni-pravila-kn\\_2014-2020-09.2016-amendment1.pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/vutreshni-pravila-kn_2014-2020-09.2016-amendment1.pdf)

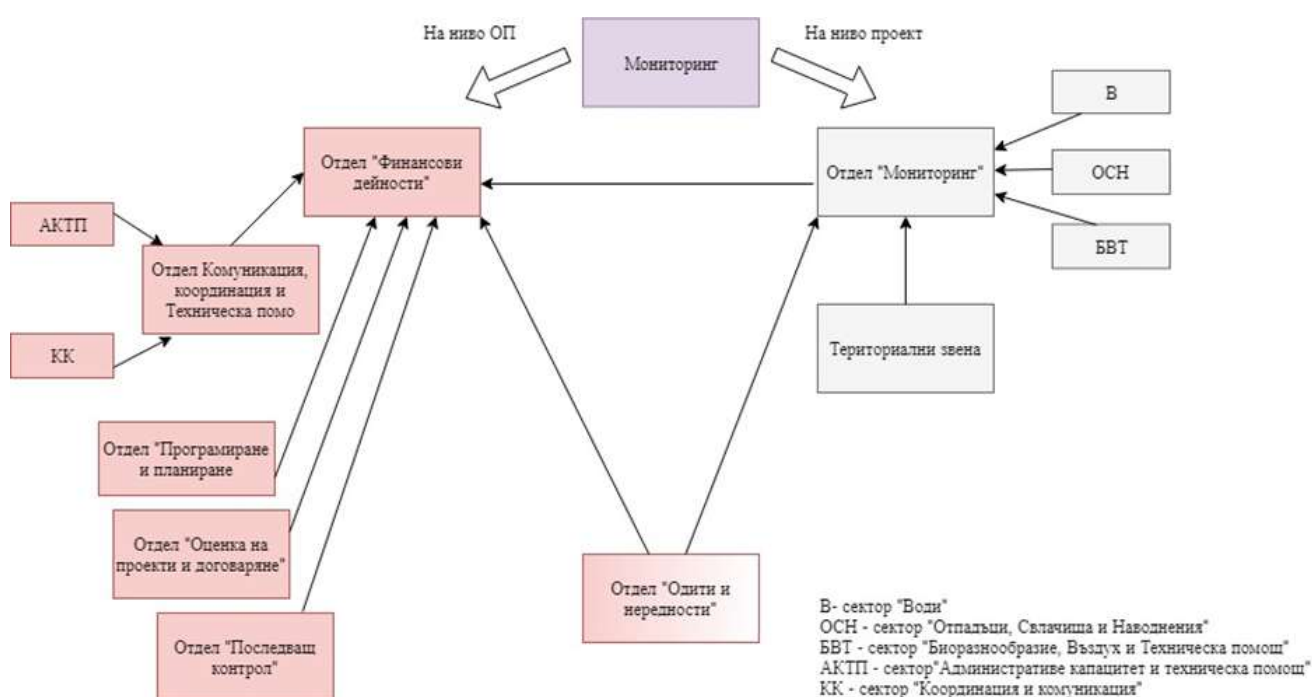
<sup>41</sup> Одитно доказателство № 3

набиране и поддържане на информация за анализ и оценка на програмата. Тези функции са в изпълнение на задълженията по чл. 33, ал. 2, т. 17 от Устройствения правилник на МОСВ. УО на ОПОС 2014-2020 подготвя и представя на Комитета за наблюдение и на ЕК годишните доклади за напредъка и окончателния доклад за изпълнението на оперативната програма.<sup>42</sup>

Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“<sup>43</sup>, е структурирана в седем отдела, в два от които са обособени сектори, както и две териториални звена (Велико Търново и Стара Загора), на база на взаимовръзката на процесите и дейностите при управлението и изпълнението на оперативната програма.<sup>44</sup>

Мониторингът, осъществяван от УО, се извършва от различни структурни звена в рамките на компетентностите им.

Схема 1 Организационни взаимовръзки между структурните звена с функции по мониторинг



Функциите по мониторинг *на ниво оперативна програма* се осъществяват от отдел „Финансова дейност“ (ФД)<sup>45</sup>, който отговаря за финансовото управление на оперативната програма и изпълнява функции и задачи, свързани с управление на ниво програма, а именно осчетоводяване, сертификация и плащания, планиране, прогнозиране и докладване на ниво програма<sup>46</sup>. В рамките на изпълнение на функциите за мониторинг се изготвят и годишните доклади за напредък и окончателен доклад за изпълнение на ОПОС 2014 – 2020.

Функциите по мониторинг *на ниво проект* се осъществяват от отдел „Мониторинг“<sup>47 48</sup>, който организира и координира процесите, свързани с техническата и

<sup>42</sup> Устройствен правилник на МОСВ, чл. 33, ал. 2, т. 16, т. 17 и т. 18

<sup>43</sup> Чл. 10, т. 3 и чл. 11, 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 програмен период 2014 - 2020 г. (в сила от 15.04.2014 г., доп. ДВ. бр.72 от 31 Август 2018 г.)

<sup>44</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>45</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>46</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>47</sup> Отделът е разпределен по сектори: Сектор „Води“; Сектор „Отпадъци, Свлячища, Наводнения“ (ОСН); Сектор „Биоразнообразие, Въздух и Техническа помощ“ (БВТ).

<sup>48</sup> Одитно доказателство № 3

финансова верификация на разходи по проекти и извършването на проверки на място при одобряване на исканията за междинни и окончателни плащания. В рамките на изпълнение на тези функции се извършва анализ и обобщаване на информацията за равнището на напредъка на отделните проекти.

Съгласно утвърдената „Система за управление и контрол на ОПОС 2014 – 2020 г.“ (СУК) функции по наблюдение са вменени на всички седем отдела в ГД ОПОС<sup>49</sup>, независимо че за някои от структурните звена регламентирани функции не кореспондират конкретно с функциите им по компетентност. В тази връзка на отдели „Програмиране и планиране“ (ПП) и „Оценка на проекти и договаряне“ (ОПД) е определено да предоставят информация на отдел ФД, отнасяща се до изпълнението на индикаторите по програмата, въпреки че техните конкретни функции са свързани с етапите програмиране на оперативната програма, планиране на процедурите за изпълнение на оперативната програма, оценяване на проектни предложения и сключване на договори.<sup>50</sup>

Задължение на отдел „Мониторинг“ в СУК е да „предоставя на отдел ФД информацията, отнасяща се до изпълнението на индикаторите по програмата“. С въвеждането на системата за управление и наблюдение ИСУН 2020 се създават предпоставки за оптимизиране на традиционни работни процеси, като предоставяне на информация на хартиен и електронен носител от един отдел на друг, с оглед по-пълноценното използване на функционалностите на информационната система. Това налага преразглеждане и изменение на функциите на част от структурните звена, което следва да доведе до намаляване на натовареността на отделите като се прецизират въведени неподходящи и/или недостатъчни контролни механизми.<sup>51, 52</sup>

Наблюдение се осъществява и от експертите, назначени в териториалните звена на ГД ОПОС във Велико Търново и Стара Загора.<sup>53</sup> Те подпомагат отдел „Мониторинг“ като извършват съвместно или отделно проверки на място на проектите/операциите по оперативната програма. В двете обособени териториални звена не са определени ръководители, в неизпълнение на изискванията на чл. 13, ал. 3 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията, а всички служители са на пряко подчинение на главния директор на ГД ОПОС.<sup>54</sup>

**1.1.3.** Ясното описание и разпределение на отговорностите за мониторинг и контрол на основата на подходящи механизми за: докладване; прегледа на резултатите и на рамката за осигуряване на подходящо управление на риска; осигуряването на необходимия персонал и експертен опит, съобразно броя, размера и сложността на съответните програми; следва да осигуряват единно ръководство на целия процес по планиране, изпълнение, контрол и отчитане на работата<sup>55</sup>.

**1.1.3.1.** През месец юни 2016 г. е извършен анализ и оценка на административния капацитет на ГД ОПОС<sup>56</sup>. В резултат на извършения анализ са реструктурирани функции на част от звената на Управляващия орган и са направени актуализации в утвърдените процедури в системите за управление и контрол<sup>57</sup> и Процедурния наръчник на УО на

---

<sup>49</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>50</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>51</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>52</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>53</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>54</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>55</sup> Насоки за Комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки

<sup>56</sup> През м. юни 2016 г. е извършен анализ и оценка на административния капацитет на ГД ОПОС (Управляващ орган на ОП „Околна среда 2007-2013 и ОП „Околна среда 2014-2020“) в МОСВ, възложен на външен изпълнител, във връзка с актуализиране на Плана за развитие на административния капацитет и човешките ресурси на ГД ОПОС и неговите приложения,

<sup>57</sup> Одитно доказателство № 3

ОПОС<sup>58</sup>. Причините за промените са свързани с установено дублиране на функции на част от отделите на главната дирекция<sup>59</sup>.

След 01.01.2017 г. не е извършван нов анализ на административния капацитет на ГД ОПОС, в който да бъде оценена натовареността и изследвани ефектите от реструктурирането на дирекцията с оглед промяната в отговорностите на УО след приключване на ангажиментите на част от отделите, свързани с програмен период 2007 – 2013 г.)<sup>60</sup>, допълнително натоварвали тяхната дейност.<sup>61</sup>

**1.1.3.2.** В СУК на ОПОС 2014 – 2020 г. основните задължения на структурните звена не са разграничени ясно и е налице смесване на контролните с изпълнителски функции.<sup>62</sup> В задълженията на отдел „Финансова дейност“ в СУК не са ясно разграничени контролните от изпълнителските функции съгласно чл. 7, ал. 1, т. 7 и т. 8 на ЗФУКПС.<sup>63</sup> Допуснати са слабости за прецизиране функциите и конкретизиране на част от задълженията на структурните звена.

*Таблица № 2 Функции на отдел „Финансова дейност“ в ГД ОПОС*

Видове функции	Задължения на отдел „Финансова дейност“, в т.ч.:
<b>Контролни функции:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ отговаря за осигуряването на надеждна счетоводна отчетност в ГД ОПОС като осъществява ефективен <b>контрол</b> върху счетоводната дейност;</li> <li>→ <b>отговаря</b> за своевременното представяне пред дирекция “Национален фонд” в Министерство на финансите (МФ) на отчетите за касово изпълнение по ЕБК и оборотните ведомости;</li> <li>→ извършва месечен <b>контрол</b> и засичания на системите ИСУН 2020 и САП за договорени, верифицирани, изплатени средства, регистрираните нередности и дългове;</li> <li>→ <b>потвърждава</b> верифицираните и платени разходи в Доклад по Сертификация и Декларация за допустими разходи на ниво програма и ги представя на Сертифициращия орган;</li> <li>→ <b>одобрява</b> плащанията към бенефициентите в системата за електронни банкови разплащания (СЕБРА), наблюдава плащания, лимити, справки и др.;</li> </ul>
<b>Изпълнителски функции:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ изготвя годишни доклади за напредък и окончателен доклад за изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.;</li> <li>→ анализира изпълнението на финансовите индикатори по ОПОС 2014-2020 г. на годишна база и при необходимост изготвя предложения до отдел ПП за корективни мерки, съгласно своите компетенции, вкл. за реалокация на средства в рамките на ОПОС 2014-2020 г.</li> <li>→ поддържа адекватен счетоводен архив на документацията;</li> <li>→ разпределя лимити по съответните десетразрядни кодове по ОПОС 2014-2020 г.;</li> <li>→ използва матрицата SofiaBel, като основа за всички прогнози, които УО има ангажимент да изготви и представи по действащата нормативна уредба;</li> <li>→ въвежда в ИСУН 2020 всеки месец до 10-о число прогноза за плащанията за текущия и следващия месец;</li> <li>→ инициира плащанията към бенефициентите в системата на БНБ;</li> <li>→ администрира в ИСУН 2020 Книга на длъжниците за регистрирани дългове и Книга на длъжниците за финансови корекции;</li> <li>→ обобщава информацията получена от другите отдели за физическите и финансовите индикатори по ОПОС 2014-2020 г.</li> <li>→ организира, съвместно с останалите отдели в ГД ОПОС, процеса по приключване на програмния период;</li> <li>→ използва, със съдействието на отдел ОН, инструмента АРАХНЕ за подпомагане изпълнението на своите задължения;</li> <li>→ началникът на отдела и служителите подават сигнали до лицето/лицата по нередности, в случай на съмнение за нередност.</li> </ul>

<sup>58</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>59</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>60</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>61</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>62</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>63</sup> Одитно доказателство № 4

Смесването на контролни с изпълнителски функции не осигурява ясно разграничение на функциите на отделите, ангажирани с мониторинг и оценка, и е в неизпълнение на чл. 7, ал. 1, т. 8 на ЗФУКПС.

**1.1.3.3.** По отношение на задълженията на отдели „Мониторинг“ и „Финансова дейност“:

- въз основа на изготвения доклад от анализа на административния капацитет за 2016 г., функциите, отнасящи се до основните отговорности на отделите „Мониторинг“ и „Финансова дейност“ са разграничени, но за част от изпълнителските функции липсва ясно детайлизиране на ангажиментите на двете звена, с което се създава представа за дублиране на функции.

**Таблица № 3** Общи функции на отдели „Мониторинг“ и „Финансова дейност“

Отдел „Мониторинг“	Отдел „Финансова дейност“
- информира отдел ККТП (сектор АКТП) за необходимостта от подготовка на финансови планове за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по бюджетни линии по приоритетна ос 6 „Техническа помощ“ на програмата и за основните параметри на плановете, при спазване на принципа за разделение на функциите <sup>64</sup>	- информира отдел ККТП (сектор АКТП) за необходимостта от подготовка на финансови планове за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по бюджетни линии по приоритетна ос 6 „Техническа помощ“ на програмата и за основните параметри на плановете, при спазване на принципа за разделение на функциите <sup>65</sup>
- подпомага отдел ККТП (сектор АКТП), съобразно своята компетентност, при подготовката на технически спецификации, критерии за възлагане и критерии за подбор, за обществените поръчки на дирекцията, които се финансират от приоритетна ос 6 “Техническа помощ” на ОПОС 2014-2020 г. <sup>66</sup>	- подпомага отдел ККТП (сектор АКТП), съобразно своята компетентност, при подготовката на технически спецификации, критерии за възлагане и критерии за подбор, за обществените поръчки на дирекцията, които се финансират от приоритетна ос 6 “Техническа помощ” на ОПОС 2014-2020 г. <sup>67</sup>
участва, в рамките на своята компетентност, в разработването и изменението при необходимост на методология за оценка на риска <sup>68</sup> .	участва, в рамките на своята компетентност, в разработването и изменението при необходимост на методология за оценка на риска <sup>69</sup> .

Към основните функции на отделите „Мониторинг“ и „Финансова дейност“ в СУК, който е променян няколкократно, са включени изготвяне на индикативна годишна работна програма (ИГРП), изготвяне на методика за управление на риска и др.

*Липсата на детайлизиране на задълженията по отношение на различни дейности, в т.ч. и по мониторинг и управление на риска не позволява проследяване на приноса на отделните структурни звена при изпълнението им и може да повлияе негативно на процеса по анализ, обобщаване, докладване и оценка на информацията, свързани с тези дейности.*

**1.1.3.4.** В задълженията на отдел „Одити и нередности“ (ОН):

- в длъжностните характеристики на експерти от отдела са включени задължения като например „администриране и процесуално представителство по заведени дела“, които не са част от дефинираните в СУК функции на отдела.<sup>70</sup> Такива функции не са заложили и в задълженията на главната дирекция по чл. 33 от Устройствения правилник на Министерството на околната среда и водите.<sup>71</sup> Да осъществява процесуалното

<sup>64</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>65</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>66</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>67</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>68</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>69</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>70</sup> Одитно доказателство № 22

<sup>71</sup> Устройствен правилник на МОСВ,

[https://www.moew.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Ustroystven\\_pravilnik\\_MOSV9ac8ddf50e2d5ab772864e0461cd3fe7.pdf](https://www.moew.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Ustroystven_pravilnik_MOSV9ac8ddf50e2d5ab772864e0461cd3fe7.pdf)



представителство на министерството пред съдилищата е в отговорностите на дирекция „Правна“.<sup>72</sup> Оказването на правна помощ като отговорност е включена във функционалната характеристика на отдел „Последващ контрол“ (ПК), както и правно оформление на актовете, подлежащи на издаване в хода на процедурата, от гледна точка на тяхната обосновааност и съответствието им с приложимото национално и европейско законодателство.<sup>73</sup>;

- част от въведените задължения следва да бъдат допълнени за проследяване на ефекта от заложените функции с адекватни и необходими дейности с оглед точното им изпълнение. Такива са отговорностите за организиране разработването на методологията за оценка на риска (в т.ч. и методология за разкриване на измами), за което не е включено проследяване изпълнението на плановете и тяхната актуализация<sup>74</sup>; включително не са заложен контроли в процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020;

- някои функции имат характер на процедури и следва да бъдат прецизирани в СУК (напр. проследяване изпълнението на препоръките, като в случай на неизпълнение се изготвя доклад до ръководителя на УО на ОПОС 2014 – 2020<sup>75</sup>). Съгласно т. 2.9 от процедура *N.2. Процедури при извършване на одити и други проверки на оперативна програма „Околна среда 2014-2020г.“* на процедурния наръчник за изпълнение на ОПОС 2014 – 2020 г.<sup>76</sup>, следва да се извършва периодичен преглед на одитни препоръки и препоръки от други проверки със статус „неизпълнена“/“в процес на изпълнение“ и изготвяне на доклад до главен директор с предложения за коригиращи действия. Такива доклади не са изготвяни, съгласно информацията в ИСУН 2020, въпреки че има препоръки по доклади на Сметна палата със статус „неизпълнена“<sup>77</sup>. Съгласно информацията на ГД ОПОС препоръките се проследяват текущо.<sup>78</sup>

- част от заложените съгласно СУК функции на отдела не са изпълнявани. Тези задължения неправилно са вменени на отдела, тъй като функционално не са обвързани с дейността му, а със задълженията на други звена (например отговорността за съгласуване за законосъобразност<sup>79</sup> на административните договори съгласно СУК е вменена на отдел ОН, като функции за проверка на законосъобразността на проведени от бенефициентите по ОПОС 2014-2020 г. обществени поръчки и процедури за избор на изпълнители и на сключените допълнителни споразумения към договорите с избраните изпълнители, а контрол за при поемане на задължение и изпълнение на договор се осъществява и от финансовия контролор на МОСВ в рамките на извършвания от него предварителен контрол за законосъобразност на финансовата дейност). Това показва неправилно функционално разпределение на задължения<sup>80</sup>.

*Функциите на отдел „Одити и нередности“ в СУК е необходимо да бъдат преосмислени, прецизирани и/или актуализирани, тъй като не осигуряват ясно разпределение на функциите и задачите на структурните звена в УО, което<sup>81</sup> влияе негативно върху управлението на организационните процеси.*

**1.1.3.5.** При изпълнение на задълженията на УО по набиране и поддържане на информация за анализ и оценка на програмата, свързани с мониторинг и оценки, в СУК са вменени отговорности на по-голяма част от структурните звена в УО, включително такива свързани с „предоставяне на отдел ФД информацията, отнасяща се до: изпълнението на

<sup>72</sup> Чл. 26, т. 4 от Устройствения правилник на МОСВ,

[https://www.mocw.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Ustroystven\\_pravilnik\\_MOSV9ac8ddf50e2d5ab772864e0461cd3fe7.pdf](https://www.mocw.government.bg/static/media/ups/articles/attachments/Ustroystven_pravilnik_MOSV9ac8ddf50e2d5ab772864e0461cd3fe7.pdf)

<sup>73</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>74</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>75</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>76</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>77</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>78</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>79</sup> Чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС

<sup>80</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>81</sup> Одитно доказателство № 4

индикаторите по програмата, съобразно своята компетентност“; разработване на методологията за оценка на риска; подпомагане на отдел „Програмиране и планиране“ при извършването на оценки на оперативната програма; дейностите, осъществявани съвместно с отдел ПК и др.<sup>82</sup>

*Схема № 2* Функции на сектор АКТП при подготовка на техническите спецификации, критерии за възлагане и критерии за подбор на операции при изпълнение на ОПОС 2014 – 2020



Наличието на взаимосвързани функции и задължения на структурните звена, без ясното разграничаване на отговорностите, затруднява извършването на оценка за приноса и натовареността на всяко от ангажираните в процесите звена<sup>83</sup>.

На всички отдели на УО са вменени функции за подпомагане дейността на отдел ККТП, респ. сектор „Административен капацитет и техническа помощ“ (АКТП) при подготовка на техническите спецификации, критерии за възлагане и критерии за подбор, т.е. те участват при разработването на критериите за избор и подбор на изпълнител на проекти по бюджетни линии на приоритетна ос 6 на ОПОС „Техническа помощ“. Така заложените функции на всички структурни звена, без да са ясно разграничени и конкретизирани, създават предпоставки за извършване на дублиращи се дейности.<sup>84</sup>

*Недостатъчно ясното разграничаване на отговорности на част от структурните звена на ГД ОПОС по отношение на дейностите за предоставяне на информация за анализ и оценка на програмата, разработване на техническа документация и методология и др., както и установените слабости при разделение на контролни от изпълнителски функции и допускането на дублиране на функции, показват проблеми при спазването на ключовото изискване за подходящо разделение на функциите и въвеждане на адекватни системи за докладване и мониторинг в рамките на УО<sup>85</sup>, съгласно Насоките на Комисията, и на разпоредбите на чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС.*

*Прецизирането на задълженията на структурните звена на ГД ОПОС в СУК следва да отразява възможностите на въведените функционалности на системата за управление и наблюдение ИСУН 2020.*

#### **1.1.4. Административен капацитет за изпълнение на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020**

Наличието на подходящ административен капацитет е съществено условие за изпълнение целите на оперативните програми, така че да се осигури най-ефективно постигане на желаните резултати, което е заложено и в предварителните условия към Договора за функциониране на ЕК и Споразумението за партньорство.<sup>86</sup>

**1.1.4.1.** Към Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г. е разработена и утвърдена „Стратегия за развитие на човешките ресурси“. Стратегията очертава целите в

<sup>82</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>83</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>84</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>85</sup> Насоки на Комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки

<sup>86</sup> Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г.

приоритетните области, свързани с развитие на административния капацитет и човешките ресурси в главната дирекция. В плана за развитие на административния капацитет и човешките ресурси към стратегията са конкретизирани оперативни цели, дейности, отговорни звена, индикатори за резултат и влияние и срокове за изпълнение, актуализиран на база на извършения анализ и оценка на административния капацитет на ГД ОПОС в МОСВ от 2016 г.<sup>87</sup>

**1.1.4.2.** Общата численост на ГД ОПОС се определя в Устройствения правилник на Министерството на околната среда и водите (МОСВ). Дирекцията разполага със 125 щатни бройки, като освен експертни длъжности за дирекцията има предвидени и щатни бройки за сътрудници по управление на европейски проекти и програми, които се назначават за срок до приключването на програмата. Изпълняващият длъжността главен директор на УО на ОПОС 2014-2020 г. е сменян седем пъти за периода 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.<sup>88</sup> Честите промени в ръководната структура на УО рефлектират негативно за управлението и мониторинга на ОПОС.

**1.1.4.3.** За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г., при оправомощаването на главен директор и ръководител на УО на ОПОС, със заповедите на министъра на околната среда и водите са извършвани чести промени по отношение на основните функции, свързани с одобряване на насоки за кандидатстване, сключване на договори и заповеди за предоставяне на БФП, сключване на финансови споразумения с лицето, управляващо Фонда на фондовете за целите на ОПОС 2014 - 2020 г., които следва да се изпълняват от ръководителя на УО, като са прехвърляни между министъра на околната среда и водите и главния директор на ГД ОПОС, в качеството му на ръководител на УО (РУО) и т.н.<sup>89</sup> С това са въведени практики за частично упълномощаване на РУО на ОПОС и чести промени в тези функции при смените в ръководството на ОПОС 2014 – 2020.

**1.1.4.4.** В края на одитирания период в дирекцията са заети 92,8 на сто от длъжностите. Средният относителен дял на текучеството на персонала в ГД ОПОС за одитирания период е над 28 на сто, с наличие на незаети щатни бройки, в т.ч. длъжности с ръководни функции.<sup>90</sup> Честа практика е длъжността „началник на отдел“ в ОПОС да се изпълнява по съвместителство по реда на чл. 16 от Закона за държавния служител. За продължителен период от време длъжността началник на отдел ОН е изпълнявана по съвместителство, като от месец февруари 2018 г. (повече от три месеца) длъжността е вакантна. Със заповед на РУО от 16.04.2018 г., след обявен конкурс, е назначен служител за изпълнение на функциите на началник на отдел „Одита и нередности“.<sup>91</sup> Длъжността началник на отдел „Планиране и програмиране“ също е изпълнявана по съвместителство по реда на чл. 16 от Закона за държавния служител през 2017 г. до назначаването на титуляр със заповед на РУО от 11.04. 2018 г..<sup>92</sup>

*Високото ниво на текучество на служителите, честата смяна на лицата, заемащи ръководни длъжности и наличието на незаети ръководни длъжности, създава риск от липса на приемственост и не способства за ефективното управление на програмата.*

**1.1.4.5.** Служителите в ГД ОПОС са назначени съобразно Закона за държавния служител и Наредбата за провеждане на конкурсите за държавни служители. Сътрудниците по управление на европейски проекти и програми се назначават при спазване на разпоредбите на Кодекса на труда. Длъжностните характеристики са

---

<sup>87</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>88</sup> Одитно доказателство № 5

<sup>89</sup> Одитно доказателство № 5

<sup>90</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>91</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>92</sup> Одитно доказателство № 6

изготвени в съответствие с Наредбата за длъжностните характеристики на държавните служители.<sup>93</sup>

**1.1.4.6.** При документалната проверка на длъжностните характеристики на всички служители в отдели „Мониторинг“ и „Финансова дейност“ и съответствието им със СУК 2014-2020 г., бяха установени длъжностни характеристики, неактуализирани в съответствие с функционалните характеристики на звената<sup>94, 95, 96</sup>.

**1.1.4.7.** За анализа и оценката на съответствие на извършения подбор и назначаване на служители в ГД ОПОС с действащите нормативни изисквания е формирана одитна извадка от досиета на 37 служители или 30 на сто от общата численост в главната дирекция.<sup>97, 98</sup> Извадката е селектирана от популацията на всички служители в отделите, свързани с мониторинг и оценка, съгласно функциите им в СУК („Мониторинг“, „Програмиране и планиране“, „Оценка на проекти и договаряне“, „Координация, комуникация и техническа помощ“, „Финансова дейност“, „Одити и нередности“ и „Последващ контрол“) с различни длъжности от организационната структура на ГД ОПОС („главен експерт“, „държавен експерт“ и „главен експерт по УЕПП“) чрез случаен подбор с определена подборна стъпка на базата на представеното от УО на ОПОС поименно щатно разписание от 01.11.2017 г. В извадката са включени и всички служители на ръководни позиции „началник-отдел“ и „началник-сектор“.<sup>99</sup>

При проверката се установи:

**а)** при първоначалното постъпване в ГД ОПОС назначените с конкурс са 46 на сто от служителите в одитната извадка (16 от общо 35 служители);

**б)** при назначаването на постъпилите без конкурс служители са прилагани законовите изключения от принципа за конкурсно начало. Шест служители или 17 на сто от попадналите в извадката са назначени на основание чл. 15 от Закона за държавния служител (ЗДСл); 7 служители или 20 на сто - на основание чл. 68 и чл. 70 от Кодекса на труда (КТ), а за 4 служители или 11 на сто е ползвана възможността по чл. 81а и чл. 81б от ЗДСл за назначения по заместване без конкурс с тристранно споразумение за прехвърляне в друга администрация. При двама служители или 6 на сто са използвани възможностите на основание чл. 82 от ЗДСл за преназначаване на служители на постоянни длъжности.<sup>100</sup>;

**в)** налице е практика за назначаване на длъжности с ръководни функции по силата на 6-месечни заповеди за временно изпълняващи длъжността. При извършената документална проверка от общо 35 проверени служители, 5 от тях изпълняват длъжността началник на отдел (двама временно изпълняващи длъжността) и 5 от тях изпълняват длъжността началник-сектор (двама временно изпълняващи длъжността)<sup>101</sup>;

Назначенията на част от служителите за началник-отдел и началник-сектор не са извършени след проведен конкурентен подбор по чл. 10, ал. 2 от ЗДСл, определящ назначаване на всяка длъжност на държавен служител се извършва чрез конкуренция, основана на професионални качества. Назначавани са със заповед за вътрешно съвместителство с определен срок до назначаване на титуляр, обикновено от 6 месеца по силата на чл. 16, ал. 2 от ЗДСл. За един от служителите в одитната извадка на ръководна длъжност, временно изпълняващ длъжността, договорот е продължен за неопределено

<sup>93</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>94</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>95</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>96</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>97</sup> Извадката е определена чрез случаен подбор, селектирана от популация на служители в отделите, свързани с мониторинг, съгласно функциите им в СУК въз основа на представено от УО на ОПОС поименно щатно разписание към 01.11.2017 г. В извадката е включен ръководния екип на структурните звена в ОПОС 2014 – 2020 г. - всички началник отдели и началник сектори. Служителите, които са в отпуск по майчинство и незаети бройки от щатното разписание не са включени в извадката, както и началник отдел „Одити и нередности“, която длъжност към момента не е заета. Прегледани са 37 досиета на служители в ГД ОПОС.

<sup>98</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>99</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>100</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>101</sup> Одитно доказателство № 6

време след изтичане на 6-месечния срок в нарушение на чл. 16, ал. 2 от ЗДСл.<sup>102</sup> При назначенията за длъжността началник-сектор, които са извършени чрез конкурентен подбор, е налице назначение при единствен кандидат, с което не са осигурени условия за конкурентност при избора.<sup>103</sup> Не е въведен ред за връчване и подписване на длъжностна характеристика от служителите, които са назначени на длъжността началник-отдел по вътрешно съвместяване, въпреки че длъжността изисква различни функции и съответно по-големи отговорности, което води до неяснота за служителите какви функции съвместяват.<sup>104</sup>

г) към 31 март 2018 г. служителите, включени в одитната извадка, отговарят на изискванията за заеманите от тях длъжности, заложили в длъжностните им характеристики. Изключение е установено само в един случай, при който назначеният служител на длъжност „младши експерт“ притежава необходимата образователно квалификационна степен в професионална област, различна от изискваната, посочена в утвърдената длъжностна характеристика<sup>105</sup>;

д) минималните и специфичните изисквания по чл. 10а на ЗДСл за заемане на длъжност в главната дирекция, позволяват назначаването на служители, придобили образователна степен в широк обхват от области: технически, хуманитарни науки и т.н., поради което около 40 на сто от назначените служители са с хуманитарни специалности, 25 на сто – с икономическо образование и 11 на сто с юридическо образование, в т.ч. история и психология. За одитирания период РУО не се е възползвал от възможността по чл. 10а, ал. 1, т. 2 на ЗДСл за въвеждане на специфични изисквания с оглед сложността и отговорностите на главната дирекция, което да осигури подходящ подбор и конкурентност за назначаване на кандидатите. В резултат е назначен и служител на експертна длъжност в отдел „Мониторинг“ с висше музикално образование (хуманитарна наука), със специалност „Дирижиране/хорово“, от Държавна музикална академия, гр. София.<sup>106</sup>

е) в длъжностните характеристики на част от служителите на отдели „Мониторинг“ и „Финансова дейност“, включени в одитната извадка, не са включени изисквания за използване на чужди езици. При останалата част от проверените длъжностни характеристики тези изисквания не са задължително условие, а елемент на допълнителна квалификация на назначените лица. Също така не са фиксирани изисквания за ниво на владеене на езика. С оглед спецификите на работа в УО на ОПОС като структурно звено, отговорно за ефективното управление на средствата от ЕС, изискванията за чуждоезикова грамотност са съществен и задължителен елемент от условията за подбор на експерти за работа. Това важи особено за експертите, ангажирани с функции в отдели „Мониторинг“ и „Финансова дейност“, защото част от Насоките на ЕК, които следва да се прилагат при работата на УО, нямат превод на български език, а се използват в оригинал на английски език, напр. Насоките на ЕК за наблюдение и мониторинг, което създава риск от погрешна интерпретация.

ж) към момента на назначаване 31 на сто от служителите в одитната извадка (11 служители) са притежавали професионален опит в управлението или контрола на европейски средства, без да са определени специфични изисквания за опит за определени длъжностни позиции в организационната структура.

*Установените слабости при прегледа на досиетата на служителите на ГД ОПОС, включени в одитната извадка, показват необходимост от предприемане на*

<sup>102</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>103</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>104</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>105</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>106</sup> Одитно доказателство № 6

допълнителни мерки при управление на човешките ресурси, ангажирани в ГД ОПОС, с цел спазване на изискванията на чл. 125, параграф 3, буква г) на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и на Насоките на ЕК относно административния капацитет, необходим на управляващите органи.

С широкия обхват за професионална област на придобита образователно-квалификационна степен в изискванията за заемане на длъжност и длъжностните характеристики на служителите на ГД "ОПОС", са създадени условия за подбор на кандидати сред неограничен кръг от кандидатстващи, като не са въведени конкретни и специфични изисквания по отношение на управлението на европейските средства във връзка с функциите на УО, както и за професионален опит в тази област. С липсата на прилагане на принципа за конкурентен подбор при назначаване на служители на ръководните длъжности, както и неизползването на алтернативност на кандидатури, в случаите когато този принцип е прилаган, не е въведен добър управленски подход за йерархично повишение в длъжност на служителите с оглед спецификата и целите на оперативната програма.

**1.1.5.** За развитие на компетенциите на персонала в ГД ОПОС е утвърдена програма, която следва да осигури рамка за планиране на нуждите от обучения на персонала. Програмата определя областите на компетентност по звена, заеманата длъжност в структурата в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.<sup>107</sup>

Анализът относно предприетите действия на МОСВ и УО на ОПОС 2014 - 2020 г. за развитие на административния капацитет на ГД ОПОС за периода 01.01.2015 – 28.02.2018 г. е извършен при наличие на известни ограничения в предоставената информация за планирани и извършени обучения. При преглед на предоставените документи е установена непълнота, недостатъчност и несъпоставимост на информацията. Липсват годишни планове за 2015 г. и за 2016 г. През 2017 г. са извършени значителен брой обучения за служителите на ГД ОПОС, но в представения от УО и МОСВ отчет не е налице ясна съпоставимост на информацията с Годишния план за обучения за задължително и специализирано обучение в МОСВ и с Програмата за развитие на компетенциите на персонала в ГД ОПОС, с изключение на обученията, планирани и проведени с лектори на Института по публична администрация (ИПА). Констатираното не позволява да се оцени необходимостта и достатъчността на проведените обучения.<sup>108 109 110</sup>

В обучения по нередности и измами са взели участие 30 служители общо за одитирания период, от които 4 служители от отдел „Одити и нередности“, двама от които имат по 2 обучения, което е недостатъчно предвид общия брой на служителите в главната дирекция. Обучения във връзка с управление на риска почти не са проведени, въпреки че са посочени като важни при извършеното анкетно проучване сред служителите през 2016 г. (посочено като съществено от 71,4 на сто от анкетиранияте служители).

Ограниченията в анализа за изпълнението на плановете за обучения не позволява да се потвърди по безспорен начин, че в УО на ГД ОПОС са полагани систематични и достатъчни усилията за укрепване и развитие на административния капацитет.

Констатираните слабости при определянето на функциите и задачите на структурните звена и оценката на административния капацитет на УО на ОПОС 2014-2020, обуславят риск механизмът за мониторинг да не осигурява ефективно наблюдение на изпълнението на ОПОС 2014 – 2020.

<sup>107</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>108</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>109</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>110</sup> Одитно доказателство № 7

## 1.2. Правила за събиране, обобщаване, анализ, оценка и докладване на информацията

През програмен период 2014 – 2020 г., всяка държава членка на Европейския съюз (ЕС) има задължението да създаде и използва своя собствена информационна система за управление, изпълнение и наблюдение на одобрените оперативни програми, съфинансирани от Кохезионния и Структурните фондове на ЕС.

**1.2.1.** По отношение на управлението на оперативната програма, Управляващият орган е задължен да изгради система за записване и съхранение в компютризирана форма на данни за всяка операция по отношение на мониторинга, оценката, финансовото управление, верификацията и одита, вкл. данни за индивидуалните участници в операцията, когато това е приложимо<sup>111</sup>. В тази връзка е разработена информационната система ИСУН 2020.<sup>112</sup> Условието, редът и механизмът за функциониране на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН 2020 са уредени с наредба в сила от 20.09.2016 г.<sup>113</sup>, а преди това, с указания на заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика, са въведени изисквания към УО на оперативните програми за създаване на система за записване и съхраняване в компютризирана форма на данни за всяка операция, необходима за мониторинга, оценката, финансовото управление, проверката и одита, включително данни за отделните участници в операциите<sup>114</sup>. Основната цел на системата е всички данни по изпълнение на Оперативните програми, още от тяхното възникване, да се събират и отчитат електронно. По този начин се цели да се осигури възможност за тяхното ефективно управление, наблюдение, отчитане и проверки, както и обмен на информация с органите на ЕК, наличието на проследимост по всяка една програма, процедура, договор за предоставяне на финансова помощ, възможност да се наблюдава изпълнението по различни критерии и индикатори.

С въвеждането на модул „Комуникация“ в ИСУН 2020 и е-кандидатстване са създадени условия за обмен на данни между бенефициентите и управляващия орган, сертифициращия орган, одитния орган и междинните звена посредством електронните системи за информация. Изпращането на информация чрез системата е възможно след получаване на интерактивен профил за достъп.<sup>115</sup>

**1.2.2.** В Процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г.<sup>116</sup> е въведен ред за събиране, анализ, оценка и докладване на информацията в рамките на изпълнение на специфичните функции на отделите<sup>117</sup>. Записването и съхранението на данни, отнасящи се

<sup>111</sup> чл. 125, параграф 2, б. „г“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013; чл. 22, ал. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и Наредба за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН /Приета с ПМС № 243 от 20.09.2016 г., обн., ДВ, бр. 76 от 30.09.2016 г./ (Наредба за ИСУН).

<sup>112</sup> ИСУН 2020: <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Account/Login>, Условието, редът и механизмът за функциониране на ИСУН се определят от Министерския съвет

<sup>113</sup> Наредба за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ИСУН) и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН, приета с ПМС № 243 от 20.09.2016 г. (обн. ДВ, бр. 76 от 30.9.2016 г.) <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=107757>

<sup>114</sup> Указания на заместник министър-председателя по европейските фондове и икономическата политика, издадени въз основа на чл. 6, ал. 2 от ПМС №107 от 10.05.2014 г. Указания за въвеждане и актуализация на информацията в ИСУН, <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1259336658.pdf>, приети с ПМС № 322 от 19.12.2008 г., отменено с § 1 от заключителните разпоредби на Постановление № 243 от 20 септември 2016 г. за приемане на Наредба за определяне на условията, реда и механизма за функциониране на ИСУН на средствата от ЕСФ и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН (ДВ, бр. 76 от 30 септември 2016 г., в сила от 04.10.2016 г.).

<sup>115</sup> Съгласно чл. 7 от ЗУСЕИФ<sup>115</sup>, органи на изпълнителната власт, отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ са: 1. Министерският съвет; 2. заместник министър-председателят или министърът, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ; 3. министърът на финансите.

<sup>116</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>117</sup> Одитно доказателство № 3

до ОПОС 2014 - 2020 г. и обменът на информация с бенефициентите на програмата се извършва чрез ИСУН 2020. Събира се финансова и статистическа информация за целите на финансовото управление и сертифицирането на разходите, както и за целите на наблюдението, оценката, одита и контрола, включително за работата на комисията при оценка на проектните предложения, комуникация с бенефициентите в ИСУН 2020, въвеждане на информацията за сключване на договорите/заповедите за предоставяне на БФП и измененията им, верификация и сертификация, нередности, финансови корекции, възстановени суми и др. В процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 не са включени конкретни изисквания за прилагане в ИСУН 2020 на цялата документация, свързана с процесите по планиране, договаряне, изпълнение, отчитане и докладване на изпълнението по ОПОС (заповеди, Насоки за кандидатстване, контролни листове, доклади, писма и др.), в несъответствие на чл. 12 от Наредбата за определяне на условията, реда, механизма за функциониране на информационната система за управление и наблюдение на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ИСУН 2020) и за определяне на условията и реда за провеждане на производства пред управляващите органи посредством ИСУН 2020 (Наредбата за ИСУН 2020). Например, в процедура *D.2. Осигуряване на съответствие на насоките за кандидатстване по процедури чрез подбор на проекти с режима за държавни помощи* от процедурния наръчник, не са включени изисквания за прилагане в ИСУН 2020 на кореспонденцията с Министерството на финансите (МФ) във връзка със отговорностите на УО за осигуряването на съответствие на ОПОС с правилата за държавните помощи. Това крие риск от неосигуряване на пълнота на документацията в информационната система и недостатъчна одитна следа за проследимост на извършваните контролни процедури<sup>118</sup>.

**1.2.3.** Съгласно регламентите за ЕСИФ, целият обмен на информация по отношение на финансовите транзакции между ЕК и държавите-членки се извършва в електронен вид. Електронният обмен на данни с ЕК се осъществява чрез системата на ЕК за управление на фондовете SFC 2014. Функциите на централен координатор на системата SFC 2014 на национално ниво и на системата за контрол на риска АРАХНЕ се изпълняват от дирекция ЦКЗ<sup>119</sup> в администрацията на Министерския съвет.

В процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г. са определени процедури за въвеждане на информацията за счетоводните записи в САП, с което е осигурено изискването в регламента за наличие на система за записване и съхранение в електронна форма на счетоводните записи за всяка операция.

Като инструмент за своевременна проверка и контрол за разкриване и предотвратяване на грешки и пропуски, с процедура G.2 от процедурния наръчник<sup>120</sup> са предвидени контролни действия за равнение на информацията в ИСУН 2020 и САП, които следва да се прилагат за месеца и с натрупване.<sup>121</sup> С експорт на електронен документ/разпечатка от САП кореспонденция по сметки, оборотна ведомост за месеца и с натрупване се сравнява информацията от ИСУН 2020. Съгласно заложените процедури, на контрол подлежи информацията в ИСУН 2020 от: Регистър нередности; Книга на длъжниците и Книга на длъжниците за системни пропуски; други документи от ИСУН 2020, модул „Наблюдение“, необходими за месечното равнение на системите - договорени, верифицирани, платени и възстановени средства, и лимити. Данните от двете системи следва да се обобщават в Справка за равнение на системите<sup>122</sup> на базата на лист за проверка във връзка със осъществения месечен контрол и проверка на вторични

<sup>118</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>119</sup> Структурата на дирекция ЦКЗ е предвидена по силата на Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г., чиято задача е да поддържа връзка с Комисията и да ѝ предоставя информация, да координира действията на другите определени органи и да насърчава хармонизираното прилагане на приложимото право.

<sup>120</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>121</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>122</sup> Одитно доказателство № 3



счетоводни документи<sup>123</sup>. В случай на установяване на грешка се извършва съответна процедура за корекция. В процедурата за равнение на САП-ИСУН 2020, не са посочени конкретни справки (модули, под-модули, справки и т.н.) от модул Наблюдение на ИСУН 2020, от които да се извежда информацията<sup>124</sup>. В процедура G2 не е предвидено за справките да се използва информацията от модул „Мониторинг и финансов контрол“ и публичния модул на ИСУН 2020.<sup>125</sup>

При анализа на данните в справките от ИСУН 2020 и САП са установени разминавания, което е отразено в т. 1.3.5., таблица 4 и т. 1.5.5. таблица № 9 от одитния доклад, където са конкретизирани тези различия.<sup>126</sup>

Контролните процедури са въведени поради липсата на осигурена автоматична връзка между ИСУН 2020 и САП, валидно за периода до 09.03.2018 г. Въвеждането на автоматизирана функционалност ИСУН 2020 - САП изисква преразглеждане на част от въведените контроли от УО с оглед тяхната актуалност.

*С въведените процедури за равнение на информацията в ИСУН 2020 (от някои справки на модул „Наблюдение“, Регистър нередности; Книга на длъжниците и Книга на длъжниците за системни пропуски) с данните от САП са създадени адекватни условия за наблюдение на информацията от двете информационни бази данни за целите на Управляващия орган и контрол за гарантиране на нейната вярност, пълнота и надеждност до осигуряване на автоматизирания обмен на данни между двете системи.*

*Липсата на адресиране към конкретни справки и данни, от които се извършва равнение на информацията в рамките на заложен минимален обем на контролни дейности за съответствие при отразяване на транзакциите между двете системи в процедурния наръчник, не осигурява добра проследимост за проведените контролни действия.*

#### **1.2.4. Ред за идентифициране на слабостите и докладване на резултатите в рамките на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“, към Комитета по наблюдение и други органи. Предприети корективни действия.**

За осигуряване на информацията, необходима за изпълнение на задачите, изпълнявани от Комитета за наблюдение, Управляващият орган следва да разработва правила и процедури. В тях следва да бъдат описани задачите на УО на ОПОС във връзка с организирането на работата на Комитета за наблюдение на ОПОС и осигуряване основните документи и необходимите материали, свързани с дейностите по изпълнението на програмата, включително за напредъка на оперативната програма при постигането на целите, финансови данни и данни относно индикаторите и етапните цели.<sup>127 128</sup>

**1.2.4.1.** С цел информиране на КН, от УО е предоставяна регулярно информация за изпълнението на програмата.<sup>129 130</sup>

Процедурите, които се изпълняват от УО в качеството му на секретариат на КН, са описани в процедурния наръчник от гледна точка на етапи/действия, отговорно длъжностно лице и период/ срок за изпълнение, цел и основание за процедурата<sup>131</sup>. За изпълнение на функциите на КН относно мониторинга, във вътрешните правила за работата му, е включено проследяване на напредъка по програмата въз основа на

<sup>123</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>124</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>125</sup> Одитно доказателство № 8

<sup>126</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>127</sup> В изпълнение на функциите по чл. 47 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

<sup>128</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>129</sup> Национална комуникационна стратегия за програмен период 2014-2020 г., <https://www.eufunds.bg/index.php/bg/programen-period-2014-2020/natzionalna-komunikatzionna-strategiya>

<sup>130</sup> Протоколи от заседанията на КН, публичен модул

<sup>131</sup> Одитно доказателство № 3

дефинираните в нея индикатори<sup>132</sup>. В процедурния наръчник за ОПОС<sup>133</sup> не са определени видовете документи и информацията, която ще се представя за разглеждане на заседанията, включително по напредъка, както и реда и регулярността за представянето им от УО пред КН.<sup>134</sup>

*Въвеждането на яснота в процедурите по отношение на документи, референции и отговорности в отделните етапи/действие създава ясен алгоритъм и одитна следа за изпълнение и проследимост на процесите и е съществено условие за осъществяване на ефективен мониторинг на програмата.*

**1.2.4.2.** През периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г., по ОПОС са одобрявани годишни комуникационни планове в изпълнение на Националната комуникационна стратегия (НКС) 2014-2020 г. В годишните планове за действие (ГПД) в изпълнение на НКС са включени общо индикативни дейности по ОПОС, свързани със специфичните цели от НКС 2014-2020 г., целеви група, индикатори и времеви обхват, но не са посочени конкретни мероприятия и въведени отговорности.<sup>135</sup> ГПД за 2017 г. е одобрен на 20.01.2017 г. Срокът за приемане на ГПД за 2017 г., не е спазен като е забавен с 20 дни предвид заложеното изискване към процедурата по разработване на годишните планове за действие в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г.<sup>136</sup>, представянето му пред Комитета за наблюдение на ОПОС 2014 – 2020 г. да е преди края на всяка календарна година<sup>137</sup>

**1.2.4.3.** В процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020, раздел В и контролния лист б3<sup>138</sup>, не е включено изискването за публикуване на пакета с документация, включително подготвяните таблици с коментари, бележки и предложения (съгласувателни таблици) на електронната страница на оперативната програма. Съгласно т. 6. от посочената процедура, на интернет страницата на ОПОС 2014 – 2020 г. и на Единния информационен портал за обща информация за изпълнението и управлението на ЕСИФ се публикува протокола от заседанията на комитета.

На електронната страница на ОПОС 2014 – 2020 г. от заседанията на Комитета за наблюдение са публикувани протоколи, презентации и отделни документи, които са само част от пакета с документация, който е внасян от УО за разглеждане на заседанията.<sup>139</sup>

От УО, в качеството му на секретариат на КН, въз основа на предложенията на членовете и наблюдателите на КН на ОПОС 2014 - 2020 г., са изготвяни таблици с коментари, бележки, предложения, както и мотиви на УО за приемане/отхвърляне (съгласувателни таблици).<sup>140</sup> Като форма за систематизиране на обсъжданите бележки и коментари таблиците осигуряват актуална информация относно проведени дискусии, дадени предложения и начертани корективни действия. Те също дават информация за управленската позиция, ангажираността на членовете на КН. Процедурата по изготвянето им не е част от процедурния наръчник на ОПОС 2014 – 2020 г. и СУК, който не предвижда нейното подготвяне (ред и форма, отговорности и срокове за изготвяне и финализиране)<sup>141</sup>. Тяхното публикуване подпомага заинтересованите лица и обществеността за по-задълбочено навлизане в тематиката, трудностите и възможните

<sup>132</sup> Вътрешни правила за работа на комитета за наблюдение на оперативна програма "Околна среда 2014 – 2020 г.", чл. 1, ал. 1, т. 3 „да разглежда изпълнението на програмата и следи за напредъка в постигането на целите и приоритетите на ОПОС 2014 - 2020 г. въз основа на дефинираните в нея индикатори, включително индикаторите, заложи в рамката за изпълнение“, <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

<sup>133</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>134</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>135</sup> Одитно доказателство № 11

<sup>136</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>137</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>138</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>139</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

<sup>140</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>141</sup> Одитно доказателство № 3

решения при изпълнението на дейностите и целите на оперативната програма. На интернет страницата на ОПОС 2014 – 2020 не са публикувани такива таблици с обобщена информация за коментари, бележки и предложения, като част от документацията на проведени заседания, въпреки че такива практики са въведени по други оперативни програми (ОП РЧР, ОП НОИР).<sup>142</sup>

*С неоповестяването на цялата информация от заседанията на Комитета за наблюдение (пакета с документация към протоколите от заседанията, в т.ч. таблиците с коментари, предложения и мотиви) не се осигурява пълна информация и достатъчна публичност за процеса по вземане на решения при мониторинга на оперативната програма. Понеже оперативната програма е инструмент за реализиране на публични политики, въвеждането на по-добра прозрачност за дейността на Комитета за наблюдение би повлияло положително и насърчило повече активност и ангажираност за постигане на резултати от страна на всички заинтересовани страни.*

**1.2.4.4.** В раздел IV на Вътрешните правила на КН е предвидена възможност за създаване на Подкомитети към КН, при необходимост и по преценка, за подпомагане на работата му по специфични и текущи въпроси, свързани с преодоляването на трудности по: изпълнението на програмата; недостатъчната готовност на бенефициентите, изпълнение на предварителните условия, реализиране на напредък по програмата.<sup>143</sup> Такива подкомитети не са създадени, независимо от спецификата на оперативната програма, която осигурява финансово подпомагане на бенефициенти в различни сектори и сфери (води, отпадъци, биоразнообразие, превенция и управление на риска при свлачища и наводнения, подобряване на качеството на атмосферния въздух), които са обект на регулиране от различни нормативни актове. Създаването на подкомитети може да подпомогне КН чрез допълнителна експертиза.

*В КН на ОПОС 2014 - 2020 г. не са създадени подкомитети, които да работят в съответствие с многообразието на дейностите по околна среда и съответните приоритетни оси, независимо че е налице правната възможност за това.*

**1.2.4.5.** Във връзка с проследяване на предприети коригиращи действия на УО при изпълнение на оперативната програма е извършен преглед на изпълнението на заложените функции на отдел „Одити и нередности“<sup>144</sup>. Във функциите на отдела са включени:

- предприемане на корективни действия във връзка с регистрираните нередности;
- поддържане регистър на сигналите за нередности и регистър на нередностите;
- анализиране съвместно с отдел ПК на годишна база на проведените обществени поръчки и процедури за избор на изпълнители на бенефициентите по ОПОС 2014 - 2020 г. и предлагане на превантивни мерки спрямо бенефициентите за намаляване на грешките при подготовка и провеждане на обществените поръчки;
- подготовка на информация до дирекция Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) на МВР по препоръките на ЕК по доклада за борба с измамите за съответната година;
- участие в извършването на одити на бенефициентите във връзка с изпълнението на проектите/операциите;
- проследяване на изпълнението на препоръките, като в случай на неизпълнение - изготвяне на доклад до ръководителя на УО на ОПОС 2014 - 2020 г.;
- извършване текущо анализи на констатираните пропуски и нарушения, отнасящи се до функционирането на системата за управление и контрол, и представяне на предложения за корективни действия;

<sup>142</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>143</sup> [http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/vutreshni-pravila-kn\\_2014-2020-09.2016-amendment1.pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/vutreshni-pravila-kn_2014-2020-09.2016-amendment1.pdf)

<sup>144</sup> Одитно доказателство № 3

- проследяване за наличието на повтарящи се и системни случаи на нередности и представяне на предложения за последващи действия и др.

Установи се, че:

- за периода 01.01.2014 - 30.06.2018 г. от отдела е взето участие само при един одит на бенефициенти във връзка със заложената в СУК функцията за участие на експертите от дирекцията при извършването на одити на бенефициентите във връзка с изпълнението на проектите/операциите<sup>145</sup>;

- в ИСУН 2020 е отразена информация за извършени одити от одитни и контролни органи и изпълнение на препоръките от тях. Одитните доклади на Европейска сметна палата не са налични в ИСУН 2020<sup>146</sup>;

- няма документални доказателства, че изпълнението на препоръките на одитиращите институции се проследяват текущо, тъй като не са изготвени доклади до РУО за изпълнение на препоръките и в ИСУН 2020 няма одитна следа<sup>147</sup>;

- от отдел „Одити и нередности“ не са анализирани нарушенията при възлагане на обществени поръчки и процедури за избор на изпълнители на бенефициентите по ОПОС 2014 – 2020 г., с което не са спазените вмененията със СУК отговорности. Използвани са анализи на ИА ОСЕС за нередностите в областта на обществените поръчки, установени при одитите на оперативните програми но това не изключва необходимостта от извършване на такива от УО на ОПОС с цел ефективно управление на риска от налагане на финансови корекции.<sup>148</sup>

### **1.2.5. Изготвени годишни доклади**

Управляващият орган на ОПОС 2014 – 2020 има задължението да представя пред Европейската комисия годишен доклад за изпълнението на оперативната програма за предходната финансова година.<sup>149</sup> Основна цел на годишните доклади за изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г. е да представят обобщена ключова информация относно изпълнението на програмата и нейните приоритети по отношение на финансовите данни, общите и специфичните показатели и количествени целеви стойности.<sup>150</sup>

**1.2.5.1.** В изпълнение на нормативно установените си ангажименти и при осъществяване на функциите си за докладване на напредъка и анализ на изпълнението, УО на ОПОС 2014 – 2020 г. регулярно следва да представя информация пред институции, ангажирани в процеса на управление на средствата от ЕС. Годишните доклади за изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г. обхващат периода от 1 януари до 31 декември на годината на отчитане.<sup>151</sup>

В Процедурния ръчник за ОПОС 2014 – 2020 г. са включени правила за изготвяне и представяне на месечни/ тримесечни отчети и периодични оборотни ведомости/ баланс, както и за докладване на напредъка и анализ на изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г. Във връзка с представяне на месечни/тримесечни отчети и ведомости ръководителят на УО одобрява и подписва отчетите и периодичните оборотни ведомости/баланс, предава всички документи на началник-отдел ФД за изпращане към дирекция „Национален фонд“ (НФ) в МФ в срок до 3-тия работен ден след края на отчетния период (месечен отчет)/до 15-тия работен ден след края на тримесечния отчетен

<sup>145</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>146</sup> ИСУН 2020, модул „Проверки“, подмодул „Одити“

<sup>147</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>148</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>149</sup> Съгласно разпоредбите на чл. 50 и чл. 111 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета, считано от 2016 г. до и включително 2023 г. в срок до 31 май.

<sup>150</sup> чл. 50, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

<sup>151</sup> съгласно изискванията на чл. 111 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 Годишният/Окончателният доклад за изпълнението на ОПОС следва да се изготвя в съответствие с образеца в Приложение V на Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207.

период (тримесечен отчет и оборотна ведомост)/ до 31 януари след изтичане на финансовата година (баланс).<sup>152</sup>

Отдел „Финансова дейност“ със съдействието на останалите отдели в ГД ОПОС, в рамките на функционалните им компетенции, следва да изготвят поетапно годишни доклади за изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г. и приложени към тях специални доклади за операциите, които се изпълняват чрез финансови инструменти. Съгласуването и одобрението на годишния доклад за изпълнение на ОПОС 2014 – 2020 г. от началниците на отдели, заместник главните директори и главния директор на ГД ОПОС се извършва в срок до 10 май всяка година (считано от 2016 г. до 2023 г. включително). Включването на одобрения годишен доклад в дневния ред на предстоящото заседание на КН и изпращането му до членовете на КН става до 10 работни дни преди заседанието на КН.

*С въведените от УО правила, процедури и контроли с процедурния наръчник са създадени достатъчни условия за събиране, анализ, оценка и докладване на информацията, необходими за мониторинга, оценката, управлението и контрола при изпълнение на отговорностите на УО, както и осигуряване на пълна и надеждна информация в ИСУН 2020.*

**1.2.5.2.** За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. по ОПОС 2014 – 2020 г. са приети годишни доклади за 2015 г., за 2016 г. и за 2017 г. Спазени са формите на докладване съгласно образците и изискванията на регламента за изпълнение. Годишните доклади са своевременно представени, разгледани и одобрени от КН.<sup>153</sup> Периодичните финансови отчети са изготвяни и изпращани в МФ в предвидените форми и срокове по Наредба № Н-3 от 2016 г.<sup>154</sup>

В годишните доклади за изпълнение на ОПОС 2014 - 2020 г. се отразява напредъкът по изпълнение на програмата в детайлен разрез по приоритети, операции и индикатори. Представени са и съществени проблеми при напредъка на изпълнението на програмата, но въпреки това информацията за решаването им не е достатъчна.<sup>155</sup>

В докладите за 2015 г. и 2016 г.<sup>156</sup> са посочени проблеми, свързани с изпълнението на програмата и приетите мерки за периода:

- закъснялото одобрение на програмата води до риск от неизпълнение на финансовия план на ОПОС 2014 - 2020 особено по отношение на ресурса за 2015 г. и 2016 г. и загуба на резерва за изпълнение по сумата за тези две години;
- с цел ограничаване на риска от загуба на средства, УО на ОПОС е предприел необходимите стъпки за изменение на финансовия план на програмата;
- влиянието върху изпълнението на програмата и стартирането на процедури за набиране на проектни предложения на приетия на 22.12.2015 г. Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ)<sup>157</sup>, който променя условията и реда за предоставяне на средства от ЕСИФ.

Според информацията в доклада за 2017 г.<sup>158</sup> през същата година са подписани/ издадени са 28 договори/заповеди за предоставяне на безвъзмездно финансиране на обща стойност 281 764 997 лв. (представляващи 8,14 на сто от бюджета на програмата), като за периода от одобряване на оперативната програма през 2015 г. до края на 2017 г. подписаните договори/заповеди за предоставяне на безвъзмездно финансиране са 54, с

<sup>152</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>153</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>154</sup> Наредба № Н-3 от 8.07.2016 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертифицикация 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, <https://www.minfin.bg/upload/18405/Naredba+3-s+prilojenia.pdf>

<sup>155</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>156</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>157</sup> Обн. ДВ. бр.101 от 22 Декември 2015г., изм. и доп. ДВ. бр.43 от 7 Юни 2016г., изм. и доп. ДВ. бр.74 от 20 Септември 2016г., изм. ДВ. бр.58 от 18 Юли 2017г., изм. и доп. ДВ. бр.85 от 24 Октомври 2017г., изм. ДВ. бр.2 от 3 Януари 2018г.

<sup>158</sup> Одитно доказателство № 7

които е договорен 24,1 на сто от бюджета на програмата. През 2017 г. са приключили 5 проекта (с усвоен ресурс от 12 360 762 лв.). Темпът на прираст на сертифицираните пред ЕК разходи за 2017 г. спрямо същите през 2016 г. е 18,9 на сто (сертифицираните разходи през 2017 г. са 112 540 673,21 лв., представляващи 3,25 на сто от бюджета на програмата, а за 2016 г. - 5 661 911,06 лв. или 0,17 на сто от ресурса по ОПОС 2014 – 2020 г.).

В хода на изпълнението на програмата, от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. са отчетени редица затруднения, които към края на 2017 г.<sup>159</sup> оказват негативно влияние при постигане на заложените цели, като:

- по-късното обявяване на процедури за предоставяне на БФП;
- административното съгласуване на насоките за кандидатстване във връзка с приложимия режим на държавни помощи;
- необходимостта от изчерпателни проучвания и осигуряване на експертна оценка преди обявяването на процедури, насочени към съхранение и подобряване състоянието на биологичните видове;
- представяне на непълни или с документални несъответствия проектни предложения от страна на кандидатите;
- затруднения при осигуряването на средства за покриване на недопустимите разходи по приоритетна ос 2 „Отпадъци“, в т.ч. данък върху добавената стойност (ДДС); неприключили процедури за уреждане на вещно-правните отношения между възложителя и собствениците на имоти;
- липса на действащо и отговарящо на нормативните изисквания регионално депо за битови отпадъци или договор със собственик на такова;
- забавяния в провеждането на процедури от страна на бенефициентите в съответствие със Закона за обществените поръчки (ЗОП)<sup>160</sup> и др.

През 2017 г.<sup>161</sup> УО предприема действия по ускоряване процесите на договаряне на средства и реализация на проектите, като:

- осъществява практически обучения за бенефициентите на програмата<sup>162</sup>;
- дава допълнителни разяснения<sup>163</sup>;
- предоставя консултации и указания чрез системата ИСУН 2020<sup>164</sup>.

Годишният доклад за напредъка за 2017 г. е приет на заседание на КН със забележка, че ще бъде допълнен с конкретни мерки по установените слабости в хода на обсъждането му на заседанието.<sup>165</sup> Взето е решение, по предложение на РУО, КН да одобри като цяло предложени годишен доклад за изпълнение на ОПОС 2014 - 2020 г. за 2017 г., като бъде даден мандат на УО да допълни доклада с направените от представителите на ЕК коментари относно трудностите при изпълнението на оперативната програма и като се определят конкретни мерки/план за действие с отговорни лица и срокове.<sup>166</sup> Към докладите за 2016 г. също не е наличен документ с конкретни мерки за преодоляване на очертани трудности.<sup>167</sup>

Във връзка с установените затруднения при изпълнението на програмата, от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. е представен план-график с конкретни мерки, отговорни лица и

<sup>159</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>160</sup> Предвиждат се законодателни промени насочени към противодействие на съществуващата практика на умисленото и неоснователно обжалване на избора на изпълнители, към момента (м. май 2018 г.) поправките са приети на първо четене от Народното събрание.

<sup>161</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>162</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/news/newsdetail/from/current/id/895/page/9;>

<http://ope.moew.government.bg/bg/news/newsdetail/from/current/id/918/page/7>

<http://ope.moew.government.bg/bg/news/newsdetail/from/current/id/915/page/7;>

<http://ope.moew.government.bg/bg/news/newsdetail/from/current/id/929/page/6>

<sup>163</sup> [ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/ukazaniq-vomr-29082018.docx](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/ukazaniq-vomr-29082018.docx)

<sup>164</sup> <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Procedure/Info/ca647e27-9ce1-4cf3-a11d-344b8d4b7e4f;>

<https://umis2020.government.bg/#/procedures/238/allDocs?rf=1546864133000>

<sup>165</sup> Одитно доказателство № 3, Одитно доказателство № 7

<sup>166</sup> [http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/protokol-11\\_zasedanie.pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/protokol-11_zasedanie.pdf) , стр. 11

<sup>167</sup> Одитно доказателство № 3

срокове по ПО 1, ПО 2 и ПО 5, изготвен по препоръка от Сертифициращия орган до УО и изпратен с писмо изх. № 04-00-464 от 15.03.2018 г., който набелязва и осигурява проследяване на определени действия. Не е представена информация за такъв документ по ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ и ПО 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“ на програмата.<sup>168</sup>

*Независимо че в годишните доклади и в отчетите за изпълнението на оперативната програма, както и при оценката на риска, са идентифицирани редица трудности и забавяния по изпълнението на програмата, до началото на 2018 г. не са очертани конкретни мерки за тяхното преодоляване с отговорности и срокове за изпълнение. Липсата на осъществяван периодичен преглед, систематични действия и контрол не осигурява проследимост, че от УО са предприети адекватни действия за преодоляването на идентифицираните при изпълнението на програмата проблеми.*

**1.2.5.3.** Въвеждането на информацията за годишния доклад за изпълнението на програмата в електронната система за обмен на данни с ЕК – SFC 2014 и изпращането на доклада на Европейската комисия (ЕК) от лицата в УО, оторизирани с права за изпращане в системата SFC 2014, следва да е в срок до 31 май/до 30 юни за докладите през 2017 г. и 2018 г., като тези срокове са спазени.<sup>169</sup> За 2017 г. на интернет страницата на ОПОС 2014 – 2020 г. е публикувано единствено резюме на доклада.<sup>170</sup>

**1.2.5.4.** През отчетната 2017 г. всички предварителни условия по ОПОС 2014 - 2020 са изпълнени, което е потвърдено от страна на ЕК.<sup>171</sup>

**1.2.5.5.** Управляващият орган<sup>172</sup> представя на сертифициращия и одитния орган по електронен път информация за напредъка по изпълнението и резултатите от извършените управленски проверки съгласно Наредба № Н-3 от 2016 г. – два пъти годишно – в срок до 31 юли за проверки, извършени в периода от 1 януари до 30 юни; в срок до 31 януари - за проверки, извършени в периода от 1 юли до 31 декември на предходната финансова година. Информацията е представяна от УО в определените срокове.<sup>173</sup>

**1.2.5.6.** Два пъти годишно (междинно на полугодие и годишно) чрез министъра на околната среда и водите се представя информация във връзка с подготовката на Годишен доклад на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ) в Народно събрание на Република България. В информацията се предоставят обобщени данни относно усвояването на средствата от ЕС и напредъка по програмата. Информацията е предоставяна в указаните срокове.<sup>174</sup>

*През одитирания период са спазвани сроковете и формите при годишното докладване, съгласно образците и изискванията на регламента за изпълнение и националното законодателство<sup>175</sup>.*

*Трудностите в напредъка при изпълнението на оперативната програма са представяни в докладите, но въпреки това информацията за решаването им не е достатъчна. В документите са посочвани идентифицираните трудности и забавяния, но не са планирани и очертани контролни дейности, с оглед проследимост дали са предприети оптималните и достатъчни действия. Това поражда риск от неизпълнение на програмата в цялост и загуба на планиран безвъзмезден финансов ресурс от ЕСИФ. Необходимо е по-подробно, точно и детайлно посочване на проблемите и пречките за*

<sup>168</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>169</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>170</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/dokumenti-opos-2014-2020/108#1>

<sup>171</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>172</sup> Съгласно чл. 33, т.3 от Наредба № Н-3 от 8.07.2016 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

<sup>173</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>174</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>175</sup> Одитно доказателство № 3

изпълнение на програмата в отчетните документи на ОПОС 2014 – 2020 г. с оглед ясно и адресиране за ефективно решаване в разумен срок.

### 1.3. Въведени контроли за функциониране на информационните системи

Успешното интегриране на функционалностите на информационните системи в работните процеси, изпълнявани във връзка с изпълнението на ОПОС 2014 - 2020 г., е предпоставка за добра проследимост и надеждност на информацията, което създава условия за докладване на пълни и точни данни, необходими за вземане на адекватни управленски решения, намаляване на административната тежест и намаляване на допълнителните разходи за изпълнението на същите процедури на хартиен носител.

**1.3.1.** В съответствие с европейското и националното законодателство, за работа в ИСУН 2020 по оперативните програми са одобрени политики за информационна сигурност и управление<sup>176, 177</sup>. Сигурността на информацията в ИСУН 2020 се осигурява от администрацията на Министерския съвет (МС), дирекция ЦКЗ.<sup>178</sup> Директорът на дирекция ЦКЗ утвърждава политика, процедури и правила за информационна сигурност на ИСУН 2020, които се публикуват на Единния информационен портал на Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), който включва портал за достъп до информация публична или за служебно ползване<sup>179</sup>.

В Наредбата за ИСУН са включени изисквания към структурата и съдържанието на информацията в ИСУН<sup>180</sup>, като извън случаите на тези изисквания е определен срок за въвеждане на данните (в срок до 3 работни дни от възникването или получаването на данните). Условието и редът за подаване на проектни предложения по електронен път чрез ИСУН 2020 се определят с Наредбата, като всеки конкретен бенефициент, до когото е адресирана покана за представяне на проектно предложение по съответната процедура, може да подаде проектно предложение единствено чрез ИСУН 2020.<sup>181</sup>

До влизането в сила на Наредбата за ИСУН са следвани указанията, приети с ПМС № 322 от 19.12.2008 г. в сила до 20.09.2016 г.<sup>182</sup> За изпълнението на тези изисквания в процедурния Наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г., в отделните процедури по процесите във връзка с програмирането, управлението, изпълнението, наблюдението и оценката на ОПОС 2014 – 2020 г. са посочвани ред и условия за въвеждане на информация и документи в ИСУН 2020.<sup>183</sup>

**1.3.2.** Управлението на потребителските профили в ИСУН 2020 се извършва съгласно утвърдена от директора на дирекция ЦКЗ процедура. Дирекция ЦКЗ осигурява техническа подкрепа на потребителите на ИСУН.<sup>184</sup>

Достъпът и всички действия в ИСУН 2020 се извършват чрез създадени профили въз основа на писмено заявление от бенефициентите за участие по проекти и за служебно

<sup>176</sup> Политика по информационна сигурност на системата за управление и наблюдение на средствата от ЕС, утвърдена от заместник-министър председател и министър по управление на средствата от ЕС (2013 г.)

<https://www.eufunds.bg/archive/documents/1281344657.pdf>

<sup>177</sup> Политика по информационна сигурност на ИСУН 2020, утвърдена от директора на ЦКЗ (2011 г., последно изменение 2018 г.) <https://www.eufunds.bg/images/%D0%98%D0%A1%D0%A3%D0%9D/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B8%D0%B3%D1%83%D1%80%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%98%D0%A1%D0%A3%D0%9D.pdf>

<sup>178</sup> ЗУСЕИФ чл. 22, ал. 1

<sup>179</sup> ИСУН 2020, <https://umis2020.government.bg/#/>,

[https://files2020.government.bg/dd6be2e7-eb16-432b-9573-690d64fe2408?access\\_token=HV8-Nbv2jH7fA0liueuXJ9rjl\\_WKpfjm4SjUiPWGWv61g6eBqd0dgSFP7q6lN3FPY2tAhkqRGsb6uAY\\_ICyZaCx\\_3aBkvbUmsnEGtL7lcjaPgrAnes3\\_KxCro74B9MIsyFwnTLOmW4DkC\\_tSVIdPbemBdlbit7-UBQW5SCpq7tkb5FBFkV0TGbbZMB2o3BpemqCD\\_oJrIX\\_OAOlyqqbv4FX2GClzFBz1wTlgrzBXP15hAHIOinJtHGVD05QwnTHpasRxRAPiQf08WD5jxIdcYqg](https://files2020.government.bg/dd6be2e7-eb16-432b-9573-690d64fe2408?access_token=HV8-Nbv2jH7fA0liueuXJ9rjl_WKpfjm4SjUiPWGWv61g6eBqd0dgSFP7q6lN3FPY2tAhkqRGsb6uAY_ICyZaCx_3aBkvbUmsnEGtL7lcjaPgrAnes3_KxCro74B9MIsyFwnTLOmW4DkC_tSVIdPbemBdlbit7-UBQW5SCpq7tkb5FBFkV0TGbbZMB2o3BpemqCD_oJrIX_OAOlyqqbv4FX2GClzFBz1wTlgrzBXP15hAHIOinJtHGVD05QwnTHpasRxRAPiQf08WD5jxIdcYqg)

<sup>180</sup> Структурата и съдържанието на информацията, въвеждана по програмите по ал. 1, т. 1 – 17, трябва да отговарят на минималните изисквания на Приложение III от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. и на Наредбата.

<sup>181</sup> <https://umis2020.government.bg/>

<sup>182</sup> <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1259336658.pdf>

<sup>183</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>184</sup> Чл. 5, ал. 2 и ал. 3 от Наредбата за ИСУН 2020



ползване от служителите на УО чрез заявление от РУО. За всички служители в ГД ОПОС са създадени потребителски профили и са определени права за достъп. Издадена е заповед за определяне на експертите с администраторски, контролиращи и потребителски функции на профилите в ИСУН 2020.<sup>185</sup> В процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 г. е утвърдена *Процедура администриране и управление на потребителските профили в Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН 2020)*<sup>186</sup>, в която са описани задачите и периодите/крайните срокове във връзка с администрирането и управлението на потребителските профили. Със заповед на министъра на околната среда и водите са определени 4 експерти от ГД ОПОС с администраторски функции, които да осигурят създаване и администриране на потребителските профили на служителите от дирекцията.<sup>187</sup>

**1.3.3.** При изпълнение на целите на ОПОС 2014-2020 г., се използват Единния информационен портал на ЕСИФ, на интранет портала на МОСВ, автоматизираната деловодна система на МОСВ, системата САП за организация на счетоводния процес, системата за обмен на данни с Европейската комисия (ЕК) - SFC 2014 и разработената от ЕК система „АРАННЕ“, като инструмент за оценка на риска по оперативните програми (ОП), както и софтуерни и програмни приложения като Microsoft Office Excel, разработени за контроли и справки за целите на УО<sup>188</sup>.

За изпълнение на работните процеси по планиране, договаряне, изпълнение, отчитане и докладване, в процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 г. са допълнени контроли и изисквания за работа с информационните системи, програмни продукти и приложения като ИСУН, САП, АРАННЕ и др.<sup>189</sup>

*За изпълнението на оперативната програма с процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 г. са въведени контроли за функциониране на информационните системи и приложимите софтуерни продукти и приложения. Неизползването на възможностите на електронните системи и продукти за интегриране на работните процеси с ИСУН 2020, което предполага минимизиране на стандартни процедури и контроли, извършвани на хартиен носител, води до увеличаване на административната натовареност на УО на ОПОС 2014-2020.*

**1.3.4.** Въведени са автоматични контроли на системно ниво за навременното и пълно въвеждане на информацията в ИСУН 2020. Тези контроли включват невъзможност за записване на информация, ако не са попълнени определените като задължителни полета; невъзможност за подаване на отчет/искане за плащане, ако не са въведени определените като задължителни данни; невъзможност потребителя да извърши проверка на данни, ако не е въведена минимум необходимата информация; функционалности за спазване на принципа на четирите очи, които да осигурят проверката на въведените данни от поне двама потребители.<sup>190</sup> Дейностите по осигуряване и контролиране на потока от информация между счетоводната система и ИСУН 2020 следва да се осигурява от УО.<sup>191</sup>

Към 30.06.2018 г., в средата на програмния период, процедурите, изпълнявани от УО, не са съобразени изцяло с функционалностите на системата за управление и наблюдение ИСУН 2020.

**1.3.4.1.** Установени са несъответствия между размера на договорените средства в ИСУН 2020 и същите отразени в САП, тъй като размерът на договорените средства в

---

<sup>185</sup> Одитно доказателство № 11

<sup>186</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>187</sup> Одитно доказателство № 11

<sup>188</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>189</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>190</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>191</sup> Одитно доказателство № 3

САП, за целите на счетоводството, се намалява с размера на извършените корекции и възстановени средства. Не е предвидено подобно отразяване в ИСУН 2020 чрез обвързване на модулите „Договори“ с „Финансови корекции“ и „Възстановени суми“.<sup>192 193</sup>

Според предоставената от дирекция ЦКЗ чрез електронна поща информация, договорът за развитие, оптимизация и поддръжка на ИСУН е сключен на 04.06.2018 г., като първото задължение на изпълнителя по договора е да се извърши анализ на текущото състояние на системата и на разработените функционалности. След представяне на анализа, същият ще бъде обсъден с Работната група за развитие на ИСУН, където участват всички органи за управление и контрол на средствата от ЕСИФ, за постигане на съгласие от всички органи относно доразвитието на функционалностите.<sup>194</sup>

**1.3.4.2.** Не е предвидена възможност за развитие на функционалностите в някои справочни модули в ИСУН, като следва:

- при справките за брой проверки на място, модул „Проверки“, под-модул „Проверки на място“, има възможност за търсене и извеждане на екран на информация по отделна оперативна програма. При експорт на справката за съответната програма (от информацията на екран за съответната програма), системата извежда данните във файл за всички оперативни програми, а не тези на екран за съответната програма. Причината е, че в подмодул „Проверки на място“ не е предвиден такъв изход на данни.<sup>195</sup>;

- при справките за реално изплатени средства от модул „Финансов контрол и мониторинг“ няма възможност за извеждане на информация за фиксиран период, както и за експортиране на филтрираната на екран информация за дадена програма. Причината е, че в модул „Финансов контрол и мониторинг“ не са предвидени посочените изходи на данни.<sup>196</sup>;

- в модул „Мониторинг и финансов контрол“ в „Книга на длъжниците“, не може да се генерира обобщена информация за целия период на годината, поради което информацията, ръчно обработена, следва да се представи от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. на дирекция НФ към МФ във формат Excel до 31.08.2018 г., което допълнително натоварва УО с извънсистемна обработката на информация, съдържаща се в ИСУН 2020<sup>197</sup>;

- в ИСУН 2020, публичен модул, не е налична функционалност за филтриране на данните към определен период за изпълнението на програмата по приоритетни оси. Липсват данни за датата на актуализиране на информацията в модула, което не позволява на потребителя да получи информация за изпълнението на програмата по приоритетни оси за определен период от време. Не е възможно извършването на сравнение на публичната информация с тази от модулите за служебно ползване на ИСУН 2020, поради което не може да се потвърди по безспорен начин, че е осигурена достатъчна надеждност, публичност и прозрачност на информацията<sup>198 199</sup>;

- при съпоставката на данни за договорирани, верифицирани, реално изплатени или сертифицирани средства по ОПОС 2014 – 2020 г. по оси за минали години (например към 31.12.2016 г.) от годишния доклад за изпълнението на ОПОС 2014 - 2020 г. за 2016 г. с данни от ИСУН 2020, модул „Наблюдение“ към същия период се установиха различия в информацията. В годишния доклад за 2016 г. размерът на сертифицираните средства по

<sup>192</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>193</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>194</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>195</sup> ИСУН 2020, модул „Проверки“, подмодул „Проверки на място“, екселски файл export, <https://umis2020.government.bg/#/spotChecks>, Ръководство за потребителя за модул „Проверки“, ИСУН 2020, <https://umis2020.government.bg>

<sup>196</sup> ИСУН 2020, модул „Финансов контрол и мониторинг“, справка Реално изплатени средства, <https://umis2020.government.bg/#/actuallyPaidAmounts>

<sup>197</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>198</sup> ИСУН 2020, публичен модул

<sup>199</sup> <http://2020.eufunds.bg/bg/6/0/OPPProfile>

ПО1 „Води“ възлиза на 5 661 911,06 лв., а в обобщена справка по приоритетни оси, модул „Наблюдение“ от ИСУН размерът на сертифицираните оси по ПО1 „Води“ към същата дата възлиза на 227 990 388,37 лв. Това се дължи на възможността да се правят корекции в ИСУН, включително в стойността на сертифицираните средства след представяне на докладите на Европейската комисия.<sup>200 201</sup>

**1.3.4.3.** Във връзка с дейността на създадената работна група за подобряване на функционалностите на ИСУН 2020, включваща екипи от оперативните програми, през 2018 г., от ГД ОПОС са изпратени някои предложения за оптимизация по възникнали трудности при работа в ИСУН.<sup>202</sup>

Със сключването на договора за развитие, оптимизация и поддръжка на ИСУН на 04.06.2018 г. е стартиран процесът на промени за усъвършенстване на системата.<sup>203</sup>

*Доразвиването на възможностите на ИСУН ще улесни Управляващите органи и контролните органи при извършвания мониторинг на изпълнението на оперативната програма чрез съкращаване на необходимото време за извършване на определени процеси и подобряване на потребителския интерфейс и аналитичните функции на ИСУН 2020.*

**1.3.5.** Счетоводните записвания за изпълнение на операциите по оперативните програми се извършват в САП. Системата САП е централизирана и поддържана от МФ. Целта на системата е да покрива осчетоводяването, бюджетирането и финансовото управление. Модулите от САП, които намират приложение, включват пълна информационна система за поддръжка статуса на проектите.

До м. март 2018 г., интерфейсът между САП и ИСУН 2020 не е напълно реализиран и се налага ръчно отразяване на плащанията по САП в ИСУН 2020, което е създавало предпоставки за разминавания и грешки на информацията, както и необходимост от въвеждане на допълнителни контроли от страна на УО за равнение на записите за постигане на съответствие и коректност на данните.<sup>204 205</sup>

При направено сравнение между въвежданата информация в ИСУН 2020 и счетоводните записвания в САП по отношение на сумата на изплатените средства и броят на подадени финансови и технически отчети, бяха установени различия в данните.<sup>206 207 208</sup>

<sup>200</sup> [http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/implementation\\_report\\_2014bg16m1op002\\_2016\\_0\\_bg-1.pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/implementation_report_2014bg16m1op002_2016_0_bg-1.pdf), стр. 2

<sup>201</sup> Одитно доказателство № 8

<sup>202</sup> Одитно доказателство № 10

<sup>203</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>204</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>205</sup> Одитно доказателство № 5

<sup>206</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>207</sup> Съпоставена бе получената от четири бенефициенти информация при извършените проверки на място (04-08 юни 2018 г.), в ИСУН 2020 и САП (справка от 04 юни 2018 г.) от ГД ОПОС. По другите два проекта проверките на място са извършени през м. юли 2018 г., а справка от САП и ИСУН 2020 е от м. юни 2018 г. Установените различия са в размера на плащанията и броя на проверките на място, които са извършени през 2017 г.

<sup>208</sup> Одитно доказателство № 18

**Таблица № 4 Изплатени средства на бенефициенти по проекти в одитната извадка – сравнение ИСУН - САП**

Проект	Брой подадени финансови и технически отчети в ИСУН <sup>209</sup>	Бр. подадени финансови и технически отчети в САП <sup>210</sup>	Сума на изплатените средства в ИСУН 2020 <sup>211</sup> (BGN)	Сума на изплатените средства в САП (BGN) <sup>212</sup>	Установен и разлики (BGN)
BG16M1OP002-1.006-0001-C01 <sup>213</sup>	13 <sup>214</sup>	14	65 661 148,88	65 661 208,88	60.00. и 1 отчет разлика
BG16M1OP002-2.002-0015-C01 <sup>215</sup>	2 <sup>216</sup>	3	407 196,05	417 682,61	10 486,56
BG16M1OP002-5.002-0005-C01 <sup>217</sup>	1	1	15 752,45	15 752,45	Данните съвпадат
BG16M1OP002-1.005-0006 <sup>218</sup>	6 технически и 5 финансови отчети <sup>219</sup>	4	6 878 230,16	6 878 230,16	Разлика в отчетите
BG16M1OP002-3.003-0001-C01 <sup>220</sup>	6 подадени и 1 подадено, но не е разгледано от ОПОС	6	59 108,40	251 349,88	192 241,48
BG16M1OP002-3.001-0001-C02 <sup>221</sup>	12	12	931 000	810 363,49	120 636,51

Данните са от справките от САП и ИСУН 2020, 04.08.2018 г.

При изследвани шест проекта по ОПОС 2014 - 2020 г. данните в двете информационни системи съвпадат само при един от проектите, а по останалите пет проекта са установени разлики от общо 323 425 лв. в размера на изплатените средства. Установената разлика е незначителна като размер на грешка спрямо общата стойност на изплатените средства по тези проекти - 0,44 на сто, по данни на САП (74 034 587 лв.), но наличието на разминавания по пет от шестте проекта в одитната извадка налага да се анализират установените пропуски. При два от проектите са налице и разлики в броя на отразените отчети в двете информационни системи. Причините за различията при част от проектите се дължат на забавено отразяване на изплатени средства по последен отчет, а при един проект, който е изпълнен – на корекция от икономии, неотразена в ИСУН 2020.<sup>222 223</sup>

*Липсата на автоматизиран обмен на данни до м. 03.2018 г. между двете системи САП и ИСУН 2020 увеличава риска от грешки и несъответствия в информацията, което води до необходимост от изпълнението на допълнителни контролни дейности с цел постигане на коректност на данните. Ускоряването на процеса по осъществяване на интерфейс между ИСУН 2020 и счетоводно-отчетната система САП, ще гарантира,*

<sup>209</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>210</sup> Одитно доказателство № 18

<sup>211</sup> Одитно доказателство № 18

<sup>212</sup> Одитно доказателство № 18

<sup>213</sup> „Проект за рехабилитация на водоснабдителната и канализационната мрежа с изграждане на ПСОВ за гр. Асеновград, България”

<sup>214</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>215</sup> „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци”, гр. Мадан

<sup>216</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>217</sup> Подобряване на качеството на атмосферния въздух в община Варна - Фаза 1

<sup>218</sup> „Подготовка и изпълнение на проект за развитие на инфраструктурата за отпадъчни води в агломерация к.к. "Златни пясъци", Община Варна“

<sup>219</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>220</sup> „Анализи и проучвания на видове и природни местообитания, предмет на докладване по чл. 17 от Директивата за местообитанията и чл. 12 от Директивата за птиците“ в ИАОС

<sup>221</sup> „Развитие на управленски подход за мрежата НАТУРА 2000 и за управление на Националната приоритетна рамка за действие по Натура 2000“ в МОСВ, Дирекция НСЗП

<sup>222</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>223</sup> Одитно доказателство № 18

че информационните системи са надеждни, което е необходима предпоставка за ефективно управление на оперативните програми.

#### **1.4. Управление на риска**

Една от функциите, които се изпълняват от Управляващия орган на програмата, е да извършва оценка на риска на изпълнението на оперативната програма и да определя и/или предприема мерките за предотвратяване и намаляване на риска, в т.ч. да създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове.<sup>224</sup>

При управлението на риска се вземат предвид индикаторите по програмата, свързани с рамката за изпълнение, като се проследява изпълнението на етапната и крайната цел на конкретния индикатор, предвид възможността от загуба на резерва за изпълнение.<sup>225</sup>

**1.4.1.** Управлението на риска в ГД ОПОС се извършва на основата на утвърдени вътрешни правила в СУК, Процедурен наръчник и Методика за управление на риска по ОПОС 2014 – 2020<sup>226, 227</sup>.

Управляващият орган на ОПОС 2014 – 2020 г. прилага процедура за оценка на риска, описана в Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г.<sup>228</sup>. Процедурата включва идентифициране, оценяване и контролиране на потенциални събития или ситуации, които могат да повлияят негативно върху постигането на целите на дирекцията, и е предназначена да даде увереност, че тези цели ще бъдат постигнати<sup>228</sup>.

Процесът по управление на риска<sup>229</sup> се осъществява в рамките на две взаимосвързани задачи: а) Идентифициране, оценка и мониторинг на рисковете при управление и изпълнение на оперативната програма, и б) Идентифициране, оценка и мониторинг на рисковете от измами и нередности, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз. Методологията, по която се извършват двете дейности е сходна, като има разлика в определената скала за оценка на вероятността и влиянието на идентифицираните рискове – в методиката за управление на риска по ОПОС 2014 - 2020 г., утвърдена с процедурния наръчник, скалата за оценка е тристепенна, а при извършените анализи и оценка на рисковете от измама е ползвана четиристепенна скала.<sup>230</sup> Риск-регистрите за изпълнение на ОПОС 2014 – 2020 г. за 2017 г. и за 2018 г. са съставени, като е ползвано петстепенна скала за оценка на вероятността и влиянието, без да е извършена промяна в утвърдената методика за оценка към процедурния наръчник методика.<sup>231</sup>

В представените от ГД ОПОС документи за управление на риска е видно, че е извършвана оценка на риска за изпълнение на ОПОС 2014 – 2020 г. ежегодно през периода 2015 г. – 2018 г., и оценка на риска от измами през 2016 г., преразгледана през 2018 г.<sup>232</sup>

Към УО е създадена работна група през 2015 г.<sup>233</sup>, която да идентифицира и оцени вътрешни и външни рискове за изпълнение на програмата и да разработи риск-регистър. След самооценка са идентифицирани и оценени 10 вътрешни и 6 външни риска за програмата. Като най-високи рискове са оценени: от вътрешните - 6.2 „Адекватно приоритизиране на задачите във времето“ с оценка 7,1; 6.5 „Отлагане във времето на

<sup>224</sup> Регламент № 1303/2013 г., чл. 125, параграф 4, т. в и Приложение XIII

<sup>225</sup> посочен в чл. 20 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

<sup>226</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>227</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>228</sup> Съгласно т. 2.1.4 от СУК

<sup>229</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>230</sup> Одитно доказателство № 3 и Одитно доказателство № 19

<sup>231</sup> Одитно доказателство № 3 и Одитно доказателство № 19

<sup>232</sup> Одитно доказателство № 19, Одитно доказателство № 3

<sup>233</sup> Одитно доказателство № 19

решенията на проблемите“ с оценка 6,5; 7. „Комплексност на правилата/честа смяна на правила и процедури“ с оценка 7 и от външните – 6. „Липса на опит с ИСУН 2020 у бенефициентите“ с оценка 7,9.<sup>234</sup> С доклад до ръководителя на УО на ГД ОПОС<sup>235</sup> относно дейността на работната група е представен риск-регистър на ОПОС 2014 - 2020.<sup>236</sup> В риск-регистъра не е оценен остатъчният риск, като е предвидено това да се извърши през 2016 г.<sup>237</sup>

В риск регистъра за оценка на риска от измами за 2016 г. с остатъчен риск като „значителен“ е оценен само един риск с оценка 4 - „Неправилно ценообразуване“.<sup>238</sup> За минимизиране на риска е предвидено въвеждане на опростени разходи за дейностите, свързани с организация и управление на проекта. Относно предвиденото използване на опростени разходи е планирано приемане на национална методология за изчисляването им през 2017 г. и синхронизиране на вътрешните правила и процедури с нея. Всички останали рискове са с „приемливо“ ниво на остатъчният риск. Не са планирани нови контролни мерки, поради това че съществуващите към момента правила и процедури са ефективни и пропорционални, включително инструментът АРАХНЕ. Съгласно т. 3.3 от Насоките на ЕК за оценка на риска от измами, когато нивото на установените рискове е много ниско и през предходната година няма докладвани случаи на измама, УО може да реши да извършва преглед на своята самооценка само на две години. Предвижда се следващата оценка да бъде извършена през 2018 г., тъй като при оценката през 2016 г. не е констатирано наличие на нови рискове от измами през следващите години.<sup>239</sup>

Риск-регистрите за 2017 г. и 2018 г. съдържат идентични рискове<sup>240</sup>, с разлика в тяхната оценка, като при съставянето им е ползвана петстепенна скала. Нивото на оценените остатъчен риск на всички рискове е ниско, което не предполага въвеждането на нови контроли за управляването им. Оценката на Остатъчният риск „Текучество на персонала“ е нисък и в двете години. Съгласно справка<sup>241</sup> за текущото на персонала в ГД ОПОС за 2017 г. са напуснали 26 души от общо 125 броя служители или около 21 на сто, което показва, че рискът е подценен. В риск-регистрите на ОПОС 2014 - 2020 за периода 2015 г. - 2018 г. липсват идентифицирани рискове за изпълнение на етапните цели към 31.12.2018 г., риск от загуба на финансов ресурс, както и не е отчетено влиянието на промените във финансовия план върху изпълнение на планираните процедури за предоставяне на БФП, с което не са изпълнени изискванията по т. III, подточка 3 от процедура N.1 Вътрешен контрол и управление на риска по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ на процедурния наръчник на ОПОС 2014 – 2020 г.<sup>242, 243</sup> Това показва, че при оценката на риска не са идентифицирани и отчетени съществени рискове, които влияят на изпълнение на целите на оперативната програма, което възпрепятства своевременното набелязване на мерки за тяхното минимизиране.

**1.4.2.** Един от механизмите за управление на риска, е провеждането на периодични срещи на работна група, която включва началниците на отдели в ГД ОПОС 2014 – 2020 г., при необходимост, други служители, имащи отношение към идентифициране на рискови области в работата на дирекцията.<sup>244</sup> На срещите следва да се идентифицират рисковете от изпълнение/неизпълнение на целите, оценяват се конкретните рискове, като се взема

---

<sup>234</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>235</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>236</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>237</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>238</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>239</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>240</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>241</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>242</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>243</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>244</sup> Одитно доказателство № 3

предвид ефектът от въведените контролни дейности, анализират се резултатите от оценката за текущата година и се съставя план за управление на риска за следващата година. Съгласно предоставената информация относно управлението на риска, работната група е провеждала срещи веднъж годишно, като не са обсъждани извънредни промени в риск-регистъра, нито е идентифицирана появата на непредвидени рискове при годишното оценяване.<sup>245</sup>

**1.4.3.** Изготвени и утвърдени са годишни доклади за състоянието на системата за управление на риска за 2016 г. и 2017 г. на ниво МОСВ. В доклад<sup>246</sup> относно дейността по управление на риска на ГД ОПОС се отчита, че през 2016 г. не са идентифицирани нови рискове и не са предприети допълнителни действия освен предвидените в риск-регистъра. Единствените примери за предприети действия посочени в доклада са: проведени конкурси и назначаване на нови служители за обезпеченост на функциите с необходимия брой служители; обучение за работа с ИСУН 2020 за контрол на риска „Липса на опит с ИСУН 2020 у служителите на УО“ и прессъобщения до ръководния състав за контрол на риска „Комуникация и връзки с обществеността“. Аналогично през 2018 г.<sup>247</sup> са отчетени същите действия и обстоятелства, относно управлението на риска, както за 2017 г.

Поради липсата на идентифицирани съществени за изпълнение на целите на оперативната програма рискове, риск-регистрите и докладите за състоянието на системата за управление на риска не обхващат цялостно процеса на управление на риска на ниво Управляващ орган на ОПОС 2014 – 2020 г.<sup>248</sup>, *което не дава възможност за прозрачност и информирано вземане на управленско решение за предприемане на конкретни коригиращи действия по отношение на цялостния напредък към постигане на резултатите.*

**1.4.4.** В общата рамка на борба срещу нередностите и измамите<sup>249</sup>, Европейската комисия осигурява достъп до специализиран софтуерен инструмент за оценка на риска – АРАХНЕ за идентифициране на проекти с висок риск от измами, конфликт на интереси и нередности.<sup>250</sup> Комисията разработи АРАХНЕ, интегриран ИТ инструмент за извличане на данни, който има за цел да подпомага управляващите органи и междинните органи в техните административни проверки и проверки на управлението. Анализът на данните от системата може да бъде използван в процеса на оценка на риска, за проверка на въведените данни в други публични източници, при определяне на потенциалния риск преди отпускане на финансиране, както и да подпомогне УО при идентифицирането на проекти с висок риск от измами. Системата предоставя възможност за продължително и систематично наблюдение и преглед на данни от вътрешни и външни източници по отношение на проекти, бенефициенти, договори и изпълнители. За да бъде обезпечено коректното функциониране на АРАХНЕ, е необходимо страните-членки да предоставят данни от информационните си системи за управление и наблюдение на средствата от ЕС. Изискуемата от тях информация обхваща различни данни от процеса на управление на проекти, финансирани от ЕСИФ: бенефициенти, партньори, стойност на проектите, разплатени средства, проведени обществени поръчки, избрани изпълнители, стойност на сключените търговски договори и други.

Функциите на централен координатор на системата за контрол на риска АРАХНЕ се изпълняват от дирекция ЦКЗ в администрацията на МС<sup>251</sup>. Захранването на

<sup>245</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>246</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>247</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>248</sup> Одитно доказателство № 19

<sup>249</sup> Arachne charter V1.0 - 2016-01-07: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

<sup>250</sup> член 125, параграф 4, буква в) от Регламент (ЕС) № 1303/2013

<sup>251</sup> Устройствен правилник на МС, чл. 75, ал. 1, т. 2

инструмента с информация се осъществява чрез въведената информация в ИСУН 2020, която чрез автоматизиран интерфейс осигурява необходимите данни в предварително дефиниран структуриран формат.

Съгласно СУК 2014-2020 г., звеното, което следва да използва инструмента АРАХНЕ за подпомагане изпълнението на своите задължения, е отдел „Одити и нередности“. Отделите „Мониторинг“, ФД и ПК също следва да прилагат, със съдействието на отдел ОН, инструмента АРАХНЕ за подпомагане изпълнението на своите задължения.<sup>252</sup> В Процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020 г. е разработена процедура за използването на АРАХНЕ. Въведена е процедура на всеки три месеца служителите по нередности да извършват преглед на инструмента АРАХНЕ за оценка на риска по проекти, финансирани по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“. В случаите на констатиран висок риск за един или няколко от финансираните проекти, служителите по нередности извършват анализ на причините и предприемат необходимите действия – информирание на компетентните органи, корективни действия и др.<sup>253</sup> В образците на контролни листове за извършване на проверки при верификация на плащания<sup>254</sup>, при извършване на проверки на място<sup>255</sup>, както и при осъществяване на последващ контрол<sup>256</sup> не са включени контроли чрез справки в инструмента АРАХНЕ за наличие от риск за измами и съмнения за конфликт на интереси.

В ГД ОПОС, работата с инструмента АРАХНЕ е организирана въз основа на издадена заповед<sup>257</sup> от министъра на околната среда и водите, с която са определени служителите с достъп до инструмента, ръководител и наблюдаващ по заповедта. В заповедта не е посочена конкретна задача, която следва да се изпълнява и какви са задълженията на посочените лица. Въпреки че двама от определените служители не са били налични за продължителен период от време, не са предприети действия за промяна на заповедта.<sup>258</sup> Съгласно отговорностите в СУК и длъжностните характеристики на служители от отдели „Мониторинг“ и „Финансови дейности“, достъп до инструмента имат и служители, които не са включени в заповедта на министъра на околната среда и водите.<sup>259, 260</sup> Към 30.06.2018 г. инструментът АРАХНЕ не се прилага от ОПОС 2014 - 2020 г.<sup>261, 262, 263</sup> С това не се изпълняват адекватно заложените в СУК задължения.<sup>264</sup>

*Управлението на риска е извършвано като част от работните процедури по оценка на риска, но пропусъкът да се идентифицират основните рискове за изпълнение на програмата, както и за оценката и за управлението води до липсата на своевременно предприети управленски действия с конкретни действия и отговорности. Доколкото използването на инструмента АРАХНЕ ще бъде взето предвид при оценка на съответствието на въведените системи за контрол от ЕК, като основа на мерките за борба с измамите, от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. не са предприети достатъчни действия за използване на всички механизми за добро управление на риска от измами и осигуряване на прозрачност.*

---

<sup>252</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>253</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>254</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>255</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>256</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>257</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>258</sup> Одитно доказателство № 2, Одитно доказателство № 4

<sup>259</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>260</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>261</sup> Одитно доказателство № 4

<sup>262</sup> Одитно доказателство № 2

<sup>263</sup> Одитно доказателство № 5

<sup>264</sup> Одитно доказателство № 3



## 1.5. Предприети управленски действия за изпълнение на етапните цели

В рамката за изпълнение и в Стратегически планове за изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г., етапните цели са обосновани за всяка една приоритетна ос. Задължението за поставяне и отчитане на етапните цели по Европейските структурни и инвестиционни фондове е уредено в Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.<sup>265, 266</sup> като се въвеждат изисквания за използване<sup>267</sup> и начините за изчисляване<sup>268</sup> на резерва за изпълнение чрез прилагане на рамката на изпълнение. Резервът за изпълнение се разпределя и става разполагаем за държавата-членка единствено по програми и приоритети, по които са постигнати етапните цели за 2019 г. и 2023 г.<sup>269</sup> Първата фаза от прегледа за изпълнение ще се осъществи от ЕК през 2019 г. Етапните цели следва да бъдат определени в Рамка за изпълнение на оперативната програма и включват финансови показатели, показатели за изпълнение и, когато е приложимо, показатели за резултат.

В Рамката за изпълнение и в Стратегически планове за изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г., етапните цели са обосновани за всяка една приоритетна ос.<sup>270</sup>

**1.5.1.** В рамката за изпълнение за 2018 г. по приоритетни оси от 1 до 5 са включени 19 показатели (финансови, за изпълнение и стъпките за изпълнение), които ще се докладват на ЕК.<sup>271</sup> Разпределението на показателите по приоритетни оси е ПО 1 – 4, ПО 2 - 4, ПО 3 - 5, ПО 4 - 3 и ПО 5 - 3<sup>272, 273</sup>. Заложени са показатели за резултат по отношение на докладване на изпълнението на етапните цели към 2019 г.<sup>274</sup>, както и етапни цели за включените два големи проекта<sup>275</sup> за изпълнение по оперативната програма.

Към 30.06.2018 г. не е подготвян конкретен анализ за изпълнение на индикатори по оперативната програма, което води до риск от ненавременно предприемане на корективни управленски действия. Част от причините са, че УО на ОПОС 2014 – 2020 г. разчита основно на информацията от годишните доклади за изпълнение на програмата, както и че не е въведена текущо в ИСУН 2020 информацията за изпълнение на финансовите индикатори по отделни проекти.<sup>276</sup>

**1.5.2.** При извършен анализ на сертифицираните средства по приоритетни оси за одитирания период към 30.06.2018 г. е установено, че най-висок е делът на изпълнение на сертифицираните средства спрямо договорените при ПО 6 Техническа помощ и ПО 5 ПО 5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“.

<sup>265</sup> В чл. 21, ал. 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. се посочва „При прегледа на изпълнението се разглежда постигането на етапните цели на програмите на нивото на приоритетите въз основа на информацията и оценките, представени в годишния доклад за изпълнението, предоставен от държавите-членки през 2019 г.“.

<sup>266</sup> чл. 22 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

<sup>267</sup> Чл. 22 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

<sup>268</sup> Чл. 20 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

<sup>269</sup> Резервът за изпълнение е сума, която се разпределя и става разполагаема за държавата-членка единствено по програми и приоритети, по които са постигнати етапните цели за 2019 г. и 2023 г. Резервът за изпълнение е в размер между 5 и 7 % от разпределените средства за всеки приоритет в рамките на дадена програма, с изключение на приоритетите, предназначени за техническа помощ и по програмите за финансови инструменти в съответствие с член 39 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

<sup>270</sup> ОПОС 2014 – 2020 г.

<sup>271</sup> **Одитно доказателство № 20**

<sup>272</sup> ОПОС 2014 - 2020, одобрено изменение с Решение на Министерския съвет № 349/29.06.2017 г., рамка за изпълнение, т. 12.2 на стр. 191

<sup>273</sup> ОПОС 2014-2020, <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

<sup>274</sup> В рамката за изпълнение, т. 12.2 на стр. 191 от оперативната програма

<sup>275</sup> по чл. 96, параграф 2, буква д) от на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

<sup>276</sup> **Одитно доказателство № 20**

Таблица № 5 Сертифицирани средства по приоритетни оси към 30.06.2018 г.

Приоритетна ос	Сертифицирани средства (лв.)	Договорирани средства (лв.)	% на изпълнение (сертифицирани спрямо договорирани средства) в ИСУН 2020
1 „Води“	154 063 634,54	747 766 200,71	20,60
2 „Отпадъци“	13 702 099,23	205 787 578,47	6,66
3 „Натура 2000 и биоразнообразие“	683 769,70	35 137 392,00	1,95
4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“	2 522 199,55	89 149 639,91	2,83
5 "Подобряване качеството на атмосферния въздух"	785 360,30	2 220 635,43	35,37
6 Техническа помощ	14 356 640,77	42 563 253,55	33,73
Общо:	186 113 704,09	1 122 624 700,07	16,58
Общо без ПО 6:	171 757 063,32	1 080 061 446,52	15,90

Източник: УО на ОПОС 2014-2020<sup>277</sup>

В годишните доклади за изпълнение на ОПОС 2014 – 2020 г. за 2015 г., за 2016 г. и 2017 г. е представена подробна информация за изпълнението на програмата – общо, по приоритетни оси и по проекти, в т.ч. за изпълнението на финансовите показатели за съответните периоди.<sup>278</sup>

Темпът на нарастване на сертифицираните средства към 30.06.2018 г. спрямо този към 31.12.2017 г. по приоритетни оси е:

Таблица № 6 Изпълнение на сертифицираните средства по ОПОС 2014 – 2020 г. към 30.06.2018 г.<sup>279</sup>

Приоритетна ос	Сертифицирани средства (евро) към 31.12.2017 <sup>280</sup>	Сертифицирани средства (евро) към 30.06.2018	Изменение в евро	Темп на прираст
1 „Води“	47 228 821,43	78 771 485,53	31 542 664,10	66,79
2 „Отпадъци“	6 702 063,30	7 005 772,09	303 708,79	4,53
3 „Натура 2000 и биоразнообразие“	260 565,19	349 605,90	89 040,71	34,17
4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“	10 686,16	1 289 580,15	1 278 893,99	11 967,76
5 "Подобряване качеството на атмосферния въздух"	315 175,95	401 548,35	86 372,40	27,40

Източник: УО на ОПОС 2014-2020<sup>281</sup>

Темпът на прираст на сертифицираните средства по ОПОС 2014 – 2020 г. е **57,45 на сто** – от 118 202 584,27 лв.<sup>282</sup> към 31.12.2017 г. и на 186 113 704,09 лв. към 30.06.2018 г.<sup>283</sup>, което представлява изменение от 67 911 119,82 лв.

<sup>277</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>278</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>279</sup> Фиксинг на БНБ евро – лев, 1 евро = 1,95583 лв.

<sup>280</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>281</sup> Одитно доказателство № 9

Най-съществен прираст на сертифицираните средства е отчетен по ПО 1 „Води“ и ПО 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“, а най-нисък - при ПО 2 „Отпадъци“ от 4,53 на сто, предвид забавянията при сключването на договорите по процедурите „Комбинирана процедура за проектиране и изграждане на компостиращи инсталации и на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци“ и „Проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за разделно събрани биоразградими отпадъци“ по тази приоритетна ос. В абсолютна стойност е най-висок ръстът по ПО 1 „Води“. По оста е съсредоточен най-значителен ресурс на програмата, изпълняват се многобройни процедури за предоставяне на БФП и сертифицираните средства за първото полугодие на 2018 г. са над 31 млн. евро.

**1.5.3.** В годишния доклад за 2017 г. от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. са идентифицирани рисковете по отношение на изпълнението на индикатори по приоритетна ос 3, като се отчита, че първоначално планираните стойности на физическите и финансовите показатели по оста няма да бъдат постигнати изцяло. Изпълнението на целите на приоритетната ос е високо рисково, поради негативното влияние на редица фактори: некоректно изчислени стойности на планираните за постигане показатели, ниско ниво на проектна готовност от страна на потенциалните бенефициенти, продължителен процес по провеждане на обществени поръчки и последващи обжалвания, пропуски и несъответствия с административен характер.<sup>284 285</sup>

В годишния доклад за напредъка за 2017 г.<sup>286</sup> информация за изпълнението на индикаторите е представена в частта за изпълнение на финансовите показатели 2017 г. и за два индикатора по ПО1 „Води“.

*Таблица № 7 Изпълнение на индикаторите съгласно данните в годишния доклад за изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 за 2017 г., (в евро)*

Приоритетна ос	Сертифицирани разходи за 2017 г.	Етапна цел 2018 г.	% на изпълнение до 31.12.2017 г.
1	47 228 821,43	169 953 715,88	27,79
2	6 702 063,30	20 164 908,00	33,24
3	260 565,19	7 379 437,00	3,53
4	10 686,16	5 800 002,00	0,18
5	315 175,95	4 117 649,00	7,65

Към края на 2017 г. изпълнението на индикатора за сертифицирани разходи по отделните приоритетни оси изостава от етапните цели. Най-висок напредък е по ПО 2, където изпълнението е на 33,24 на сто от етапната цел, следвано от ПО 1 с 27,79%, а най-ниско е при ПО 3 и 4, където изпълнението е 3,53 на сто и 0,18 на сто. *Ниските нива изпълнение на сертифицираните разходи поражда риск от непостигане на етапните цели.*

Допълнително в доклад от министъра на околната среда и водите до председателя на Комисията по европейските въпроси и контрол на средствата от европейските фондове в Народното събрание се докладва, че УО на ОПОС е извършил анализ на изпълнението и очертал следните рискове<sup>287</sup>:

<sup>282</sup> Одитно доказателство № 3, Одитно доказателство № 7, Сбор от сумите на сертифицираните средства от годишните доклади за 2016 и 2017 г.

<sup>283</sup> Таблицата в т. 1.5.4.

<sup>284</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>285</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>286</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>287</sup> Одитно доказателство № 3

- При непостигане на целите за сертификация на разходите пред ЕК до края на 2018 г., сумите, които са под риск от загуба са в размер на 55 млн. евро;

- При реализиране на най-негативния възможен сценарий, според който няма да бъдат постигнати физическите и финансовите индикатори от рамката за изпълнение по приоритетни оси, евентуалната загуба на сумите от резерва за изпълнение би възлизала общо на 90 млн. евро.

Общата сума, която програмата може да загуби от фондовете на ЕС при непостигане на целите до края на 2018 г. възлиза на 145 млн. евро.<sup>288</sup>

*Независимо че са идентифицирани и анализирани рисковете от забавяне в изпълнение на етапните цели, не е налична информация за предприети проактивни действия от страна на УО на ОПОС 2014 – 2020 г. за преодоляване на забавянията.*

**1.5.4.** По отношение на финансовото изпълнение на Оперативна програма „Околна среда“ по приоритетни оси данните от модул *Наблюдение/ Обобщена справка за ОП* в ИСУН 2020<sup>289</sup> към 30.06.2018 г. сочат, че най-висок е делът на договорените средства при ПО 1 Води, ПО 2 Отпадъци и ПО 6 Техническа помощ.

*Таблица № 8 Договорени средства по ОПОС 2014 – 2020 за периода 01.01.2014 – 30.06.2018 г.*

Приоритетна ос	Бюджет на ОПОС по приоритетни оси (ПО) <sup>290</sup>	Договорени средства (лв.)	% на изпълнение (договорени средства спрямо бюджет на ПО)	Реално изплатени средства (лв.)	% на изпълнение (РИС спрямо договорен и средства)
1 „Води“	2 199 408 057,04	747 766 200,71	34,00	220 793 165,78	29,53
2 „Отпадъци“	524 948 900,76	205 787 578,47	39,20	14 061 718,54	6,83
3 „Натура 2000 и биоразнообразие“	184 962 111,62	35 137 392,00	19,00	1 362 016,20	3,88
4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“	144 372 767,72	89 149 639,91	61,75	6 503 845,65	7,30
5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“	108 145 894,81	2 220 635,43	2,05	1 086 824,29	48,94
6 Техническа помощ	92 973 318,66	42 563 253,55	45,78	20 377 033,73	47,87
<b>Общо:</b>	<b>3 254 811 050,61</b>	<b>1 122 624 700,07</b>	<b>34,49</b>	<b>264 184 604,19</b>	<b>23,53</b>
<b>Общо без ПО 6:</b>	<b>3 161 837 731,95</b>	<b>1 080 061 446,52</b>	<b>34,16</b>	<b>243 807 570,46</b>	<b>22,57</b>

*Източник: УО на ОПОС 2014-2020<sup>291</sup>*

Забавянето при ПО 2 „Отпадъци“ се компенсира през 2018 г., като до края на първото полугодие са договорени почти 40 на сто от бюджета по оста. При ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ и „ПО 5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ “ са договорени средства под 20 на сто, което поражда риск от непостигане на

<sup>288</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>289</sup> <https://umis2020.government.bg/#/monitoringProgrammeSummary>

<sup>290</sup> ОПОС 2014 - 2020, четвърто изменение, стр. 150, План за финансиране

<sup>291</sup> Одитно доказателство № 9

целите. За забавянето на изпълнението на финансовите индикатори по горепосочените приоритетни оси от УО на ОПОС са предприети действия за комуникация с ЕК относно промени в индикаторите по тези оси. До 30.06.2018 г. липсва информация за одобрение от страна на ЕК на промени в индикаторите, свързани с етапните цели.<sup>292</sup> Най-висок е относителният дял на реално изплатените средства спрямо договорените средства по ПО 5 "Подобряване качеството на атмосферния въздух" и ПО 6 Техническа помощ.

**1.5.5.** При сравнение на информацията от три източника (САП, ИСУН 2020 и публичен модул на ИСУН 2020) на ниво оперативна програма за ОПОС 2014 – 2020, за периода 01.01.2014 – 30.06.2018 г., са установени различия в размера на договорените и реално изплатените средства<sup>293, 294</sup>.

*Таблица № 9 за съпоставяне на договорените и реално изплатени средства по ОПОС от модулите на ИСУН 2020 и САП към 30.06.2018 г.*

	Договорени средства (лв.)	РИС (лв.)
Обобщена справка за ОП, генерирана на 14.08.2018 г. за целите на одита, Модул Наблюдение, ИСУН 2020	1 382 023 682,20	221 073 261,08
Справка договори и Справка по ИП, Модул Наблюдение, ИСУН 2020, генерирана от УО на ОПОС 2014 – 2020 на 14.08.2018 г., предоставена с писмо от 21.08.2018 г.	1 122 624 700,07	264 184 604,19
Разлика между генерираната за целите на одита, Обобщена справка модул Наблюдение, ИСУН 2020 и предоставената от УО на ОПОС 2014 – 2020 Справка договори и Справка по ИП, Модул Наблюдение, ИСУН 2020	259 398 982,13	-43 111 343,11
Разлика в % спрямо данните от обобщена справка в ИСУН и	<b>18,77</b>	<b>19,50</b>
Справка договорени средства и реално изплатени средства, ИСУН, публичен модул	1 003 002 402,26	260 640 799,30
Разлика между генерираната на 14.08.2018 г. за целите на одита Обобщена справка за ОП публичен модул ИСУН 2020, Модул Наблюдение и справката по ОП, ИСУН 2020 и справката договорени средства и реално изплатени средства, ИСУН 2020, публичен модул	379 021 279,94	-39 567 583,22
Разлика в %	<b>27,43</b>	<b>17,90</b>
SAP	1 027 039 083,68	262 679 298,77

В частта на процедурния наръчник за ОПОС 2014 - 2020, където са включени контроли и образец на справка за месечни и обобщени равнения на информацията САП – ИСУН 2020, не е наличен алгоритъм за извършването им – как се извършват проверките, от кои справочни модули и по какви критерии се извежда и равнява информацията<sup>295</sup>. От УО, с обяснителни записки от 21.08.2018 г. и от 31.08.2018 г., е предоставена информация за различията в данните от ИСУН 2020 и САП<sup>296, 297</sup>. Най-съществени са различията в договорените средства. Причините са свързани с различията в спецификата и предназначението в софтуера на ИСУН 2020 и счетоводната система САП. ИСУН 2020 е регистрационна и в нея операциите се отразяват на касов принцип, а САП е счетоводна и в нея операциите се отразяват на принципа на начислението. В ИСУН 2020, при справките за договори, не се приспадат сумите на финансовите корекции, икономии на ресурс,

<sup>292</sup> Одитно доказателство № 14

<sup>293</sup> Одитно доказателство № 15

<sup>294</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>295</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>296</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>297</sup> Одитно доказателство № 8

възстановени средства, както и извършени със стара дата корекции по нередности, поради спецификата и предназначението на софтуера.<sup>298, 299</sup> По данни на ЦКЗ, след извършване на анализ на текущото състояние на ИСУН 2020 и на функционалностите му, обвързването за целите на анализа на модулите „Договори“ с „Финансови корекции“ и „Възстановени средства“ ще бъде подкрепено<sup>300</sup>.

Равненията на информацията в САП и ИСУН 2020 са извършвани на месечна база, без натрупване на данните.<sup>301</sup> Не са извършвани контролни действия за равнение на информацията на годишна база и с натрупване, което индикира за слабости предвид установените различия.<sup>302, 303</sup>

*С въвеждането на процедури за месечно равнение на информацията в ИСУН с данните от САП за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. са предприети адекватни действия за наблюдение на информацията от двете информационни системи за целите на управлението и контрола на оперативната програма. Установените разминавания между информацията в отделните модули на ИСУН показват слабости в контролните процедури за надеждност на данните. Разработването на интерфейси за връзка на ИСУН с външни информационни системи, не изключва необходимостта от въвеждане на контроли за равнение на информацията с натрупване с оглед минимизиране на риска от грешки и своевременно предприемане на коригиращи действия при необходимост.*

**1.5.6.** При анализа на изменението в договорираните средства по ОПОС 2014 – 2020 г. за първото шестмесечие на 2018 г., съпоставено с данните към 31.12.2017 г. по приоритетни оси, се установи напредък общо в размер на 119 434 606 лв., като по ос 4 „Свлачища и наводнения“ ръстът на договорираните средства е над 12 пъти, а по ПО 2 „Отпадъци“ – два пъти. Намаление бележи единствено размерът на договорираните средства по ПО 1 „Води“ основно в резултат на наложени финансови корекции. Липса на напредък се наблюдава по приоритетни оси 3, където няма сключени нови договори.

*Таблица № 10 Справка за напредъка за първото шестмесечие на 2018 г. спрямо 2017 г.*

Приоритетни оси	Договориран средства (лв.) към 31.12.2017 г.	Договориран средства (лв.) към 30.06.2018 г.	Разлика лв.	Темп на прираст в %
1 „Води“	831 280 105,33	747 766 200,71	167 188 094,37	10,05
2 „Отпадъци“	101 024 502,36	205 787 578,47	154 637 388,97	-103,70
3 „Натура 2000 и биоразнообразие“	35 137 392,00	35 137 392,00	0	0,00
4. Свлачища и наводнения	6 964 000,00	89 149 639,91	43 033 178,96	-1180,15
5 "Подобряване качеството на атмосферния въздух"	2 112 837,42	2 220 635,43	0	-5,10
6 Техническа помощ	26 671 256,79	42 563 253,55	13 974 926,00	-59,58
<b>Общо:</b>	<b>1 003 190 093,90</b>	<b>1 122 624 700,07</b>	<b>378 833 588,30</b>	<b>-11,91</b>

*Източник УО на ОПОС 2014 - 2020<sup>304</sup>*

<sup>298</sup> Одитно доказателство № 9, Одитно доказателство № 16

<sup>299</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>300</sup> Одитно доказателство № 16

<sup>301</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>302</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>303</sup> Одитно доказателство № 8

<sup>304</sup> Одитно доказателство № 9

През първата половина на 2018 г. ръстът на договорените средства по ОПОС спрямо договорените средства към 31.12.2017 г. общо е 11,91 на сто.<sup>305</sup>

**1.5.7.** Закъснялото одобрение на програмата води до риск от неизпълнение на финансовия план на ОПОС 2014-2020 особено по отношение на ресурса за 2015 г. и 2016 г. и загуба на резерва за изпълнение за тези две години.

Във връзка с късното одобрение на оперативните програми от ЕК, с решение на ЕК е предоставена възможност за преговаряне като част от финансовия ресурс за 2015 г. и 2016 г. се преразпределя за следващите години. От ЕК не е прието иницираното от УО на ОПОС 2014 – 2020 изменение на финансовия план за 2015 г.<sup>306</sup> Решението за изменение на финансовия план на ОПОС е одобрено своевременно на шестото заседание на КН от 19.05.2016 г. с първото изменение на ОПОС<sup>307</sup>. Предложението за изменение не е одобрено от ЕК поради забавяне в изпращането на документацията за изменението в плана. Причините са свързани с несвоевременното подготвяне на проекта за изменение на финансовия план на ОПТТИ, който е следвало да се представи заедно с плана по ОПОС с оглед преразпределение на ангажиментите за усвояване към 2018 г. и 2019 г.<sup>308</sup> Поради късното изпращане на предложението за изменение по ОПТТИ, Комисията не е била в състояние да финализира процедурата по одобрение на програмите до края на 2015 г., с което е отпаднала възможността средствата за 2015 г. да бъдат прехвърлени за други години. Това води до загуба от малко над 23 млн. евро по ОПОС.

През 2016 г. УО иницира преразпределяне на част от планираните средства за 2016 г. за периода до 2018 г. Мотивите за изменението на финансовия план са свързани с късното одобрение на програмата, което може да създаде риск по отношение на усвояването на средствата към края на 2018 г. и 2019 г. Прилагането на правилото N+3 през програмния период 2014 - 2020 означава, че средствата за 2015 г. следва да бъдат усвоени до края на 2018 г., а тези за 2016 г. – до края на 2019 г. От Комисията е одобрено изменение на програмата с преразпределение на финансовия ресурс за 2016 г. (51 132 040 евро) съответно в 2017 г., 2018 г. и 2019 г.<sup>309, 310</sup> С цел ограничаване на риска от загуба на средства относно ресурса за 2016 г. от УО на ОПОС са предприети необходимите действия за изменение на финансовия план на програмата.<sup>311</sup> Изменението на финансовия план е прието с решение на шестото заседание на Комитета за наблюдение от 19-20.05.2016 г.<sup>312</sup> и одобрено от ЕК.<sup>313</sup> Към документацията с предложението за промяна не е приложена разбивка на бюджета по приоритетни оси, тъй като изменението на оперативната програма не засяга бюджета по приоритетни оси, а само разпределението на средствата по години от програмния период. При тези изменения са настъпили промени в относителните дялове на средствата от ЕФРР и от КФ в общия бюджет.

<sup>305</sup> Одитно доказателство № 9

<sup>306</sup> На 15 октомври 2015 г. от УО на ОПОС 2014 – 2020 е изпратено чрез Общата система за споделено управление на фондовете SFC 2014 предложение за изменение на програмата, касаещо преразпределение на финансовия ресурс за 2015 г. и 2016 г.

<sup>307</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>308</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>309</sup> Изменението е одобрено с Решение на ЕК на основание чл. 96, параграф 10 от Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.

<sup>310</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>311</sup> т. 1.2

<sup>312</sup> Таблица 17 в 3.1 Финансови бюджетни кредити от всеки фонд и суми за резерва за изпълнение (в евро) в Раздел III План за финансиране

<sup>313</sup> Одитно доказателство № 3

Таблица № 11 Изменение във финансовия план на ОПОС 2014 - 2020 по източник на финансиране

Година	Относителен дял на бюджета по ОПОС 2014 - 2020 от ЕФРР	Относителен дял на бюджета по ОПОС 2014 - 2020 от КФ
2016	14,32	85,68
2017	27,43	72,57
2018	27,35	72,65

Източник: ОПОС 2014 – 2020 г.<sup>314</sup>

**1.5.8.** От УО на ОПОС с разработването на „Стратегически план за изпълнението на приоритетните оси“, така наречените пътни карти за изпълнението на програмата, е въведена добра практика за мотивиране, обосноваване и поддръждане в хронологичен ред, по степен на важност и спешност на изпълнението на процедурите по отделните приоритетни оси. Чрез този документ може да се установи обвързаността между избора на специфични цели и определените индикатори за резултат и изпълнение, които реферират към целите на определените инвестиционни приоритети. По всяка приоритетна ос е извършена мотивирана обосновка за определяне на индикаторите, както и връзката с предвидените процедури по съответната ос.<sup>315</sup> Като основен недостатък може да се посочи, че пътните карти не са актуализирани с оглед на измененията на ОПОС и ИГРП, които са направени от началото на програмния период, което затруднява анализирането на тяхното изпълнение и намалява ефекта му като инструмент за реализиране и изпълнение на заложените политики при оптимално съчетаване на резултати с ресурси.<sup>316</sup> При анализа на ИГРП за съответните години се установи, че само една процедура<sup>317</sup>, която не е предвидена в пътната карта<sup>318</sup>, е включена за обявяване в ИГРП за 2017 г. ИГРП периода 2016 – 2018 г. са изменени общо 9 пъти (ИГРП за 2015 г. - 1 изменение, ИГРП за 2016 г. - 2 изменения, ИГРП за 2017 г. - 4 изменения и ИГРП до 30.06.2018 г. - 2 изменения).<sup>319</sup> Налице са различия в бюджетите на планираните и обявените в ИГРП за стартиране процедури за предоставяне на БФП за съответните години и пътните карти за същия период.<sup>320</sup> Освен в бюджетите При процедурите, прехвърляни за стартиране през следващи години, са налице промени в сроковете на обявяване на процедурите, и както и в някои условия за кандидатстване<sup>321</sup>.

*Текущото наблюдение има особено важна роля при дългосрочните политики/стратегии, които се реализират в няколко времеви фази. Разработването на т.нар. пътни карти е добра практика на УО на ОПОС 2014 – 2020 като инструмент за стратегическо планиране, показател е за предприети управленски действия за повече прозрачност на предвидени процедури за предоставяне на БФП и създава предпоставки за гъвкавост и по-ранно откриване на рискове, както и за предприемане на коригиращи действия. Разминаванията между ИГРП и инструмента за дългосрочно планиране - пътните карти налагат актуализиране на пътните карти, в случай че Управляващия орган продължи да ползва този инструмент по предназначение.*

ИГРП като инструмент за краткосрочно годишно планиране за дейността на УО при изпълнение на целите на оперативната програма включва списък на предстоящите за

<sup>314</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

<sup>315</sup> одитен доклад № 0300201116 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г. – стр.28

<sup>316</sup> Одитно доказателство № 20

<sup>317</sup> „Проектиране и изграждане на инсталации за предварително третиране на битови отпадъци, вкл.осигуряване на необходимото оборудване

<sup>318</sup> Одитно доказателство № 20

<sup>319</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

<sup>320</sup> Одитно доказателство № 20, <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/indikativna-godishna-rabotna-programa-opos-2014-2020/107#1>

<sup>321</sup> Одитно доказателство № 20, Одитно доказателство № 7



обявяване процедури за предоставяне на БФП. Този инструмент предоставя възможност за гъвкави управленски решения чрез промени и изменения в предстоящите дейности – процедурите за предоставяне на БФП и в тази си част показва предприети проактивни действия от УО на оперативната програма, но от друга страна наличието на чести изменения в планираните процедури може да е сигнал за трудности в изпълнението на програмата.

При извършения преглед на процеса по обявяване и изпълнение на планираните процедури за предоставяне на БФП чрез ИГРП и актуализирането им за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. бе установена промяна в редица от планираните с ИГРП за съответната година и актуализациите към тях процедури за предоставяне на БФП. Освен забавянето в стартирането на оперативната програма, редица слабости при планирането, допуснати от УО на ОПОС, също оказват влияние за изменението на финансовия план на оперативната програма за периода 2015 г. - 2018 г.<sup>322</sup>

Като основни затруднения за забавяне обявяването на процедурите по ОПОС 2014 - 2020 г., УО отчита необходимостта от промени в процедурния наръчник на програмата и цялостна преработка на насоките за кандидатстване в резултат от приемането на ЗУСЕСИФ, както и липсата на актуализирана подзаконова нормативна уредба към закона през първото полугодие на 2016 г. Не са посочени други затруднения, поради които част от процедурите за 2015 г. са отлагани и прехвърляни за стартиране през 2016 г., 2017 г.<sup>323</sup>, и 2018 г.<sup>324</sup> Съществени затруднения са свързани с готовността на бенефициентите, които следва да разполагат с необходимия административен, финансов и оперативен капацитет, което е основно изискване на УО за подбора и одобряването на операциите по силата на разпоредбите в чл. 125, §3, буква „г)“ в Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г. Трудностите на бенефициентите общини са свързани със осигуряването на финансов ресурс за изпълнение на проектите (собствено участие, значителни финансови корекции от предходния програмен период, ликвидни средства при 10 на сто авансово плащане, промени в законовата уредба за възстановяване на разходите за ДДС по проекти, финансирани по ПО2 и др.). Част от тези затруднения би следвало да бъдат предвидени и анализирани от УО на етап програмиране и при планирането/разработването на процедурите за предоставяне на БФП. Те са отчетени като такива и в редица доклади и отчети на УО за предходния период и се явяват повторяеми и през настоящия програмен период<sup>325</sup>.

Забавянията в договарянето на финансовия ресурс по ПО3 са свързани с необходимостта от законови промени във връзка с мрежата Натура 2000, които не са предвидени от УО, независимо че разработването на управленски подход е планирано и финансирано със средства на ОПОС 2014 – 2020 г. Неотчитането на тези обстоятелства е повлияло и върху планирането с ИГРП за 2015 г. на процедурата „Дейности за подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания в мрежата Натура 2000“. Това е довело до нейното изменение и включване и в ИГРП за следващата година с промяна в наименованието и бюджета, без промяна в примерните допустими дейности<sup>326</sup>, а впоследствие с изменения и за 2018 г. Не са идентифицирани и рискове свързани със забавянията по тази приоритетна ос, независимо от очевидните рискови фактори.<sup>327</sup>

*С планирането откриването на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ в ИГРП от УО се поема финансов ангажимент и се декларира готовност за извършване на плащане. Предприетите от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. управленски действия за гъвкави промени в индикативните годишни работни програми за*

<sup>322</sup> изменен с първото изменение през 2016 г. на ОПОС 2014 – 2020 г. през 2016 г.

<sup>323</sup> „Изпълнение на проучвания и оценки във връзка с втори ПУРН за периода 2021-2027 г.“

<sup>324</sup> „Изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти в областта на управлението на отпадъците“

<sup>325</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>326</sup> [http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/igrp\\_23.07..pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/igrp_23.07..pdf)

<sup>327</sup> Одитно доказателство № 19

обявяване на процедури за предоставяне на БФП и съответно за обосновки за измененията им са адекватни. Същевременно те са и показател за трудности при планирането в резултат от: недостатъчно добро идентифициране на рисковете, недобрата оценка на финансовия и на административния капацитет на потенциалните бенефициенти, забавените действия на МОСВ за извършване на законови изменения във връзка с изпълнението на дейности по Натура 2000, което е довело до забавяне при договарянето на финансовия ресурс по приоритетна ос 3.

**1.5.9.** Процедурата по изменение на оперативната програма е разработена в процедурния наръчник на ОПОС 2014 – 2020 г. в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1303/2013.<sup>328</sup> Процедурата се инициира при необходимост от началник-отдел „Програмиране и планиране“. Промените се гласуват от Комитета за наблюдение и се изпращат до Министерския съвет за одобрение, след това одобреният от КН проект на изменение на ОПОС с обосновка относно необходимостта от изменение на ОПОС 2014 – 2020 г. се изпраща до ЕК чрез системата SFC.<sup>329</sup>

През периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. са извършени три изменения на оперативната програма, а четвърто изменение е одобрено от ЕК през м. октомври 2018 г.<sup>330 331</sup>

Тъй като по ОПОС 2014 - 2020 се предоставя подкрепа само по два инвестиционни приоритета, в рамките на тематичните цели, посочени в член 9, първа алинея, точки 1, 2, 3 и 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, извършваните през одитирания период промени в ИГРП не водят до промени в утвърдената с ОП тематична концентрация, на основание чл. 18 от Регламент (ЕС) № 1303/2013<sup>332</sup> за поне 50 на сто от общия размер на средствата, отпуснати от ЕФРР на национално равнище, да се заделят за две или повече от тематичните цели.

*От УО на ОПОС 2014 – 2020 г. се полагат системно усилия за минимизиране на риска от неизпълнение на етапните цели и загуба на финансов ресурс, като са предприети коригиращи действия за корекции във финансовия план за 2016 г., 2017 г. и 2018 г.*

## **1.6. Утвърдени процедури за текущо наблюдение на изпълнението на напредъка**

Държавите-членки провеждат мониторинг на програмите с цел извършване на преглед на изпълнението и напредъка в постигането на целите на оперативните програми.<sup>333</sup> За осигуряване на пропорционални изисквания за докладване, както и наличие на комплексна информация относно напредъка на оперативната програма за постигане на нейните цели, данни за показатели и етапни цели и предоставяне на информация на Комитета за наблюдение, от УО следва да се въведат ясни правила за текущо наблюдение и докладване на изпълнението на индикаторите<sup>334</sup>, с конкретно разпределение на отговорности, периодичност на наблюдение, идентифицирани забавяния и мерки за противодействие.

**1.6.1.** Функциите на УО на ОПОС 2014 – 2020 г. за текущо наблюдение са определени в утвърдените вътрешни правила в Системата за управление и контрол (СУК), а контролните процедури и дейности - в Процедурния наръчник на ОПОС 2014 – 2020 г.<sup>335</sup> Организацията и координирането на процесите, свързани с мониторинга, извършването на анализ и обобщаване на информацията за напредъка на индикаторите на ниво проект се

<sup>328</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>329</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>330</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>331</sup> одобрено от КН, през м. май 2018 г., Одобрена от МС с РМС № 349 от 29.06.2018 г. и от ЕК <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

<sup>332</sup> конкретизирани в разпоредбите на чл. 4 на Регламент (ЕС) № 1301/2013 г.

<sup>333</sup> § 48 от Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.

<sup>334</sup> чл. 47 и чл. 125, §. 2, буква „а“ и буква „б“ на Регламент (ЕС) № 1303/ 2013 г.

<sup>335</sup> Одитно доказателство № 3

извършва от отдел „Мониторинг“ към УО, а на ниво програма - от отдел „Финансови дейности“.<sup>336</sup> В процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г. не е включено изискване към УО при представяне на годишните доклади за изпълнение, да предава по електронен път структурирани данни за всяка приоритетна ос с разбивка по инвестиционни приоритети<sup>337</sup>.

Прегледът на изпълнението на индикаторите по оперативната програма се разглежда на заседания на КН при представяне от УО на годишен и окончателен доклад към ЕК, информацията от който се въвежда чрез електронната система за обмен на данни с ЕК – SFC 2014.<sup>338 339</sup>

### **1.6.2. Текущо проследяване изпълнението на индикаторите**

Анализът и оценката на ефективността на планираните интервенции и постигнатия напредък се извършват чрез индикатори за измерване на изпълнението. Те са полезен инструмент, с който се проверява ефективността и последователността на планираните интервенции, както и осъщественият напредък към постигане на целите, които тези интервенции си поставят. В етапа на изпълнение на програмата доброто количествено измерване служи като основа за осъществяване на ефективен мониторинг и оценка на постиженията и дава ясна представа на кандидатите за това какви са целите на програмата и какво трябва да се постигне от отделните проекти.<sup>340</sup>

**1.6.2.1.** Описание и обосновка на избора на индикаторите за резултат и за изпълнение на ОПОС 2014-2020 г. е подготвено на етапа на програмиране и представено за одобрение от ЕК в рамките на пакета с документи при одобрението на оперативната програма<sup>341</sup>. Съгласно разпоредбите в Регламент (ЕС) № 1303/ 2013<sup>342</sup> от УО следва да бъдат разработени и подробни процедури, съдържащи описание на индикатори, отговорности за управление на индикаторите, периодичност на отчитане, същественост за извършване на ad hoc или текуща оценка, връзка със системата за наблюдение и източници на информация и др., като тази информация следва да бъде налична, за да бъде предоставена на ЕК, ако се наложи да бъде изискана от ЕК. За периода 01.01.2014 – 30.06.2018 г. не е разработено подробно описание на индикаторите, източниците на информация за проследяване на тяхното изпълнение и изисквания за текущо отчитане.<sup>343</sup> През м. август 2018 г. е одобрен Алгоритъм за отчитане стойността на индикаторите по оси на ОПОС 2014 – 2020 г., като от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. се предвижда разбирането за системата от индикатори да стане част от процедурния наръчник.<sup>344 345</sup>

**1.6.2.2.** В ОПОС 2014 – 2020 г. е предвидено постигането на целите по всички инвестиционни приоритети да се измерва с 40 индикатори за изпълнение и за резултат, от които по ПО1 - 8; ПО2 - 5; ПО3 - 8, ПО4 - 5, ПО5 - 5 и ПО6 - 9, чиито източник на данните са ЕК, НСИ и УО<sup>346</sup>. Съгласно процедурния наръчник, от отдел „Мониторинг“ се предоставят на отдел „Финансова дейност“ справки за изпълнението на индикаторите.<sup>347</sup> В правилата за верификация в процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 г., при извършваните проверки за междинна/окончателна верификация не са включени

<sup>336</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>337</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>338</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>339</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>340</sup> Методология за стратегическо планиране в Република България

<sup>341</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>342</sup> на 08.06.2015 г. по силата на гл. II, чл. 4, параграф 2, буква г и параграф 3 (Оправомощаване съгласно член 22, параграф 7, пета алинея от Регламент (ЕС) № 1303/2013)

<sup>343</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>344</sup> Одитно доказателство № 20

<sup>345</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>346</sup> ОПОС 2014-2020, <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

<sup>347</sup> Одитно доказателство № 3

изисквания за проверка на изпълнението на заложените в проектното предложение на бенефициента индикатори<sup>348</sup>.

През периода 2017 – 2018 г. са извършвани тримесечни анализи на постигнатите резултати по оперативната програма, като част от обосновката за изплащана на допълнителните възнаграждения за изпълнение съгласно Вътрешните правила за заплатите в МОСВ<sup>349</sup>.

За всеки индикатор следва да се поддържат т.нар. „мета данни“ (определение, мерна единица, източник на данни, честота на измерване, базова, целева стойност и др.)<sup>350</sup>. По указания от НСИ са подготвени метаданни за индикаторите за резултат по съответните приоритетни оси на ОПОС 2014-2020 г., които са изпратени към НСИ и са валидирани.<sup>351</sup> С това е осигурено изпълнението на предварително условия 7 „Статистически системи“ от Споразумението за партньорство.<sup>352</sup>

**1.6.2.3.** В изпълнение на нормативно установените ангажименти за докладване на напредъка и анализ на изпълнението, УО на ОПОС следва да представя регулярно информация пред институции, ангажирани в процеса на управление на средствата от ЕС. В процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 г.<sup>353</sup> е описана процедура с определени етапи, отговорности и срокове за изпълнение. Текущо проследяване на изпълнението на програмата, в т.ч. на заложените индикатори се извършва при подготовката на годишните доклади за изпълнението на оперативната програма, както и при представяне на информация във връзка с: доклада за напредъка по Споразумението за партньорство, провеждане заседания на Съвета за координация при управление на средствата от ЕС (СКУСЕС), подготовката на доклади до Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ) към Народното събрание, докладване пред Комисията по околна среда към Народното събрание, информация за напредъка по изпълнението и резултатите от извършените управленски проверки на Управляващия орган, доклад за постигнатите резултати и реализирания напредък по ОПОС за тримесечието и др.

В годишните доклади за изпълнението на оперативната програма за 2015 г. и 2016 г. е посочен постигнат напредък по физическите индикатори за резултат и изпълнение и финансовия индикатор за изпълнение за ПО1, тъй като през отчетния период няма отчетени индикатори по ПО2, ПО3, ПО4 и ПО5.<sup>354</sup> В годишния доклад за 2017 г. е представено по-детайлно изпълнението на напредъка, предвид увеличаването на дела на реално изплатените средства за 2017 г. спрямо предходните две години.<sup>355</sup>

Осъществено е текущо наблюдение на извършваните дейности при изпълнението на програмата на тримесечие, документирано чрез доклади.<sup>356</sup> Процедурата по изготвянето им е заложена в процедурния наръчник за ОПОС 2014-2020 г., като целта е да се представят вложените усилия от ГД ОПОС, допринесли за постигането на резултати и прогрес през съответния период. Тази процедура е въведена в изпълнение на Вътрешните правила за заплатите в МОСВ и относно изплащане на допълнително възнаграждение на служителите за постигнати резултати.<sup>357</sup> От ГД ОПОС са представени тримесечни доклади за периода от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г.<sup>358</sup> Предимствата на докладите са, че дават информация за всички извършвани от УО на ОПОС дейности, проследяват изпълнението по проектите, в т.ч. дейности по подготовка и обявяване на процедури за

<sup>348</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>349</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>350</sup> Предварително условие 7 „Статистически системи“ в Споразумението за партньорство

*Обучение на ИПА на тема „Разработване, прилагане, мониторинг и оценка на публични политики“, м. декември 2017 г.*

<sup>351</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>352</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>353</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>354</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>355</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>356</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>357</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>358</sup> Одитно доказателство № 12

директно предоставяне и подбор на проекти, оценка на проектни предложения, сключване на договори/издаване на заповеди за предоставяне на БФП и изменения, финансов и физически напредък – договорирани, верифицирани, изплатени и сертифицирани средства, финансово управление на програмата, осъществен последващ контрол за законосъобразност на проведените процедури, извършени одити от контролни органи и изпълнение на препоръки и др. Пропуск на изготвяните доклади е, че не са насочени към резултат и не включват предприемане на навременни и ефективни действия. Този пропуск не позволява да се проследи систематичността в управленските действия за преодоляване на установените затруднения и може да затрудни оценката на това до каква степен финансирането от ЕС допринася за постигането на целите на оперативната програма.<sup>359</sup>

В предоставените от УО на ОПОС 2014-2020 г. доклади за периода от 01.07.2017 г. до 30.06.2018 г., които описват извършените дейности при изпълнението на програмата, но не са включени причини за установени затруднения с проекти, тъй като тяхната цел е да се представи основно приноса на извършените дейности от главната дирекция.<sup>360</sup>

*Изготвянето на тримесечни доклади по напредъка относно изплащане на допълнително възнаграждение за постигнати резултати на служителите на ГД ОПОС е добра практика. В тях се представят вложените усилия, допринесли за постигането на резултати и прогрес през съответните периоди и осигуряват проследимост за извършените от УО дейности, предприети действия и напредък на проектите. Конкретната насоченост на тези доклади обаче не е към резултат и за текущо проследяване на напредъка с оглед предприемане на подходящи и своевременни корективни управленски действия. Липсата на информация за някои от проектите, в които има проблеми, както и обясненията за тях поставя под въпрос пълнотата на докладите и възможността да бъдат използвани като инструмент за предприемане на действия по управление на идентифицирани трудности за изпълнение на показателите по оперативната програма, респективно етапните и крайните цели.*

**1.6.2.4.** При справка за текущо наблюдение на индикаторите по оперативната програма<sup>361</sup> се установи, че в ИСУН 2020 по ОПОС са въведени 355 индикатори по проекти. По тези проекти е договорен финансов ресурс, подкрепа от ЕС, като са заложили общи индикатори за изпълнение и за резултат, както и индивидуални индикатори за изпълнение (специфични за отделните проекти).

При анализ на степента на постигане на заложените индикатори се установи, че се отчита изпълнение при 37 на сто по индикаторите, а по 63 на сто (224 индикатори) от общо въведените по проекти на ОПОС към 30.06.2018 г. индикатори са налице нулеви стойности. Около половината от проектите, по които е отчетен напредък на индикаторите, са по ПО5 „Техническа помощ“.

По проектите по ПО6 Техническа помощ за осигуряване на техническа помощ за повишаване на административния капацитет на УО на ОПОС и бенефициентите, както и за осигуряване на дейности свързани с изпълнение, наблюдение и контрол на ОПОС 2014-2020 г. не са отчетени индикатори за обучени служители на УО и на бенефициентите, независимо че такива дейности са извършвани и в доклада по напредъка за м. април - юни 2017 г. са отчетени обучения на бенефициенти (7 обучения, в които са взели участие 55 бенефициенти)<sup>362, 363</sup>, което показва че не се осъществява междинно наблюдение на напредъка по проектите.

<sup>359</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>360</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>361</sup> Справка от ИСУН, модул „Наблюдение“, индикатори към 30.06.2018 г.

<sup>362</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>363</sup> Одитно доказателство № 4 и Одитно доказателство № 5

По-голямата част от броя на отчетените индикатори – 18 от общо 31, по които е налице междинно отчитане са по вече приключени проекти. Договори в процес на изпълнение, по които са отчетени индикатори са: по процедура „Втора фаза на проекти за изграждане на ВиК инфраструктура, чието изпълнение е стартирало по ОПОС 2007- 2013“ - 4 проекти (Враца, Ямбол, Банско, Раднево). По проектите по процедура „Изпълнение на ранни ВиК проекти“ (Плевен и Асеновград), по които има физически и финансов напредък<sup>364</sup> и е усвоен значителен финансов ресурс, съответно между 30 и 80 на сто от общата стойност на проекта, не е отчетен напредък (независимо че в техническите доклади е отчетено изпълнение на дейности, като новоизградена, реконструирана ВиК мрежа, колектор). *По този начин механизмите за текущо наблюдение чрез ИСУН, които следва да осигуряват информация за целите на управлението и да подпомагат директно предприемането на промени, в случаите на съществени отклонения от заложените цели, не се използват функционално. От процедурите в процедурния наръчник за ОПОС 2014 – 2020 г. и информацията в ИСУН и справките не става ясно как и кога се въвеждат данни за изпълнението на индикаторите по съответните проекти.*<sup>365</sup>

**1.6.2.5.** За осигуряване на увереност, че от УО на ОПОС 2014-2020, както и от бенефициентите по проекти на ОПОС, е осъществено наблюдение и контрол за изпълнението на проектите, като част от одита бяха извършени проверки на място по шест проекта, определени в одитната извадка.

При избора на проекти, в одитната извадка са включени проекти с извършени плащания, по които не са проведени проверки на място от УО, с изключение на един проект<sup>366</sup>, при който са налице множество проверки. Извадката обхваща проекти от четири оси на оперативната програма (не са включени ПО4 Превенция и управление на риска от свлачища и наводнения – обект на предходен одит<sup>367</sup> на СП и ПО6 техническа помощ.) Всички избрани в извадката проекти са съществени за изпълнението на оперативната програма. Сумата на договорирания средства общо на проектите в одитната извадка представлява 12,42 на сто от общия размер на договорирания средства към 30.06.2018 г. по данни от ИСУН, модул Наблюдение, ОП (1 382 023 682,20 лв.)<sup>368</sup>

За всеки от проектите, след сключване на договор за предоставяне на БФП, от УО на ОПОС е извършвана оценка на риска на проектно ниво от отдел „Оценка на проекти и договориране“<sup>369</sup>. При проверката на докладите за оценка на риска на проектите в одитната извадка само при един<sup>370</sup> от шестте проекта в одитната извадка е налице фактор с висок риск.<sup>371</sup> В одитната извадка е включен един приключен проект и друг проект с изплатени средства за извършени дейности в размер над 80 на сто от договорирания сума. При останалите четири проекти в извадката са налице забавяния в изпълнението на дейностите, за които са изследвани причините.<sup>372</sup>

Целта на извършените проверки на място бе да се провери действието на въведените от УО на ОПОС 2014-2020 контролни процедури за мониторинг на изпълнението на проектите, както и функционирането въведените от общините бенефициенти системи за контрол и наблюдение на изпълнението на проектите.

Установено е:

<sup>364</sup> [https://infrastructure.bg/news/2018/06/13/3199240\\_oficialno\\_otkriha\\_vik\\_mrejite\\_na\\_dolna\\_mitropoliia/](https://infrastructure.bg/news/2018/06/13/3199240_oficialno_otkriha_vik_mrejite_na_dolna_mitropoliia/)

<sup>365</sup> Препоръка № 6

<sup>366</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>367</sup> одит на изпълнението „Процедура BG161PO005/12/1.20/02/29 – Разработване на планове за управление на риска от наводнения“ за периода от 01.01.2012 г. до 30.06.2015 г. <http://www.bulnao.government.bg/bg/articles/ne-sme-namalili-riska-ot-navodneniq-zaradi-zabaveni-planove-i-dejnosti-1641>

<sup>368</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>369</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>370</sup> Проекта, който е приключен

<sup>371</sup> Одитно доказателство № 21

<sup>372</sup> Одитно доказателство № 22

а) По пет от общо шестте проекти в одитната извадка, по които са верифицирани разходи и извършени плащания от УО на ОПОС, не са извършвани проверки на място. УО се е възползвал от нормативната възможност на чл. 22, ал. 3, т. 2 от Наредбата за преценка при извършване на проверките на място по постъпили искания за плащане и е преценил да не извършва проверки на място по 5 от общо 6-те включени в извадката проекти, по които има постъпили искания за плащане.<sup>373</sup>

б) Извършван е контрол за изпълнението на дейностите на проектите от конкретните бенефициенти - общини (четири проекта в одитната извадка). За осъществяването му, от кметовете са утвърждавани отделни правила и процедури за работа по проектите<sup>374</sup> или са следвани правилата и процедурите на одобрената в общината СУК<sup>375</sup>.

При проверката на проекта на община Асеновград<sup>376</sup> се установи, че общината бенефициент има утвърдена СУК от 2008 г. Корекциите от измененията в документи, свързани със СУК със заповеди на кмета за периода от 2008 г. до м. юни 2018 г., вследствие на промени в закони и подзаконовни нормативни актове, не са включени в контролните процедури, включително в контролните листове, с оглед спазване на ключовите изисквания за одитна следа. С това не са спазени изискванията за чл. 7, ал. 1, т. 12 от ЗФУКПС във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 12 относно документиране на всички операции и действия и осигуряване на проследимост на процесите в организацията.

в) Не са спазени срокове при изпълнение на отделни дейности по три от шестте проекта, за което не е упражнен контрол от УО.<sup>377</sup>

г) По един от посочените три проекта<sup>378</sup>, основната дейност (Дейност 3) не е реализирана, тъй като е налице четирикратно обжалване на процедурата по ЗОП, което е довело до съществено забавяне на изпълнението на проекта. Процедурата е съществена за изпълнението на националните цели по две директиви и неизпълнението ѝ би довело до финансови санкции на страната.<sup>379</sup>

д) По издадени от УО на ОПОС 2014-2020 г. административни актове – заповеди за налагане на финансови корекции са налице обжалвания от бенефициентите:

- по проект BG16M1OP002-1.006-0001-C01 "Проект за рехабилитация на водоснабдителната и канализационната мрежа с изграждане на ПСОВ за гр. Асеновград, България"<sup>380</sup>, са предвидени две отделни дейности за осъществяване на авторски контрол за изпълнението на СМР по работен проект на водоснабдителната и канализационна мрежа (дейност 2 и по дейност 7 от проекта), за което са сключени два отделни договора с различни изпълнители. Обосновката на включените дейности по двата договора предполага сходство и идентичност на заложените дейности. При наложена от УО финансова корекция по проекта е посочено че е налице изпълнение на една и съща дейност от двама изпълнители по два договора, но решението не е ясно мотивирано, като не е посочен рискът от двойно финансиране на едни и същи дейности с европейски средства, което е недопустимо съгласно разпоредбите на приложимите нормативни актове в областта на държавните помощи и европейското законодателство. В резултат, ВАС отменя решението на УО за налагане на финансова корекция с мотива, че ЗОП допуска възможности за сключване на множество договори по една и съща дейност.<sup>381</sup>

<sup>373</sup> 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

<sup>374</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>375</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>376</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>377</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>378</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>379</sup> (проектно предложение в модул "Проектни предложения", сключен договор, планирани и изпълнение дейности в модул "Договори")

<sup>380</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>381</sup> Одитно доказателство № 17

- по три от шестте проекти в одитната извадка с бенефициенти общини са заведени дела по наложени със заповед на ръководителя на УО на ОПОС 2014-2020 г. финансови корекции. Изразено е несъгласие от страна на бенефициентите относно наложената финансова корекция включително върху стойността на извършените разходи от собствен ресурс. В решенията от съдебната практика за наложени финансови корекции по чл. 70, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, ВАС потвърждава, че финансовата корекция се налага само върху средствата от бюджета на ЕС, но не и върху собствените средства на бенефициента.<sup>382</sup>

е) По проект по BG16M1OP002-5.002-0005-C01 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух в община Варна – Фаза 1“<sup>383</sup> е установено забавяне на изпълнението на основната дейност Общината бенефициент не е предвидила необходимостта от осигуряване на достатъчна експертиза за оценка на предложенията на потенциалните изпълнители, поради което са налице трудности за оценяване на кандидатите.

ж) Не е отчетен междинен напредък за изпълнението на индикаторите на ниво проекти по единия от проектите в одитната извадка, съгласно справка от ИСУН 2020<sup>384</sup>.

з) Бенефициентите<sup>385</sup> отчитат следните трудности при изпълнение на проектите:

- недостатъчна достъпност на информации и материали за финансовите инструменти на електронните страници на ОПОС, МОСВ и Фонда на фондовете (което не кореспондира с отговорите на въпроса в анкетата);

- размерът от 10 на сто при авансовото плащане по проектите с конкретен бенефициент община е недостатъчен, предвид възможностите за предоставяне на авансови плащания в размер до 35 на сто от стойността на финансовата подкрепа<sup>386</sup>. За сравнение по проекта на МОСВ като конкретен бенефициент<sup>387</sup> авансовото плащане е в размер на 20 на сто;

- невъзможността да се заявяват суми по ИСУН за верифициране преди да са верифицирани предходните разходи води до допълнително забавяне във времето изпълнението на проектите.

Като позитивно се отчита преодоляването на затрудненията с възстановяването на ДДС и авансовото плащане за малките общини предвид указанията по ДДС № 06 от 2011 г. и указанията към тях № 04 от 2013 г. и № 04 от 2016 г. и подобрието на комуникацията с УО на ОПОС 2014-2020 в сравнение с предходния програмен период.

*Установените при извършените проверки на място трудности при бенефициентите са свързани с липсата на ликвидност и недостатъчен финансов ресурс за управление на проектите, липсата на административен капацитет при подготовката на процедурата и оценката на представената документация от кандидатите, както и със забавянето при обжалването на процедурите по ЗОП, които затрудняват изпълнението на проектите. Слабостите от страна на Управляващия орган са относими с липсата на задължителни изисквания за провеждане на проверките на място при извършване на плащания, недостатъчен капацитет във връзка с управлението на нередности.*

*Одобрените индикатори с проектните предложения на бенефициентите са насочени към постигане на общите показатели за изпълнение по съответните*

<sup>382</sup> Решение № 1225 от 31.01.2017 г. на ВАС по адм. д. № 9168/2016 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова, Решение № 400 от 12.01.2017 г. на ВАС по адм. д. № 8135/2016 г., VII о., докладчик съдията Соня Янкулова, Решение № 10900 от 14.09.2017 г. на ВАС по адм. д. VII о., председателят Соня Янкулова, Решение № 12372 от 17.10.2017 г. на ВАС по адм. д. № 6138/2017 г., 5-членен с-в, докладчик председателят Ваня Анчева

<sup>383</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>384</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>385</sup> Одитно доказателство № 17

<sup>386</sup> Чл. 7 ал. 1 и ал. 3 от 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

<sup>387</sup> BG16M1OP002-3.001-0001-C02 „Развитие на управленски подход за мрежата НАТУРА 2000 и за управление на НПРД“ – конкретен бенефициент МОСВ, дирекция „Национална служба за защита на природата“



*приоритетни оси на ОПОС 2014-2020, а усвояването на ресурс влияе за изпълнение на финансовите показатели по програмата. Забавянето при изпълнението на пет от шестте проекти в одитната извадка може да повлияе негативно върху изпълнението на показателите, свързани с етапните цели, както и по отношение на устойчивостта на резултатите от тези проекти. Набелязването на корективни мерки, отговорни лица, срокове и контрол за проследяване на изпълнението им, в случаите при проекти с установени трудности, ще осигури систематичност, контрол и проследимост на коригиращите действия от УО и бенефициентите за по-добра резултатност за изпълнение на целите.*

Във връзка с оценката и анализа на финансовите инструменти, както и за трудностите при изпълнение на проектите, финансирани по ОПОС 2014-2020 г., бяха извършени две анкетни проучвания.<sup>388</sup> В анкетните проучвания се включиха по-малко от 30 на сто от общините и потенциалните изпълнители по проекти, съвсем малка част от участниците са дали предложения за промени. Голяма част от отговорилите са малки общини, които не участват с проекти, което поставя въпроса за насърчаване участието на малките общини по програмата.<sup>389</sup>

Първото анкетно проучване е насочено към общините бенефициенти, като са изпратени анкетни листове до 265 общини, като са получени отговори от 21 на сто от всички потенциални респонденти (56 общини). Анкетата е изпратена до всички общини в България (265), като е адресирана до кметовете на съответните общини.

Второто анкетно проучване, насочено към потенциални изпълнители на проекти по ОПОС, е изпратено до 82 респонденти, обхващащи различни дружества – с държавно и общинско участие, както и частни компании, опериращи в различни сфери: ВиК, обществен транспорт, сметопочистване и сметосъбиране, рециклиране на отпадъци, търговия с различни стоки. Обхватът на респондентите е определен от информацията за кандидатстващите бенефициенти по ПО1, ПО2 и ПО3, както и от списъка на респондентите, обхванати при анкетно проучване, извършено при предварителната оценка за използване на финансовите инструменти по ПО2. Отговори са получени от 19,5 на сто от респондентите (16 респонденти), обхващащи различни дружества – с държавно и общинско участие, както и частни компании, опериращи в различни сфери.

На двете групи респонденти са зададени въпроси, свързани с управление на финансовите ресурси и информираност за прилагането им; интерес за използване на финансовите инструменти чрез гаранция по ПО2; затруднения при използване на кредити по инструмента ФЛАГ при изпълнението на проекти; предизвикателства в комуникацията с МОСВ и УО; трудности при изпълнението на проекти и предложения за подобряване.

По отношение на необходимостта на допълнителни източници за финансиране на изпълнението на проектите и набавяне на средства за собствено участие, редица общини посочват кредитиране от Фонд ФЛАГ. Основните причини за неудовлетвореност, които са посочили анкетираните са свързани с административна тежест при сключване на договорите (24 на сто), утежнена процедура по разглеждане на искане за кредит (24 на сто) и високи лихвени проценти (18 на сто), като резултатите и разнообразието в отговорите не сочат единодушие и са показател, че общините не оценяват предимствата на този механизъм. Фонд ФЛАГ не е дългов инструмент и от тази гл. т. договорите с ФЛАГ предоставят добри възможности за общините, тъй като средствата от ЕСИФ не попадат в рамките на ограниченията на Закона за държавния дълг, напр. по отношение на ограниченията за сключване на договори 1 година преди избори и др. Добра възможност за финансиране на общините по проектите с евросредства са безлихвените заеми на Министерство на финансите.

<sup>388</sup> Одитно доказателство № 1

<sup>390</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0215>

По отношение на трудностите при изпълнение на проектите най-голяма част от отговорите сочат липса на затруднения (64 на сто), което обяснява и факта, че само 10 на сто от участвалите в анкетата са направили предложения за промени в организацията на управлението и изпълнението на дейностите по мониторинг от УО на ОПОС 2014-2020 г.

*Основните констатации от проверките и направените в процеса на одита анкетни проучвания показват, че затрудненията при изпълнение на целите на ОПОС 2014-2020 г. не са свързани само с обжалванията на процедурите за провеждане на обществени поръчки, а индикират и за слабости при планиране, изпълнение, публичност и прозрачност на резултатите от осъществения текущ мониторинг от УО.*

*Липсата на активност по отношение на участието в анкетните проучвания показва необходимостта от засилване на дейностите за работа с потенциални бенефициенти и за увеличаване на гражданското участие по оперативната програма.*

### **1.6.3. Предприети действия за изпълнение на индикаторите по оперативната програма**

**1.6.3.1.** През 2017 г. е проведена среща с Комисията за разглеждане на напредъка. В резултат на това се подготвя преразглеждане и промяна на някои индикатори с изменение на оперативната програма. Промяната се отнася до етапните и крайните цели по индикаторите на приоритетни оси 3 и 5, които няма да могат да се постигнат. Изменението им ще бъде обосновано с разпоредби на Регламент (ЕС) № 215/ 2014 г.<sup>390</sup>, ако се обоснове промяна в обективните условия и обстоятелства, при промени в политическата среда, нормативни изменения и др.<sup>391</sup>

С предложение на УО на ОПОС за трето изменение на оперативната програма са предприети действия за промени в индикаторите по приоритетна ос 5, свързано с намаляване на етапната цел, която следва да бъде постигната за 2018 г.

С одобрение от 31.10.2018 г. на ЕК, в четвъртото изменение на оперативната програма са приети предложените от УО промени в индикаторите по програмата.<sup>392</sup> По приоритетна ос 5 са въведени базови и целеви стойности на индикатора за резултат „намаляване на количеството на фини прахови частици“. От рамката на индикатори за резултат е отпаднал показателят „количество на азотния оксид (NOx)“, тъй като след извършени анализи е констатирано, че този показател има относително малък принос и неговото присъствие не е целесъобразно<sup>393</sup>. Предложението, дадено от УО на ОПОС 2014-2020 г., за отпадане от индикативния списък с допустими дейности по ПО5 на мярката „поставяне на филтри за прахови частици на индивидуални горивни инсталации“ и мярката за замяна на изпускателните устройства на превозните средства на градския транспорт, не е прието на единадесетото заседание на КН.

*Предприетите управленски действия от УО, макар и забавени, са адекватни, но и показват слабости в предварителното планиране. Извършените дискусии на единадесетото заседание на Комитета по наблюдение както и дадени от УО на заседанието предложения, които не са приети, също са показателни за трудности за адекватно идентифициране на проблемите на етап планиране на отделните процедури в областта на приоритетна ос 5 и липса на подкрепа от заинтересованите страни.*

**1.6.3.2.** От УО на ОПОС 2014-2020 са предприети действия за преодоляване на финансови затруднения на общините, възникнали от наложени финансови корекции по проекти по ОПОС 2007 – 2013 г., което да ги подпомогне при изпълнение на проектите през новия програмен период чрез:

<sup>390</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0215>

<sup>391</sup> Одитно доказателство № 6

<sup>392</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>

<sup>393</sup> Одитно доказателство №7

а) опрощаване на наложени финансови корекции, неразплатени до 31.12.2016 г.<sup>394</sup>

От УО на ОПОС са инициирани предложения до МФ за намаляването на задълженията на общини в рамките на законовите правомощия на основание сключване на тристранно споразумение между УО на ОПОС, министъра на финансите и кмета на общината, или предоставяне на безлихвени кредити от централния бюджет за извършване на плащания по наложени финансови корекции. За периода м. октомври – декември 2017 г. са сключени 16 споразумения при подадени 30 искания<sup>395</sup>, а през 2018 г. – 4.<sup>396, 397</sup> Информация за сключените споразумения с общините е налична в тримесечните доклади за напредъка на УО по оперативната програма<sup>398</sup>.

Установено е разминаване в данните за размера на опростените задължения по програмата на общините в изисканата от Министерство на финансите информация и тази от УО на ОПОС. Информацията от сключените към 30.06.2018 г. тристранни споразумения по ОПОС 2007 – 2013 г. от Министерство на финансите показва<sup>399</sup>, че задълженията на бенефициентите общини са намалени с 29 029 855,06 лв.<sup>400</sup>, а на УО на ОПОС - с 33 246 847 лв.<sup>401, 402</sup>. На електронната страница на оперативната програма е публикувана информация към общините относно възможностите за сключване на тристранните споразумения, включително връзка към насоките за прилагане на разпоредбата на чл. 83, ал. 3 от Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2018 г. и примерен образец на искането, с което е осигурена публичност за предоставените законови възможности за намаляване на задълженията.<sup>403</sup>

б) ДДС облекчения за проекти по ПО1 Води и ПО2 Отпадъци на ОПОС.

Въз основа на комуникация между МФ, Националната агенция за приходите (НАП), УО на ОПОС и Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) е извършена промяна в Закона за ДДС за въвеждане на преходен режим, с който на общините, като собственици на ВиК-инфраструктура, изградена в изпълнение на финансирани проекти по ПО 1 и ПО2 на ОПОС 2014-2020, както и по проекти за отпадъци, се предоставя възможност да упражнят право на данъчен кредит за начислен ДДС по получени след 1 януари 2007 г. доставки.<sup>404</sup> В тримесечните доклади по напредъка на ОПОС 2014-2020 г. тази информация е включена.<sup>405, 406</sup>

*Действията, предприети в края на 2017 г. и първо шестмесечие на 2018 г., за подпомагане на общините-бенефициенти по проекти на ОПОС 2014 – 2020, не са изцяло своевременни, но са адекватни и са предпоставка за ускоряване на изпълнението на процедурите за предоставяне на БФП и съответно за целите по ОПОС 2014 -2020.*

<sup>394</sup> в рамките на законовите правомощия съгласно Насоките на МФ и чл. 84 и чл. 83 от Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) съответно за 2017 г. и 2018 г.

<sup>395</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>396</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>397</sup> Одитно доказателство № 24

<sup>398</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>399</sup> съгласно разпоредбите на чл. 84/ чл. 83 от съответния годишен закон за държавния бюджет,

<sup>400</sup> Одитно доказателство № 23

<sup>401</sup> Одитно доказателство № 24

<sup>402</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>403</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/news/newsdetail/from/current/id/954>

<sup>404</sup> Извършени са промени в Закона за ДДС, за да могат общините да използват отчисления, натрупани по реда на Наредба № 7 от 19.12.2013 г. за реда и начина за изчисляване и определяне на размера на обезпеченията и отчисленията, изисквани при депониране, както и при непостигане на съгласие между членовете на Регионалните системи за управление на отпадъците (РСУО) за разпределение на финансовото участие между тях (общини, участващи по ПО2 на ОПОС 2014 - 2020)

<sup>405</sup> Одитно доказателство № 12

<sup>406</sup> <https://www.namrb.org/nezabavna-reakciia-po-predlozenieto-na-nsorb-za-promiana-na-zdds>

## **2. Предприети действия за планиране, координиране и провеждане на дейностите, свързани с оценките на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ през програмния период**

### **2.1. Създадени условия за подготовка на изпълнението на междинната оценка**

**2.1.1.** С Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета са определени разпоредбите, свързани с ангажиментите на всяка държава членка относно оценките на програмите – предварителна оценка, оценка през програмния период и последваща оценка.<sup>407</sup> Тези задължения са заложи в процедурния наръчник на ОПОС<sup>408</sup>. Извършването на оценки е с оглед подобряване качеството на изготвянето и изпълнението на програмите, както и с цел да се направи оценка на тяхната ефективност, ефикасност и на въздействието им. Планът за оценка на ОПОС се разработва от отдел „Програмиране и планиране” в ГД ОПОС и се одобрява от Комитета за наблюдение на ОПОС най-късно една година след одобрението на програмата. Планът може да бъде изменян в съответствие с възникналите нужди на Управляващия орган. Оценките на ОПОС могат да бъдат извършвани от изпълнител, определен по реда на Закона за обществените поръчки и подзаконовите нормативни актове по прилагането му (външна оценка). УО инициира извършването на оценка в съответствие с изпълнението на Плана за оценка на ОПОС, както и извършването на ad hoc оценки, съгласно допълнително идентифицирани потребности, указано в Насоките относно плановете за оценка, разработени от ЕК.

Планът за оценка на ОПОС 2014-2020 г. е приет от Комитета за наблюдение на ОПОС с писмена процедура за неприсъствено вземане на решение.<sup>409</sup> Основната цел на Плана на ОПОС 2014-2020 г.<sup>410</sup> е обезпечаване на ефективното планиране и извършване на качествени оценки през програмния период, както и ефективното използване на резултатите от извършените оценки от страна на УО за подобряване качеството на изпълнение на ОПОС 2014-2020 г. и за проследяването на ефективността, ефикасността и въздействието на програмата за постигане на заложените цели на национално и общоевропейско ниво. В плана са определени индикативният брой на оценките през програмния период по ОПОС 2014-2020 г., тематичният обхват и основните въпроси на оценка, приложимите методи за оценка, вътрешната организация на процеса на оценка в УО и външната координация с партньорите и заинтересованите страни по ОПОС 2014-2020 г., времевата рамка и ресурсната обезпеченост на оценката с необходимите финансови и човешки ресурси, планираните мерки за повишаване капацитета на човешкия ресурс на УО, ангажиран с оценката, и действията по осигуряване на публичност и оповестяване резултатите от оценката.

**2.1.2.** Процедурата по възлагането на оценката през програмния период следва да започне през второто тримесечие на 2018 г. според плана за оценката.<sup>411</sup>, <sup>412</sup> Процедурата по оценката е открита в началото на трето тримесечие на 2018 г.<sup>413</sup>

В оценката на риска, разработена от УО, не е предвиден риск относно забавянния при изпълнение на планираните оценки по изпълнението на ОПОС 2014-2020, както и за междинната оценка в частност.<sup>414</sup>

<sup>407</sup> чл. 54-57 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.

<sup>408</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>409</sup> Планът за оценка на ОПОС 2014-2020 г. е приет от Комитета по наблюдение (КН) на ОПОС на основание чл.17, ал.3 от Постановление № 79 на Министерски съвет от 10.04.2014 г. и чл. 12, ал. 1 и ал. 3 от Вътрешните правила за работа на КН на ОПОС 2014 - 2020 г. (Вътрешните правила), на 07 юни 2016 г. с писмо изх. No 94-00-295/07.06.2016 г. с което е иницирано на писмена процедура за неприсъствено вземане на решение на КН на ОПОС от 15 юни 2016 г.

<sup>410</sup> Одитно доказателство № 14

<sup>411</sup> Одитно доказателство № 14

<sup>412</sup> Одитно доказателство № 14

<sup>413</sup> [http://rop3-](http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93.812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333539363939)

[app1.aop.bg:7778/portal/page?\\_pageid=93.812251&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333539363939](http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93.812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333539363939)

<sup>414</sup> Одитно доказателство № 19, Одитно доказателство № 22

*Извършването на оценка на оперативната програма през програмния период е ключов инструмент, с който се оценява приносът на подкрепата от ЕСИФ за постигането на целите по всеки приоритет. Несвоевременното ѝ извършване може да повлияе негативно за навременното набелязване и изпълнение на адекватни коригиращи мерки за обвързване на ефективността от изпълнението ѝ с доброто икономическо управление (за пренасочване на ресурси от един приоритет в друг, за изменения във финансовия план, за включване на нови процедури и др. подходящи действия).*

## **2.2. Координация и комуникация между Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ и заинтересованите страни**

### **2.2.1. Координация и съгласуване при изменения на оценките**

В съответствие с разпоредбите на чл. 37 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, при предварителната оценка, в частта на финансовите инструменти, следва да се предвидят възможности за преразглеждане и актуализиране на предварителната оценка съгласно изискванията в хода на изпълнението на който и да е финансов инструмент, който се изпълнявал въз основа на тази оценка, когато по време на фазата на изпълнението управляващият орган прецени, че предварителната оценка може вече да не отразява точно пазарните условия по време на изпълнението. Предварителната оценка не е част от плана за оценка на ОПОС 2014-2020 г. Такива разпоредби не са включени и в процедурния Наръчник за ОПОС 2014-2020 г. за периода от 01.01.2014 г. – 30.06.2018 г., както и процедури за комуникация в случай на извършване на преразглеждане<sup>415</sup>.

*Периодичното преразглеждане на предварителната оценка, включително за финансовите инструменти, като форма на текущ мониторинг осигурява условия да се открият преждевременно потенциални проблеми и слабости при разработване на стратегиите за финансови инструменти и позволява постигането на напредък при изпълнението на програмата. Това е от съществено значение с оглед липсата на опит на управляващите органи, включително на ОПОС 2014-2020 г. при използването на финансовите инструменти.*

### **2.2.2. Проучване на интереса и готовността на бенефициентите за използване на финансови инструменти**

В Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета е зададена рамката за управление на финансовите инструменти (цели за изпълнение, управление и контрол, искания за плащания, допустими разходи, лихви и други печалби, както и форми за докладване). Дадени са определения за финансови инструменти<sup>416</sup> и Фонд на фондовете<sup>417</sup>. Посочено е, че се използват за подкрепа на инвестиции, които се очаква да бъдат финансово жизнеспособни, но не могат да генерират приходи от пазарни източници. За управление на финансовите инструменти, предвидени за изпълнение по Програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, от Министерския съвет на Република България е създаден „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД (Фонд на фондовете), като специализирано държавно търговско дружество.<sup>418</sup> Начините за избор на Фонд, сключване и изпълнение на споразумението, в т.ч. контролни процедури, срокове и отговорности са описани в глава I „Финансови инструменти“ от процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 г.

**2.2.2.1.** Разработени са инвестиционни стратегии за финансови инструменти от страна на Фонд на фондовете по приоритетни оси 1 „Води“ и 2 „Отпадъци“.<sup>419</sup> За одитирания период е подписано едно финансово споразумение на УО с Фонда на

<sup>415</sup> Одитно доказателство № 3

<sup>416</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013, чл. 2, т. 11, 27

<sup>417</sup> чл. 37- 46 на Регламент (ЕС) № 1303/2013

<sup>418</sup> Разпореждане на МС № 3 от 22.07.2015 г.

<sup>419</sup> Одитно доказателство № 7 <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/komitet-za-nablyudenie-na-opos-2014-2020-g-/105#1>

фондовете, по ПО 2 „Отпадъци“.<sup>420</sup> С подписване на финансовото споразумение на 10.01.2017 г. за финансови инструменти по ПО 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014-2020 г. е приключен първият цикъл от договаряне на средствата за финансови инструменти с УО на ОПОС 2014-2020 г. В съответствие с Инвестиционната стратегия<sup>421</sup> се предвиждат механизми, които да подпомогнат достъпа до финансиране на допустими и финансово жизнеспособни проекти в сектор „Отпадъци“.

Подкрепата чрез финансови инструменти е насочена към проекти, свързани с проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, за поправка и подготовка за повторна употреба, включително осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността, както и към други финансово жизнеспособни проекти, свързани с дейности, съответстващи на целите на ПО 2 „Отпадъци“ и предварителната оценка за финансови инструменти по програмата. Независимо че във финансовия план на ОПОС 2014-2020 г. по ПО 2 „Отпадъци“ е предвидено 18 229 332,56 евро да бъдат използвани под формата на заеми и 4 557 333,14 евро – под формата на гаранции<sup>422</sup> (общо 44 566 848,38 лв.), УО на ОПОС 2014-2020 г. сключва финансово споразумение с Фонда на фондовете за предоставяне на финансови инструменти само чрез гаранции общо за 52 431 581,62 лв.<sup>423</sup> След завършване на първоначалното дефиниране на финансовите инструменти и преди стартиране на процеса на пазарни консултации, Фондът на фондовете следва да изготви и одобри стратегия за повишаване на информираността на потенциалните финансови посредници и крайни получатели относно финансовите инструменти, както и за получаване на обратна връзка от пазара по отношение на характеристиките на предлаганите финансови продукти.<sup>424</sup>

Към 30.06.2018 г. все още няма избрани финансови посредници, които да предоставят финансови инструменти под формата на гаранции, поради факта че няма търсене за такъв вид финансови инструменти и това налага актуализация на предварителната оценка за финансовите инструменти по ОПОС.<sup>425</sup> За Финансовото споразумение<sup>426</sup> е подписан анекс<sup>427</sup> за промяна на срока за стартиране на процедура за избор на финансов посредник или финансов инструмент за директно предоставяне на подкрепа на крайни получатели, договорен в клауза т. 3.4.1., от 12 на 6 месеца.<sup>428, 429</sup> Провежда се и процедура по преговори и ратификация на споразумение за актуализираната предварителна оценка за финансовите инструменти по ОПОС с Европейската банка за възстановяване и развитие.<sup>430</sup> Не е осъществявана активна комуникация между УО на ОПОС и Фонда на фондовете. Трудности в тази посока оказва и управленското разбиране от страна на Управляващия орган, че основната отговорност за изпълнение на целите във връзка с финансовите инструменти носи органът, който изпълнява споразумението – Фондът на фондовете.<sup>431</sup>

<sup>420</sup> Подписано е второ финансово споразумение BG16M1OP002-1.015-0001-C01 между Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г. и ФМФИБ ЕАД на 20.07.2018 г. за предоставяне на подкрепа чрез финансови инструменти по Приоритетна ос Води на стойност 233 979 578.44 лева. <http://www.fmfib.bg/bg/fi/26-okolna-sreda-20142020>, ИСУН 2020 Наблюдение/ Справка договори [http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/protokol-10\\_zasedanie.pdf](http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/protokol-10_zasedanie.pdf) - стр.12

<sup>421</sup> Одитно доказателство № 7

<sup>422</sup> финансовия план на ОПОС 2014 – 2020 г. по ПО 2 „Отпадъци“ е предвидено 18 229 332,56 евро да бъдат използвани под формата на заеми и 4 557 333,14 евро – под формата на гаранции, за превръщане на средствата в лв. е използван курс на БНБ лев към евро 1,95583.

<sup>423</sup> [https://files2020.government.bg/54bf8f95-737a-4140-966f-83cddf54e359?access\\_token=ujonuJ2EFvWE5wH9qFxtptj6FLGH1fMPu-IH2-rW5JOe1MiWs1WXYSDICQSwONzRMtGuxWcHNd\\_12iHV1IzyQ0t9AZEN\\_sNlyZtbckig-7SEbyG39ga-kqfIT9fvuOPRqWddtzgQb0ntH1sShMb83tzd7tmNVTTy6P2RcNnaIUWYjsotEu7IZEIDW09mXWAGr948uKPJ9MR7tNh2LJxTSbIMsJfW5gMLAMPEpdP3gv1sQeuI1ZKGT8gaqBSqsEE6qIH0OWm-nsYvagErlLUA](https://files2020.government.bg/54bf8f95-737a-4140-966f-83cddf54e359?access_token=ujonuJ2EFvWE5wH9qFxtptj6FLGH1fMPu-IH2-rW5JOe1MiWs1WXYSDICQSwONzRMtGuxWcHNd_12iHV1IzyQ0t9AZEN_sNlyZtbckig-7SEbyG39ga-kqfIT9fvuOPRqWddtzgQb0ntH1sShMb83tzd7tmNVTTy6P2RcNnaIUWYjsotEu7IZEIDW09mXWAGr948uKPJ9MR7tNh2LJxTSbIMsJfW5gMLAMPEpdP3gv1sQeuI1ZKGT8gaqBSqsEE6qIH0OWm-nsYvagErlLUA)

<sup>424</sup> ИСУН 2020, т. 17 от Бизнес план – Приложение А към ФС от 10.01.2017 г.:

<sup>425</sup> т. 2.4., [http://www.fmfib.bg/media/Statements/30-03-2017/Poqsnitelni\\_belejki\\_FMFIB.pdf](http://www.fmfib.bg/media/Statements/30-03-2017/Poqsnitelni_belejki_FMFIB.pdf)

<sup>426</sup> 10.01.2017 г. дата на сключване на предложението

<sup>427</sup> ИСУН 2020, Анекс № 1 от 05.04.2018 г. към договора с УО на ОПОС

<sup>428</sup> ИСУН 2020, т. 17 от Бизнес план – Приложение А към ФС от 10.01.2017 г.:

<sup>429</sup> ИСУН 2020, Анекс № 1 от 05.04.2018 г. към договора с УО на ОПОС

<sup>430</sup> Одитно доказателство № 25

<sup>431</sup> Одитно доказателство № 22

*Забавянето в процедурите за избор на финансови посредници и за актуализация на предварителната оценка в частта за финансовите инструменти, както и недостатъчно активната комуникация между УО на ОПОС 2014-2020 г. и ръководството на Фонда на фондовете влияят негативно за изпълнението на финансовото споразумение. Това носи риск от непостигане на целите за ефективното използване на финансовите инструменти през настоящия програмен период, както и за загуба на финансов ресурс, заделен за тях.*

През предходния програмен период България няма натрупан собствен експертен опит в прилагането на финансови инструменти, поради поверяването на изпълнението на инструментите на международни организации – Европейска инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейски инвестиционен фонд (ЕИФ). Структурата на управление на инструментите чрез Фонд на фондовете и негов мениджър - дружество със 100 % държавно участие в капитала, съгласно европейската нормативна рамка за програмен период 2014-2020 не е застъпена в други държави-членки на ЕС. В повечето държави изпълнението се предоставя на ЕИФ, ЕИБ или частни мениджъри на фондове.<sup>432</sup>

Банковото обслужване на Фонда на фондовете се извършва от Българската народна банка, съгласно разпоредбите на Закона за управление на средствата от ЕСИФ<sup>433</sup> и Постановление № 380 на Министерския съвет от 2015 г. за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2016 г.<sup>434</sup> Средствата на Фонд на фондовете се включват в системата на единна сметка<sup>435</sup> чрез използването на една или повече банкови сметки за чужди средства, обслужвани от Българската народна банка. Открити са пет сметки, на името на Фонд на фондовете, обслужвани от Българска народна банка, едната от които е за средствата по финансовото споразумение с УО на ОПОС 2014-2020 г.

Съгласно клаузите на Финансовото споразумение<sup>436</sup> свободните парични средства се инвестират в депозити в БНБ и държавни ценни книжа (ДЦК). В бизнес плана<sup>437</sup> към Финансовото споразумение е посочено, че до 25 на сто от свободните средства може да се инвестират в ДЦК, като се изисква предварително одобрение от Комитет по трежъри въпроси. Към 30.06.2018 г. не е взимано решение за инвестиране на средства, предвидени за финансови инструменти по ПО2.<sup>438</sup>

*Неизползването на средствата по основното им предназначение като финансов инструмент, подпомагащ съфинансирането на проекти по ОПОС 2014-2020 г. и липсата на инвестирането им като свободен ресурс в съответствие с финансовото споразумение с Управляващия орган води до пропуснати ползи, тъй като не се генерират приходи от лихви, нито приходи от инвестиране в държавни ценни книжа.*

**2.2.2.2.** Подкрепата за финансовите инструменти по ОПОС 2014-2020 г. се основава на предварителна оценка<sup>439</sup>, в която е установено, че са налице доказателства за пазарна неефективност или неоптимална инвестиционна ситуация, и на прогнозното равнище и обхват на публичните нужди от инвестиции, включително видовете финансови инструменти, които да бъдат подкрепени. Изготвената предварителна оценка предвижда стратегия за предоставяне на подкрепа чрез финансови инструменти по ПО 1 „Води“ чрез заеми и гаранции, а ПО 2 „Отпадъци“ - чрез гаранции. В основата на анализа за избор на подход при програмирането на оперативната програма е проведено анкетно проучване с

<sup>432</sup> Одитно доказателство № 25

<sup>433</sup> чл. 5, ал. 2 от Закона за управление на средствата от ЕСИФ

<sup>434</sup> чл. 73, ал. 1 от Постановление № 380 на Министерския съвет от 2015 г. за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2016 г.

<sup>435</sup> съгласно чл. 156 от Закона за публичните финанси

<sup>436</sup> т. 5.9 от Финансовото споразумение

<sup>437</sup> ИСУН 2020, Бизнес план, т. 9 Управление на свободните парични средства, 14-15 стр.

<sup>438</sup> Одитно доказателство № 25

<sup>439</sup> Одитно доказателство № 25

респонденти общини и потенциални изпълнители по проекти на ОПОС 2014-2020 г. и обсъждане в рамките на фокус група<sup>440</sup>,<sup>441</sup>. При определяне на най-подходяща форма за предлагане на финансовите инструменти са разглеждани два основни подхода - чрез заеми и чрез гаранции. При анализа на резултатите от това проучване се установи:

а) най-голям дял от отговорилите оперират в сектор „Води“ – 57 на сто, а не от сектор „Отпадъци“ (включително дейности по почистване и събиране на отпадъци) – 25 на сто и останалия дял на дружества, опериращи в сектор „Градски транспорт“;

б) анкетата е изпратена до голям брой респонденти, но в област „отпадъци“ са отговорили само 4 на брой;

в) респондентите, които биха използвали финансови инструменти за покриване на инвестиционните си нужди, с равен дял посочват „гаранции“ и „заем“;

г) от общините, предпочитания са изявени по отношение на инструмента „заеми“.

**2.2.2.3.** При извършеното анкетно проучване, при изпълнение на одита, сред потенциалните бенефициенти на ОПОС 2014-2020 г., на въпрос към анкетираните имат ли информация относно използването на финансови инструменти по програмата и от какви източници са получили тази информация, най-малък дял сред отговорилите посочват като източник на информация Фонда на Фондовете<sup>442</sup>. В Комуникационната стратегия на Фонда на фондовете и Комуникационния план за 2018 г. не се съдържат конкретни планирани дейности за информиране на потенциални бенефициенти по ОПОС 2014-2020 г.<sup>443</sup>

За периода 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. от УО на ОПОС не са представени доказателства за извършени проучвания сред бенефициентите за използването на финансовите инструменти. Не е извършена и промяна в стратегията за използване на финансови инструменти независимо, че липсва интерес от страна на бенефициентите по ПО 2 „Отпадъци“.<sup>444</sup>

*Одобрението на инвестиционната програма за прилагане на финансовите инструменти е в пълномощията на УО, а КН трябва да обоснове използването на инвестиционните инструменти. Финансовите инструменти следва да бъдат разработвани и прилагани така, че да се насърчава значително участие от страна на инвеститорите и финансовите институции от частния сектор на основата на целесъобразно поделение на риска. За да бъдат достатъчно привлекателни за потенциалните бенефициенти сектор, от особена важност е финансовите инструменти да се разработват и прилагат гъвкаво. Поради това управляващите органи следва да вземат решение кои са най-подходящите форми за прилагане на финансови инструменти, за да отговорят на специфичните потребности на целевите региони в съответствие с целите на съответната програма, резултатите от предварителната оценка и приложимите правила за държавната помощ.<sup>445</sup> Тези разпоредби изискват по-активно участие на Управляващите органи при прилагане на механизмите чрез финансови инструменти, в т.ч. задълбочени проучвания за потребностите на бенефициентите и гъвкаво прилагане на различни видове инструменти съобразно спецификите на оперативната програма и планираните процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.*

<sup>440</sup> Анкетата е адресирана и изпратена до всички общини в България (265), като е адресирана до кметове, заместник-кметове, директори на дирекции, началник отдел (или експерти) в съответните общини. Анкетата е адресирана и изпратена до 211 респонденти, обхващащи различни дружества – с държавно и общинско участие, както и частни компании, опериращи в различни сфери: ВиК, обществен транспорт, сметопочистване и сметосъбиране, рециклиране на отпадъци, търговия с различни стоки, търговски вериги – супермаркети, бяла и черна техника, облекло.

<sup>441</sup> <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/programirane-2014-2020/18#1>; приложения за анкетните проучвания

<sup>442</sup> Одитно доказателство № 1

<sup>443</sup> Одитно доказателство № 25

<sup>444</sup> Одитно доказателство № 14

<sup>445</sup> параграф 36 от Регламент (ЕС) № 1303/ 2013



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**В резултат на извършения одит и въз основа на определените критерии за оценка са направени следните заключения:**

**1.** Липсата на осигурени достатъчни условия за адекватно разделяне на функциите и въвеждане на подходящи системи за докладване и мониторинг, и управление на човешките ресурси не осигурява увереност, че е създаден ефективен механизъм за мониторинг в рамките на УО за изпълнение на целите на ОПОС 2014-2020 г., съгласно изискванията в Насоките на Комисията<sup>446</sup> (ключово изискване 1) и разпоредбите на чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС.

От Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г. следва да се предвиди необходимостта от отразяване в работните процедури от процедурния наръчник на възможностите на въведените функционалности на системата за управление и наблюдение ИСУН 2020 с оглед минимизиране на извършваните дейности на хартиен носител и осигуряване на по-добра одитна следа за извършваните контролни процедури.

**2.** При годишното докладване на напредъка, в изпълнение на разпоредбите в европейските регламенти и националните документи, са представяни детайлно проблемите по изпълнение на програмата, но въпреки това информацията за решаването им не е достатъчна. Посочвани са идентифицираните трудности, но не са планирани и очертани контролни дейности, с оглед проследимост дали са предприети оптималните и достатъчни действия. Ежемесечна информация за изпълнението и за възникнали проблеми по ОПОС 2014 – 2020 г. не е изпращана до Администрацията на Министерския съвет (дирекция „Централно координационно звено“), по утвърден образец, въпреки че такава информация е изисквана по официален и по неформален ред.

От Управляващия орган не е осъществен ефективен контрол за междинното отчитане на изпълнението на индикаторите по отделните проекти, като механизъм за проследяване на напредъка, като в ИСУН 2020 не е налична пълната и точна информация за тяхното изпълнение.

С въвеждането на процедури за равнение на информацията в ИСУН 2020 с данните от САП са предприети адекватни действия за наблюдение на информацията от двете системи за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г., когато е осигурен автоматизиран обмен на данни между тях. Установените разминавания между информацията от отделни модули на ИСУН 2020, както и между САП – ИСУН 2020 показват пропуски в ефективността на контролните дейности.

Доразвиването на възможностите на ИСУН 2020 ще улесни Управляващите органи и контролните органи при извършвания мониторинг на изпълнението на оперативната програма чрез съкращаване на необходимото време за процеси и подобряване на потребителския интерфейс и аналитичните функции на системата.

**3.** Основните констатации от извършените в процеса на одита анкетно проучване, документални проверки и проверки на място показват, че забавянията и затрудненията при изпълнение на целите на ОПОС 2014-2020 не са само и основно свързани с обжалванията на процедурите за възлагане на обществени поръчки, а индикират и слабости при извършването управление на процесите по планиране, изпълнение, докладване, публичност и прозрачност, на дейностите по мониторинг и оценка на Управляващия орган.

**4.** Към м. март 2018 г. за текущата оценка на програмата не са разработени критерии и не е извършена промяна в плана за оценката. С Решение № 115 от 26.07.2018 г. е открита процедура с предмет: „Извършване на оценки на изпълнението на оперативна

<sup>446</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_common\\_mcs\\_assessment\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_common_mcs_assessment_bg.pdf)

програма „Околна среда 2014-2020“. С Решение № 55 от 14.02.2019 г. на Възложителя е избран изпълнител. Сключен е договор № Д-30-24 от 01.04.2019 г. и Допълнително споразумение от 23.05.2019 г.

По силата на разпоредбата на чл. 56 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, в обхвата на плана за оценка не са включени предварителната и последващата оценки на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“. Тези изисквания не са залегнали и в процедурните правила за работа по оперативната програма.

5. Правила и процедури за преразглеждане и актуализиране на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г., не са включени в процедурния наръчник независимо от създадената възможност с чл. 37, параграф 2, буква „ж“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013, включително в случаите когато по време на фазата на изпълнение на програмата Управляващият орган прецени, че предварителната оценка на финансовите инструменти по ОПОС 2014-2020 г. може вече да не отразява точно пазарните условия.

За периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г. по програмата не са използвани механизмите за финансиране чрез финансови инструменти. По подписаното финансово споразумение между Управляващия орган и Фонда на фондовете относно приоритетна ос 2 „Отпадъци“ няма избрани финансови посредници, които да предоставят финансови инструменти, с което е забавено прилагането и изпълнението на приетата инвестиционна стратегия.

*През периода 01.01.2014 – 30.06.2018 г. УО на ОПОС полага усилия за ефективно изпълнение на дейностите по мониторинг и оценка на оперативната програма, като:*

- *Въвежда правила, процедури и контроли с процедурния наръчник необходими за събиране, анализ, оценка и докладване на информацията, необходима за мониторинга, оценката, управлението и контрола при изпълнение на отговорностите на Управляващия орган, както и за осигуряване на условия за работа в ИСУН 2020;*

- *Представя детайлно проблемите при изпълнение на програмата в рамките на годишното докладване на изпълнението на оперативната програма в съответствие с изискванията в европейските регламенти и националните документи;*

- *Полага усилия за минимизиране на риска от неизпълнение на етапните цели и загуба на финансов ресурс чрез изменения на оперативната програма.*

*Ефективното изпълнение на дейностите по мониторинг е все предизвикателство пред Управляващия орган на ОПОС 2014-2020 г. и изисква:*

- *разделение на контролни от изпълнителски функции и недопускане на дублиране на функции по отношение на дейностите за предоставяне на информация за анализ и оценка на програмата,*

- *подобряване на управлението на човешките ресурси при подбора, назначаването и обучението на служителите и при подбора, назначаването и намаляване на текучеството при длъжностните лица с ръководни функции в Главна дирекция Оперативна програма „Околна среда“;*

- *отразяване в работните процедури на възможностите на ИСУН 2020 с цел тяхното оптимизиране*

- *гарантиране използването на инструмента за оценка на риска, интегрирани в ИСУН 2020 Арахне и цялостно подобряване на дейностите по управление на риска за изпълнение на оперативната програма;*

- *подобряване на текущото наблюдение на индикаторите за изпълнение на ниво проект, включително чрез въвеждането им в ИСУН 2020;*

- *по-активно участие и гъвкаво прилагане на различните видове финансови инструменти съобразно спецификите на програмата и планираните процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.*

## ПРЕПОРЪКИ

**В резултат от одита се дават следните препоръки към министъра на околната среда и водите:**

**1.** Да се извърши преглед, анализ и актуализация на СУК на ОПОС 2014-2020 г. с цел разграничаване на задълженията на структурните звена в главната дирекция, ангажирани с функции по мониторинг и оценка, за не допускане на дублиращи функции и смесване на контролни с изпълнителски функции.<sup>447</sup>

**2.** Да се извърши преглед, анализ и актуализация на Процедурния наръчник на ОПОС 2014-2020 с цел:

**2.1.** Въвеждане на ред за изготвяне и изпращане на месечните доклади и справки до дирекция ЦКЗ в Администрацията на Министерския съвет, съгласно изискуемия образец и форма<sup>448</sup>;

**2.2.** Отразяване на функционалностите на ИСУН 2020 в работните процеси на УО на ОПОС с цел оптимизиране на контролните процедури, извършвани на хартиен носител<sup>449</sup>;

**2.3.** Въвеждане на ред за регулярен преглед на изпълнението на ключовите проекти за постигане на целите на оперативната програма, включително докладване на заседания на КН<sup>450</sup>;

**2.4.** Въвеждане на процедури за проверки чрез инструмента АРАХНЕ в образците на контролни листове при проверки на място, при извършване на междинно/окончателно плащане по проект и др.<sup>451</sup>;

**2.5.** Въвеждане на подходящи контроли за равнение на информацията от САП и ИСУН 2020 с натрупване към края на отчетния период с оглед осигуряване на надеждност, актуалност и сравнимост на данните.<sup>452</sup>

**3.** Да се извърши анализ на натовареността на служителите от Главната дирекция Оперативна програма „Околна среда“ с оглед промяната в отговорностите на УО след приключване на ангажиментите на част от отделите на УО, свързани с програмен период 2007 – 2013 г.<sup>453</sup>

**4.** Да се осигури контрол за провеждане на регулярни срещи на Работната група за оценка на риска и периодично преразглеждане на оценените рискове на ниво управляващ орган, оперативна програма и риска от измами, както и подходящо адресиране на планираните мерки по управление на рисковете в ГД ОПОС (отговорни лица, докладване и срокове).<sup>454</sup>

**5.** Да се осигури междинно отчитане на индикаторите по проектите в тримесечните доклади по напредъка (Доклад за постигнатите резултати и реализирания напредък по ОПОС за тримесечието).<sup>455</sup>

**6.** Да се осъществява ефективен контрол за използване на инструмента ARACHNE.<sup>456</sup>

**7.** Да се изготви предложение до Дирекция ЦКЗ за доразвиване на функционалните възможности на ИСУН 2020 в посока улеснение на аналитичните

<sup>447</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.1.2, т. 1.1.3 и т. 1.1.4.

<sup>448</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.1.1.

<sup>449</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.2.2 и т. 1.2.3.

<sup>450</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1 т. 1.2.4.1.

<sup>451</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.4.4.

<sup>452</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.3.4.1., т. 1.3.5 и т. 1.5.5.

<sup>453</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.1.2.1. и т. 1.1.3.5.)

<sup>454</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.4.2.

<sup>455</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.6.2.4.

<sup>456</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.4.4.

действия, извършвани от УО, както и от контролните органи при използване на справочните модули.<sup>457</sup>

**8.** Да се предприемат действия за преразглеждане на Инвестиционната стратегия за финансовите инструменти по ПО2 с цел осигуряване на адекватно прилагане на финансовите инструменти.<sup>458</sup>

**9.** Да се осигури ефективен контрол за гарантиране връчването на дължностни характеристики за дължностите, заемани по съвместителство.<sup>459</sup>

**10.** Да се определят специфични изисквания за подбор и назначаване на служителите в ГД ОПОС 2014-2020 г., релевантни на спецификата и целите на оперативната програма.<sup>460</sup>

**11.** Да се осигури обучение на служителите от Управляващия орган във връзка с администрирането на нередности и измами, както и за използване на инструмента АРАХНЕ.<sup>461</sup>

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

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 001 на Сметната палата от 15.01.2020 г. (Протокол № 1).

В подкрепа на констатациите са събрани 25 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.

---

<sup>457</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.3.4 и т. 1.3.5.

<sup>458</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 2, т. т. 2.1.

<sup>459</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.1.4.7.

<sup>460</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.1.4.

<sup>461</sup> Препоръката е във връзка с констатацията по част „Констатации и оценки“, раздел 1, т. 1.4.4. и т. 1.1.5.

**ЦЕЛИ, ОБХВАТ, ОДИТНИ ВЪПРОСИ, КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ**

**на одита на изпълнение „Мониторинг и оценка на „Оперативната програма Околна среда 2014-2020“  
за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.**

**Цели на одита**

1. Да се извърши анализ и оценка на въведения механизъм за мониторинг и оценка на „Оперативната програма Околна среда 2014-2020“ .
12. Да се идентифицират основните рискове за забавянето при изпълнението на „Оперативната програма Околна среда 2014-2020“ и да се открият предизвикателства и резервите за намаляване на риска от загубата на финансов ресурс по оперативната програма.
13. 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 функциите по мониторинг и оценка от страна на Управляващия орган на „Оперативната програма Околна среда 2014 - 2020“ за изпълнение на целите на оперативната програма.
14. Да се подпомогне ръководството на одитирания обект относно идентифицираните слабости и да се дадат препоръки за подобряване на процесите по мониторинг и оценка на „Оперативната програма Околна среда 2014-2020“ с цел недопускане загуба на финансов ресурс и постигане на целите на оперативната програма.

Одитът ще обхване дейността на УО на „Оперативна програма Околна среда 2014-2020“ , за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.

**Основен въпрос: Осъществени ли са ефективни мониторинг и оценка на „Оперативна програма Околна среда 2014-2020“ (ОПОС) за периода от 01.01.2014 г. до 30.06.2018 г.?**

№ по ред	Специфични въпроси и подвъпроси	Критерии за оценка	Показатели
<b>Област 1. Мониторинг на ОПОС 2014 – 2020 г.</b>			
<i>Първи специфичен въпрос: Извършвано ли е ефективно наблюдение и предприемани ли са подходящи коригиращи действия при установени слабости, пропуски и забавяне на изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г.?</i>			
1.1.	Утвърден ли е подходящ механизъм за мониторинг на изпълнението?	Осигурени условия за изпълнение на дейностите за мониторинг.	- ясни отговорности на структурните звена по отношение на мониторинг; - наличие на подходящ административен капацитет; - утвърдени правила за мониторинг и докладване от УО на ОПОС 2014-2020 г. и към Комитета по наблюдение.
1.2.	Осигурена ли е своевременна и надеждна информация?	Извършени действия за докладване на резултатите.	- утвърдени правила за събиране, обобщаване, анализ и оценка на информацията; - ред за идентифициране на слабостите и докладване на резултатите в рамките на УО на ОПОС и към Комитета по наблюдение, СКУСЕС, МФ, МС и др.;
			- предприети корективни действия; изготвени годишни доклади.

№ по ред	Специфични въпроси и подвъпроси	Критерии за оценка	Показатели
1.3.	Въведени ли са подходящи условия и контроли на ниво оперативна програма за функциониране на информационните системи?	Въведени контроли за функциониране на информационните системи.	- разработени процедури; - оторизация на отговорни длъжностни лица; - въвеждане и актуализация на информацията; - използване на информационните системи и продукти - ИСУН 2020, САП, АРАХНЕ; - контроли за проверка на информацията.
1.4.	Извършвано ли е адекватно управление на риска от страна на Управляващия орган на ОПОС?	Предприети коригиращи действия за управление на риска.	- одобрена методология за оценка на риска; - работни групи по оценка на риска; - разработени годишни оценки за управление на риска и планове за действие за периода 2015 - 2018 г.; - набелязани мерки за намаляване на идентифицираните рискове.
1.5.	Предприети ли са подходящи управленски действия за изпълнение на етапните цели?	Извършени дейности за преодоляване на забавянията.	- утвърдени процедури за изменение на програмата; - извършени изменения; - забавяния при договориране на финансовия ресурс; - забавяния изпълнението на договорите.
1.6.	Извършван ли е периодичен преглед за изпълнение на индикаторите?	Текущо наблюдение.	разработен Наръчник на индикаторите; - текущо проследяване изпълнението на индикаторите; предприети действия при забавяне и неизпълнение.
<b>Област 2 Оценка на ОПОС 2014 – 2020 г.</b>			
<b>Втори специфичен въпрос: Предприети ли са подходящи действия за планиране, координиране и провеждане на дейностите, свързани с оценките на ОПОС 2014 – 2020 г. през програмния период?</b>			
2.1.	Създадени ли са условия за подготовка на изпълнението на междинната оценка?	Осъществени действия за подготовка изпълнението на междинната оценка.	- ред за извършване на оценките; - утвърден План за оценки; - организация на изпълнението – срокове, набелязани мерки; - актуалност и обосновани промени в оценките.
2.2.	Осигурена ли е подходяща ангажираност, координация и комуникация със заинтересованите страни?	Осъществени форми на комуникация.	- координация и съгласуване при изменения на оценките; - проучване на интереса и готовността на бенефициентите за използване на финансови инструменти.

При проверка на изпълнението на дейностите за изпълнение на одитната задача ще се използва комбинация от три подхода. Резултатно ориентиран подход ще бъде приложен за оценка на постигането на предварително определените цели. Проблемно ориентиран подход ще се използва за проверка и анализ на трудностите при изпълнение на програмата и забавянията по отношение на изпълнението на финансовия план на ОПОС, променен с изменение на оперативната програма (решение за изпълнение на ЕК от 26 октомври 2016 г.) Системно ориентиран подход ще бъде приложен за проверка функционирането на системите за управление

**РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНИ АНКЕТИ СРЕД БЕНЕФИЦИЕНТИ ПО МЯРКА НА ОПОС 2014-2020****I. Характеристика на проучването:**

**1. Метод на регистрация:** анкета<sup>462</sup>, разпратена по електронната поща с линк към онлайн формуляра за попълване или анкетна карта;

**2. Подбор на респонденти:** Всички 256 общини в Република България и изпълнители на проекти по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. и до 82 респонденти, обхващащи различни дружества – с държавно и общинско участие, както и частни компании, опериращи в различни сфери: ВиК, обществен транспорт, сметопочистване и сметосъбиране, рециклиране на отпадъци, търговия с различни стоки. Обхватът на респондентите е определен от информацията за кандидатстващите бенефициенти по ПО1, ПО2 и ПО3, както и от списъка на респондентите, обхванати при анкетно проучване, извършено при предварителната оценка за използване на финансовите инструменти по ПО2.

**3. Цел на анкетното проучване:** Да се проучи мнението и оценката на бенефициенти по ОПОС, и да предоставят мнение и препоръки за подобрене в работата на УО.

**4. Брой отговорили анкетирани лица:** От общините са получени отговори от 21 на сто (56 общини), а от респондентите изпълнители - от 19,5 на сто от (16 респонденти).

**5. Обработване на резултати от анкети:** Въпросите от анкетната карта и данните от проведените анкети са обработени ръчно и електронно. Тези, които са подадени на хартиен носител и по електронна поща са въведени в електронната платформа онлайн на адрес <https://www.surveymonkey.com>. Ръчно с оглед обобщаване на резултатите. Анкетните карти са приложени в одитните доказателства към одитния доклад.

**II. Обобщени резултати и изводи от проведени анкети сред общините в Република България, които са попълнените анкети в електронната платформа:**

**1.** Сред респондентите най-много са бенефициентите по ПО 2 Отпадъци (64 на сто), по ПО 1 „Води“ (25 на сто), по ПО 5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ (18 на сто) и по ПО 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“ (8 на сто). Респонденти по проекти по ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ няма.

**2.** Мнозинството от респондентите (87 на сто) считат, че има достатъчно ниво на публичност и информираност за финансовите механизми по Оперативните програми, само 13 на сто не са съгласни с това мнение.

**3.** Преобладаващата част от респондентите (74 на сто) заявяват, че са запознати с финансовите инструменти (ФИ) по ПО 2 Отпадъци, което не съвпада с коментарите, които са оставени към въпроса. В коментарите отговорилите посочват, че не са запознати и че биха използвали такива по проекти, финансирани по ПО 3, където не са предвидени финансови инструменти.

**4.** От заявителите, че са запознати с ФИ, като източници на информация се посочват от: Националното сдружение на общините (66 на сто), УО на ОПОС (64 на сто), МОСВ (54 на сто), медии (25 на сто), МРРБ (16 на сто) и Фонда на Фондовете (14 на сто). Респондентите имаха право на повече от един отговор. Фондът на Фондовете, който управлява ФИ по оперативните програми, има най-малък дял сред отговорилите.

**5.** По отношение на фонд ФЛАГ респондентите заявяват, че са удовлетворени от кредитите, които са получили (51 на сто), 26 на сто от тях не са ползвали и не смятат да ползват финансовите продукти, предлагани от Фонда, а 7 на сто не са удовлетворени.

**6.** Мнозинството от анкетираните (64 на сто) не считат, че закупуването и преотдаването на техника на оператор/концесионер по отношение на дейностите по чистота би било подходящо и ненатоварващо общинските финанси.

**7.** Основните причини за неудовлетвореност от кредитите, предоставяни от фонд ФЛАГ, Респондентите са посочили: административна тежест при сключване на договор (24 на сто); утежнена процедура по разглеждане на искане за кредит (24 на сто); високи лихвени проценти (18 на сто), недостатъчно добри условия по кредита и по-неблагоприятни оферти в сравнение с тези на банките (12 на сто). Като най-малки трудности са посочени неясни условия по предсрочно погасяване и трудности с договаряне на погасителен план (6 на сто).

**8.** Респондентите оценяват комуникацията с ОУ на ОПОС и МОСВ като много добра (54 на сто), следвана от добра с 36 на сто и 10 на сто като недостатъчно добра.

**9.** Около 90 на сто от анкетираните нямат предложения за улесняването на кандидатстването по проекти. Тези, които са заявили че има (10 на сто) са дали само два отговора - отчисления по закона за управление на отпадъците и да се намали обема на документацията доказваща административния капацитет.

<sup>462</sup> анкета, определена в РД-И-29

10. На въпроса имат ли и какви са трудностите, респондентите в по-голямата си част заявяват, че нямат трудности и предложения (64 на сто), трудности имат 16 на сто, но нямат предложения. Само 10 на сто от участвалите в анкетата дават свои предложения, като не са посочени креативни предложения.

#### **I. Обобщени резултати и изводи от проведени анкети сред изпълнителите на проекти по ОПОС 2014-2020 г., които са попълнените анкети в електронната платформа:**

1. На въпрос към респондентите изпълнители е по какъв проект участват по програмата, са посочени проекти са по ПО 1 Води и 2 Отпадъци.

2. По отношение на публичността и информираността за използване на финансовите механизми по оперативните програми, 93 на сто от респондентите считат, че е осигурена публичност. Като предложения за подобряване на публичността и информираността те са посочили:

- Провеждане на информационни дни за всяка отворена процедура по оперативната програма;
- Провеждане на информационни дни за отчитане напредъка на оперативната програма за всяка приключила година;
- Изпращане на информация до бенефициенти/общини и др. потенциални кандидати по оперативната програма.

3. Мнозинството от анкетираните (80 на сто) заявяват, че са запознати с ФИ по ПО 2 Отпадъци, останалите 20 на сто не са запознати.

4. По отношение на източниците на информация за ФИ респондентите са посочили: УО на ОПОС (73 на сто), МОСВ (53 на сто), Националното сдружение на общините (26 на сто), Фонда на Фондовете и МРРБ с по (20 на сто) и медиите (13 на сто). Анкетираните имаха възможност да посочат повече от един отговор.

5. По отношение на дейностите по почистване, при 42 на сто от потенциалните бенефициенти техниката за почистване е закупена и поддържана за сметка на концесионера, при 33 на сто е преотдадена от общината и при 25 на сто - друго.

6. По отношение на използваните кредити от Фонд Флаг 50 на сто от респондентите заявяват, че са удовлетворени, от 35 на сто не са ползвани и не е планирано използване. При 7 на сто от респондентите има готовност и желание за повторно използване на услугите на Фонда, като те посочват като трудности, че утежнената процедура по разглеждане на искане за кредита ги е отказала от използването на кредита.

7. Само един респондент е посочил конкретна причина за неудовлетвореност при използване на кредит от Фонд Флаг - утежнена процедура по разглеждане на искане за кредит.

8. Оценката за комуникацията с МОСВ и УО на ОПОС е много добра според 66 на сто от респондентите, добра - според 26 на сто от тях и недостатъчно добра - според 7 на сто на сто.

9. Основното мнозинство (93 на сто) от респондентите няма предложения за улесняване на кандидатстването по проекти по ОПОС, останалите 7 на сто което имат не са посочили предложенията.

10. По отношение на трудностите при реализирането на проекти - 87 на сто не срещат такива и нямат предложения за подобряване, а 13 на сто имат трудности, но не могат да конкретизира предложения.

#### **IV. Заключение**

На база отговорите от анкетите може да се обобщи, че анкетираните са запознати с финансовите инструменти (ФИ) по оперативните програми (над 70 на сто). В отговорите за източник на информацията относно използването на финансовите инструменти, най-малко респонденти като източник Фонда на фондовете, който администрира ФИ по оперативните програми. Това е показател за недостатъчна активност на Фонда на фондовете при комуникацията и информираността на обществото и потенциалните бенефициенти за използването на ФИ при проектите, които се подпомагат от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Повече от половината от респондентите заявяват, че са удовлетворени от работата с Фонд ФЛАГ, но само една десета от общините имат готовност и желание отново да използват финансиране чрез Фонд ФЛАГ. Тези, които не са удовлетворени от работата си с Фонд ФЛАГ са посочили като основни недостатъци административната тежест при сключване на договора и утежнените процедури.

Респондентите считат, че не е подходящо общините да закупуват техника, която да преотдават на оператори/концесионери при дейностите, свързани с чистотата.

Респондентите заявяват, че поддържат много добра комуникация с МОСВ и Управляващия орган на ОПОС 2014-2020, което се потвърждава и от отговорите на въпроса относно източниците на информация за използването на ФИ, където МОСВ и Управляващия орган са посочени като основни източници за информация. Същевременно има и препоръка експертите от МОСВ и от УО на ОПОС 2014-2020 да са по-кооперативни и изчерпателни в отговорите си към отправените им въпроси.

Мнозинството от респондентите заявяват, че нямат трудности при изпълнението на проекти. Посочилите трудности респонденти отправят следните предложения:

- Подходите относно определяне на потребностите за реконструиране на ВиК инфраструктурата да бъдат аналитични, като се обосновават на преглед на водопроводните и канализационни мрежи от гледна точка на физическо и морално изхабяване, като не се пренебрегват малките населени места.



- Да се наблегне основно над почистване на нерегламентираните сметища и преустановяване на депонирането на отпадъци в тях. Да се изградят регионални /общински/ площадки за сепариране на отпадъци. Регионално да се работи за рециклиране или поне за подготвяне на отпадъците за рециклиране (смилање и др.). Трябва да се изградят малогабаритни станции за оползотворяване на отпадъците по райони (общини). Да се одобряват пилотни проекти за иновативни методи в сферата на опазването на околната среда, включително оползотворяването на отпадъците, опазване на водите и почвите, биоразнообразието.

- Да се осигури финансов механизъм по ОПОС 2014-2020 за проекти подобряващи и рехабилитиращи водопроводната мрежа в сектор „чисти води“.

- Да се увеличи размерът на авансовите плащания по ОПОС, към настоящия момент са 10%, а предходния са били 20%. Предвид, че са реализират големи като обем и заплащане проекти, 10% са недостатъчни и създават финансови затруднения на бенефициентите. При Оперативна програма „Региони в растеж“ авансовите плащания са били увеличение от 20% на 35%, посочват респондентите.

- Да се промени механизма при налагане на финансови корекции, тъй като проектите са големи и корекциите създават сериозни финансови затруднения на бенефициентите. Предложението на респондентите е да се сключват тристранни споразумения между министъра на финансите, ОУ на ОПОС и бенефициента за предоставяне на безлихвени заеми за покриване на размера на финансовите корекции.

## ПРИЛОЖЕНИЕ КЪМ РАБОТНИЯ ДОКУМЕНТ:

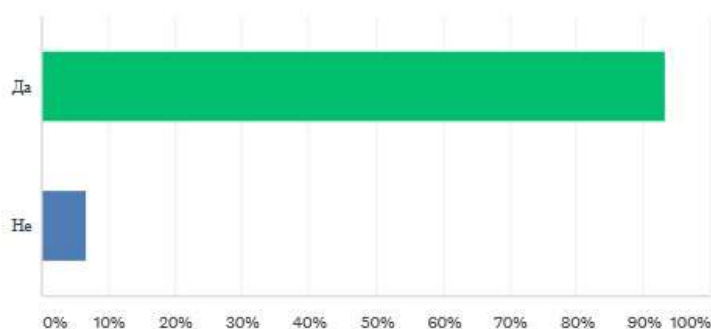
Отговори на анкетата изпратена до изпълнители на проекти по ОПОС, които са въведени в интернет базирания сайт за създаване и публикуване на проучвания: <https://www.surveymonkey.com>

Q2

Customize Export

Считате ли, че е осигурена достатъчна публичност и информираност за използване на финансови механизми по оперативните програми, в т.ч. за ОПОС 2014 -2020?

Answered: 15 Skipped: 1



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Да	93.33% 14
Не	6.67% 1
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>

Comments (3)

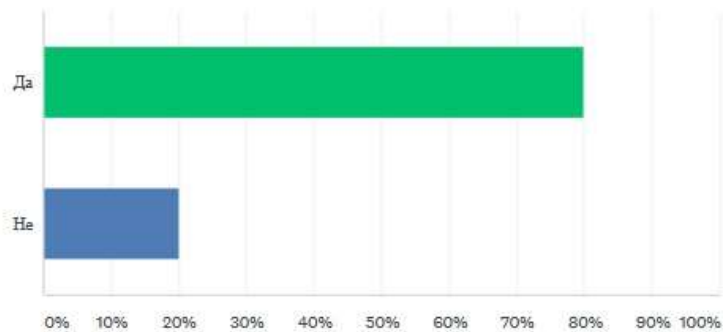
Q3

Customize

Export ▾

## Запознати ли с възможностите за прилагане на финансови инструменти по ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020?

Answered: 15 Skipped: 1



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Да	80.00% 12
Не	20.00% 3
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>

Comments (4)

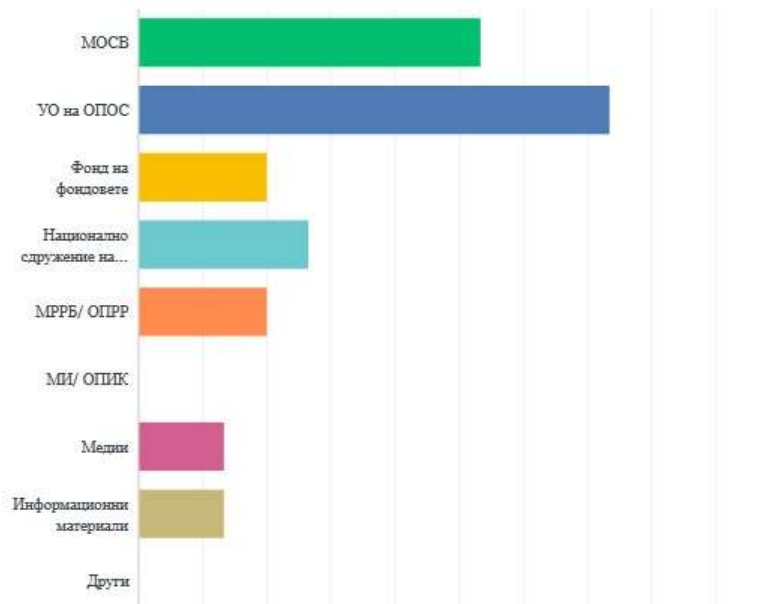
Q4

Customize

Export ▾

## Ако сте запознати с възможностите за прилагане на финансови инструменти по ОПОС 2014 - 2020 и какви са източниците на информацията?

Answered: 15 Skipped: 1



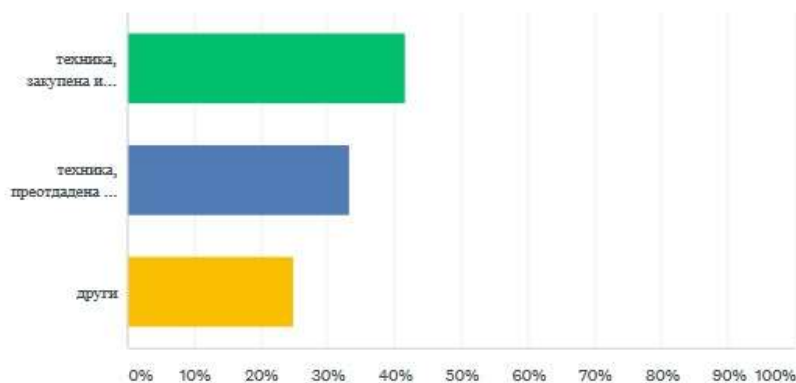
Q5

Customize

Export

Каква техника използвате по отношение на изпълнението на дейностите за чистота (ако сте концесионер/оператор по отношение на дейностите за чистота)?

Answered: 12 Skipped: 4



ANSWER CHOICES	RESPONSES
▼ техника, закупена и поддържана за сметка на концесионера	41.67% 5
▼ техника, преотдадена от общината	33.33% 4
▼ други	25.00% 3
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>

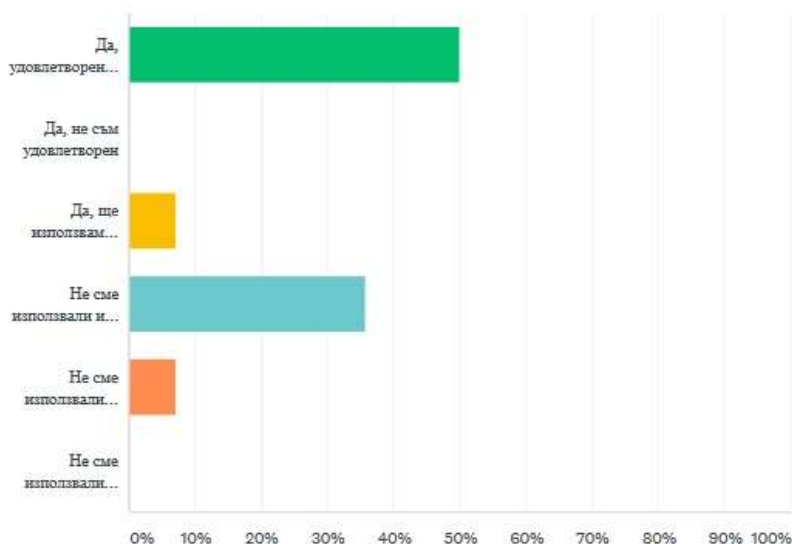
Q6

Customize

Export

Използвани ли са кредити чрез ФЛАГ ЕАД при изпълнение на проекти и постигнато ли е удовлетворение от предоставените условия?

Answered: 14 Skipped: 2



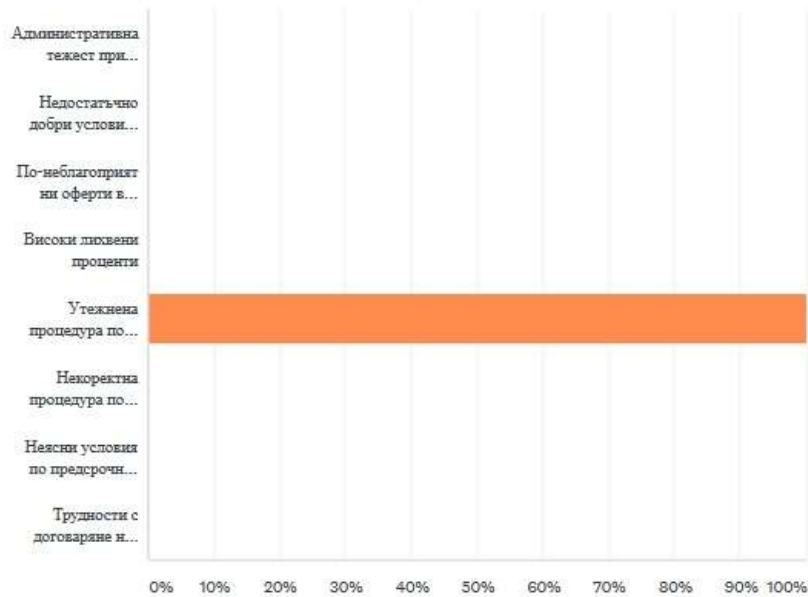
Q7

Customize

Export ▾

Ако сте неудовлетворени от условията за кредитиране чрез ФЛАГ ЕАД, моля посочете основната причина?

Answered: 1 Skipped: 15



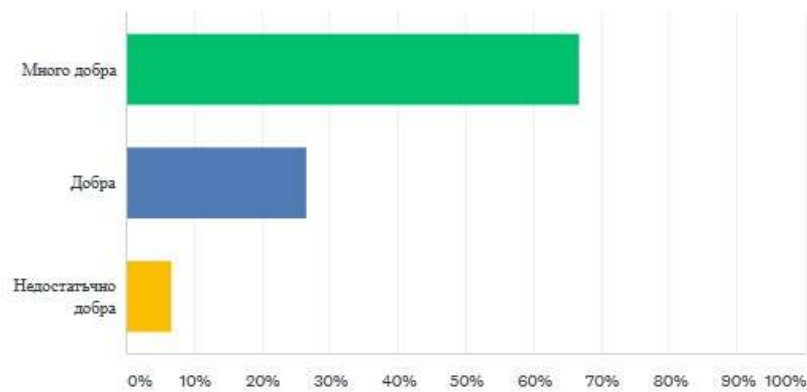
Q8

Customize

Export ▾

Каква е оценката Ви за комуникацията с МОСВ и ОПОС 2014 – 2020 г. относно изпълнението на проектите по оперативната програма?

Answered: 15 Skipped: 1



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
▼ Много добра	66.67%	10
▼ Добра	26.67%	4
▼ Недостатъчно добра	6.67%	1
<b>TOTAL</b>		<b>15</b>

Comments (0)

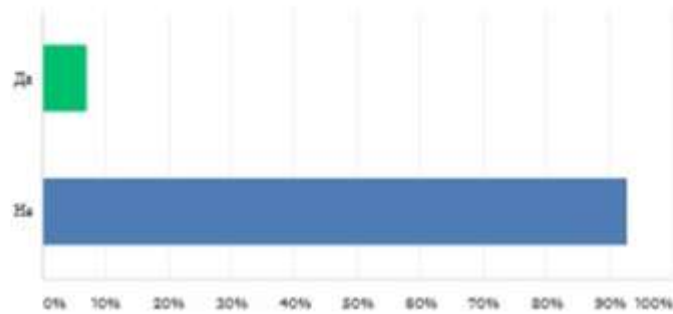
Q9

Customize

Export

### Имате ли предложения за улесняване на кандидатстването с проекти по ОПОС 2014 – 2020?

Answered: 14 Skipped: 2



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Да	7.14% 1
Не	92.86% 13
TOTAL	14

Comments (0)

RESPONSES (0) TEXT ANALYSIS TAGS (0)

Add tags Filter by tag Search responses

Showing 1 response

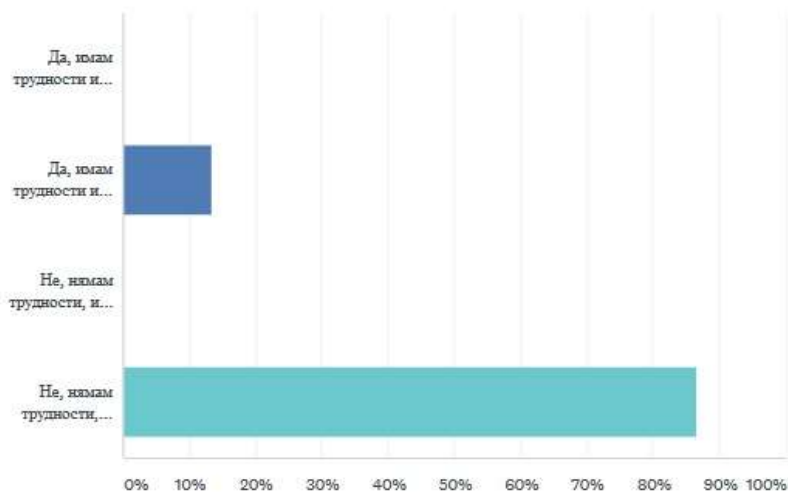
Q10

Customize

Export

### Какви са трудностите при изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г.? Имате ли предложения за промени?

Answered: 15 Skipped: 1



ANSWER CHOICES

RESPONSES

**II. Отговори на анкетата изпратена до общините в Р.България, които въведени в интернет базирания сайт за създаване и публикуване на проучвания: <https://www.surveymonkey.com>**

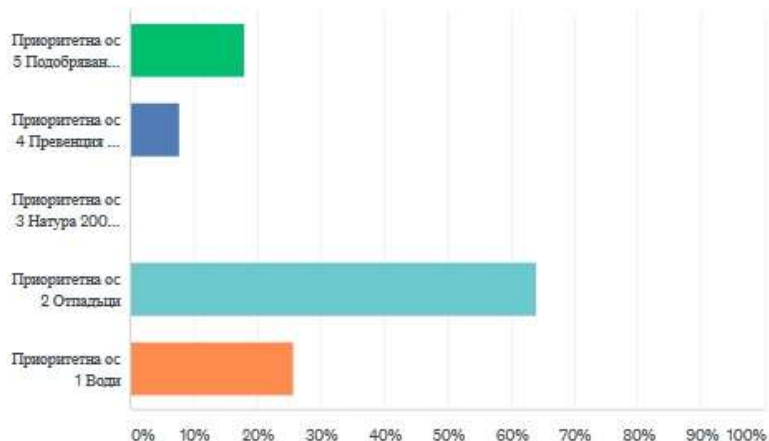
Q1

Customize

Export

Участвате ли с проекти по ОПОС 2014 – 2020 г. и по кои оси?

Answered: 39 Skipped: 17



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Приоритетна ос 5 Подобряване качеството на атмосферния въздух	17.95% 7
Приоритетна ос 4 Превенция и управление на риска от наводнения и слячища	7.69% 3
Приоритетна ос 3 Natura 2000 и биоразнообразие	0.00% 0
Приоритетна ос 2 Отпадъци	64.10% 25
Приоритетна ос 1 Води	25.64% 10
<b>Total Respondents: 39</b>	

Comments (23)

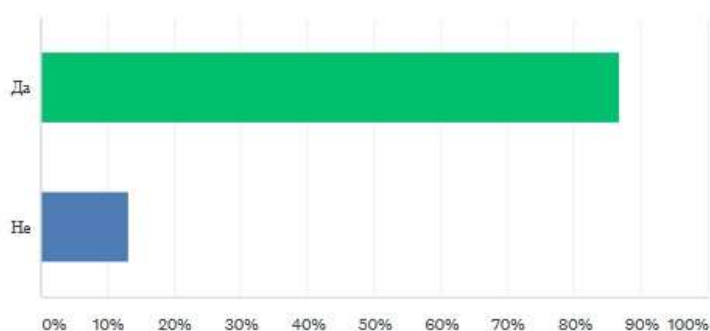
Q2

Customize

Export

Считате ли, че е осигурена достатъчна публичност и информираност за използване на финансови механизми по оперативните програми?

Answered: 53 Skipped: 3



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Да	86.79% 46
Не	13.21% 7
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>

Comments (6)

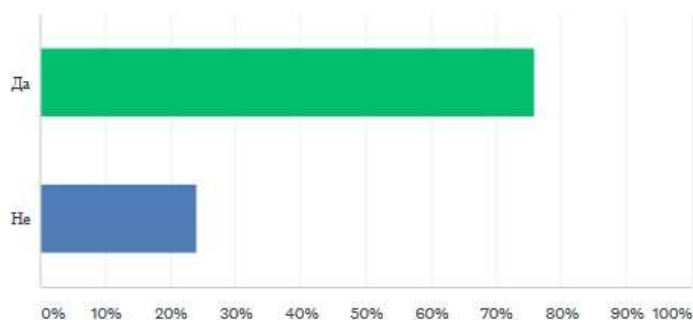
Q3

Customize

Export

### Запознати ли сте с възможностите за прилагане на финансови инструменти по ос 2 „Отпадъци“ на ОПОС 2014 - 2020?

Answered: 54 Skipped: 2



ANSWER CHOICES

RESPONSES

▼ Да

75.93%

41

▼ Не

24.07%

13

TOTAL

54

[Comments \(2\)](#)

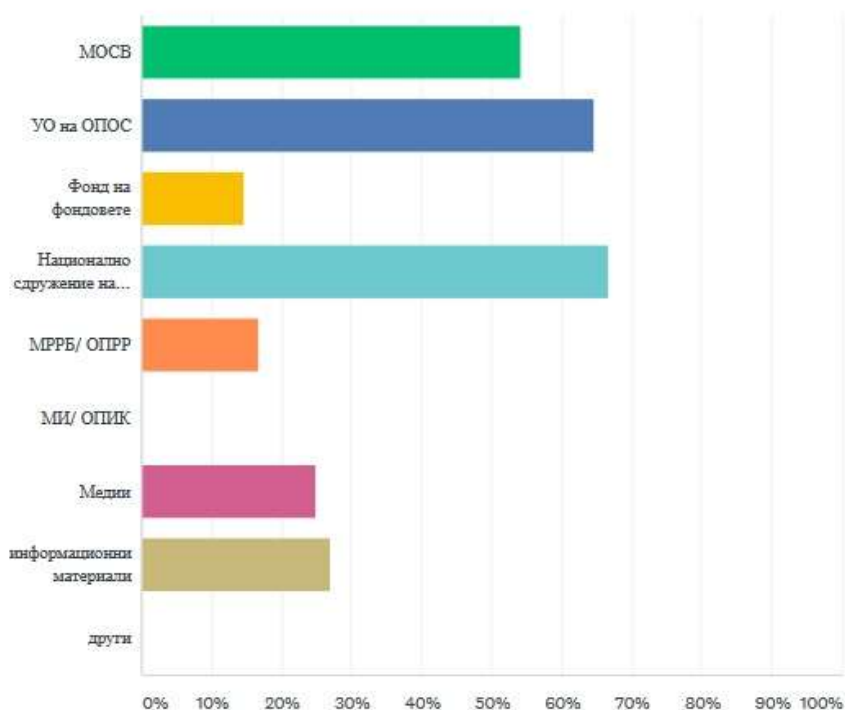
Q4

Customize

Export

### Ако сте запознати с възможностите за прилагане на финансови инструменти по ОПОС 2014 - 2020 и какви са източниците на информация?

Answered: 48 Skipped: 8



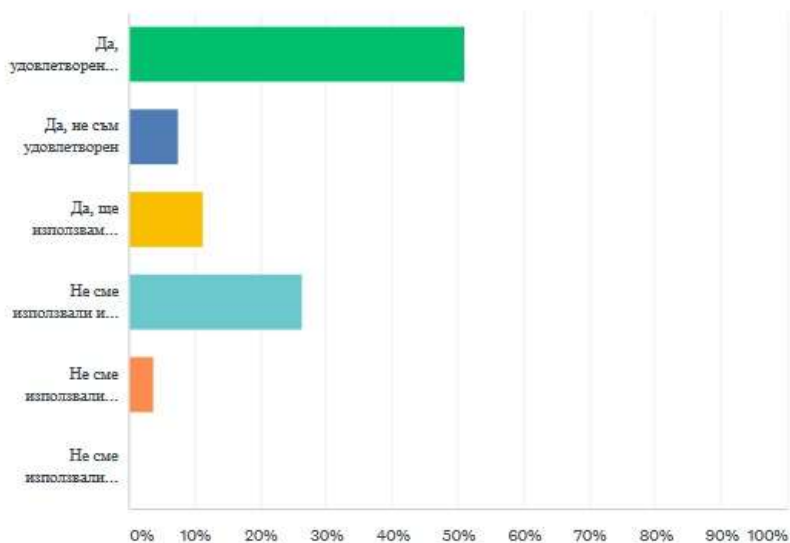
Q5

Customize

Export

Използвани ли са кредити чрез ФЛАГ ЕАД при изпълнение на проекти и постигнато ли е удовлетворение от предоставените условия?

Answered: 53 Skipped: 3



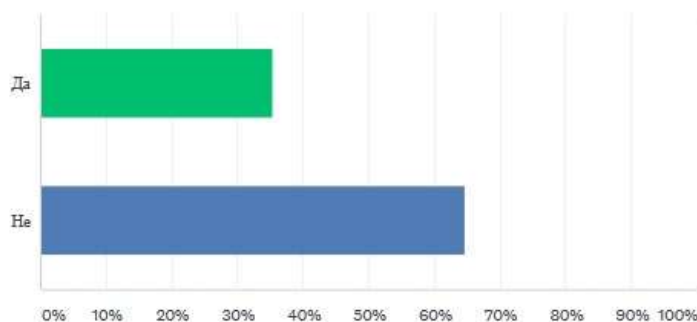
Q6

Customize

Export

Считате ли, че закупуването на техника от общината, която да се преотдава на концесионера/оператора по отношение на дейностите за чистота, е подходящо и не натоварва финансово общината?

Answered: 48 Skipped: 8



ANSWER CHOICES	RESPONSES	
Да	35.42%	17
Не	64.58%	31
<b>TOTAL</b>		<b>48</b>

Comments (2)

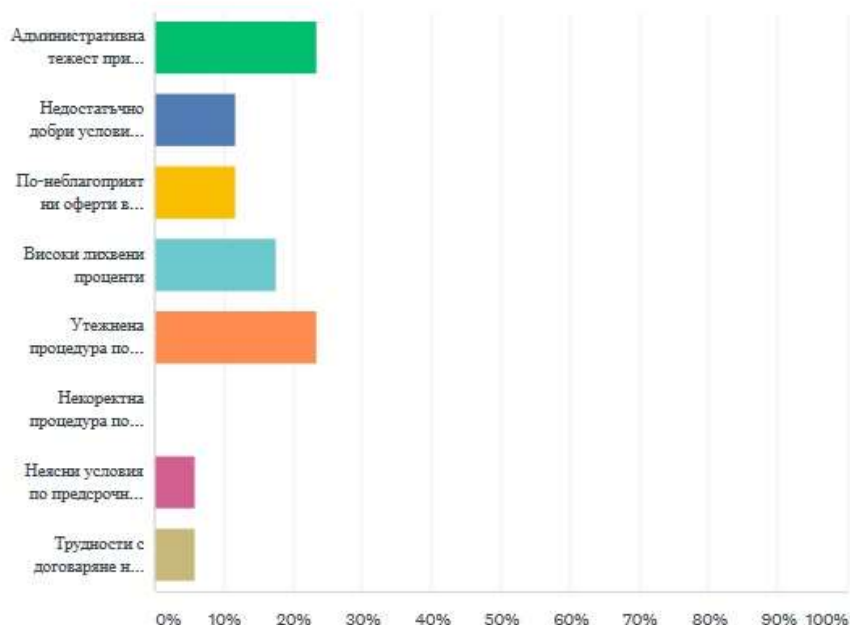


Q7

Customize Export

Ако сте неудовлетворени от условията за кредитиране чрез ФЛАГ ЕАД моля посочете основната причина?

Answered: 17 Skipped: 39

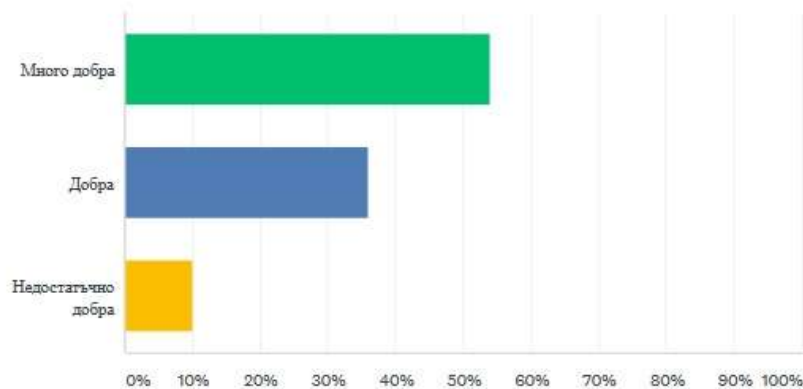


Q8

Customize Export

Каква е оценката Ви за комуникацията с МОСВ и ОПОС 2014 – 2020 г. относно изпълнението на проектите по оперативната програма?

Answered: 50 Skipped: 6



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Много добра	54.00% 27
Добра	36.00% 18
Недостатъчно добра	10.00% 5
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>

Comments (2)

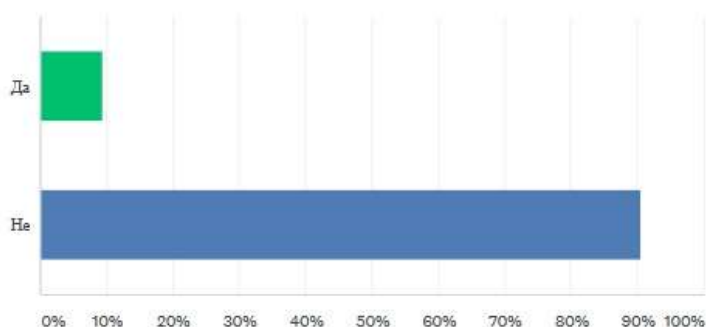
Q9

Customize

Export

## Имате ли предложения за улесняване на кандидатстването с проекти по ОПОС 2014 – 2020?

Answered: 53 Skipped: 3



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Да	9.43% (5)
Не	90.57% (48)
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>

Comments (2)

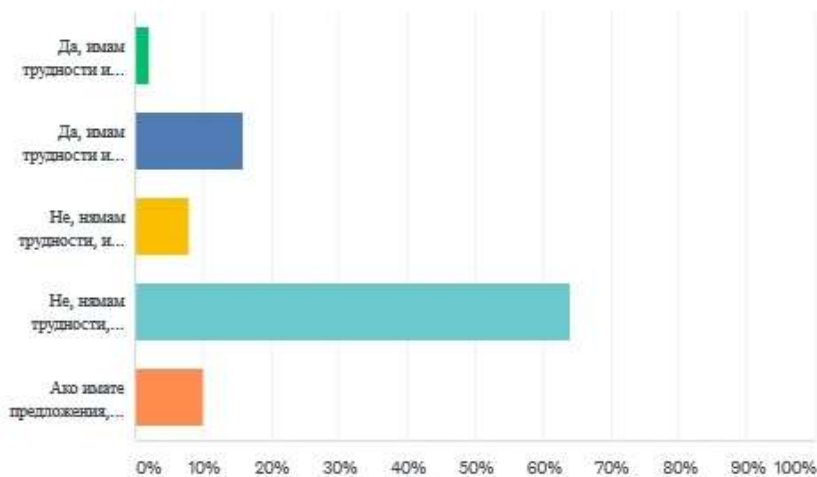
Q10

Customize

Export

## Какви са трудностите при изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г.? Имате ли предложения за промени?

Answered: 50 Skipped: 6



ANSWER CHOICES	RESPONSES
Да, имам трудности и имам предложения	2.00% (1)
Да, имам трудности и нямам предложения	16.00% (8)
Не, нямам трудности, имам предложения	8.00% (4)
Не, нямам трудности, нямам предложения	64.00% (32)
Ако имате предложения, моля посочете ги.	10.00% (5)
<b>TOTAL</b>	<b>50</b>

**ОПИС**  
**НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0300201917**

<b>№</b>	<b>Одитни доказателства</b>	<b>Брой листа</b>
<b>1</b>	Документи от извършено анкетно проучване РД-И-48	9 1 CD
<b>2</b>	Писмо изх. № 05-15-329 от 31.07.2018 г. от директора на дирекция ЦКЗ Докладване към ЦКЗ с приложени документи - месечна справка към ЦКЗ от м. юли 2018 г. и електронно писмо от ЦКЗ от 26.02.2019 г. за представени месечни справки за периода м.август 2018 г. до 31.12.2018 г.	17 1 CD
<b>3</b>	Предоставена информация по РД-П-03 - Актуален наръчник, Наръчник предоставени версии, СУК, информация за индикатори, годишни доклади ОПОС – 2015 г., 2016 г., доклади към Сертифициращия орган, изменения на ОПОС РД-П-06; доклад до министъра на околната среда от РУО № 95-00-1262 от 25.02.2017 г. до министъра на околната среда и водите за изменение на ОПОС 2014-2020 в електронен вариант (подпапка izmeneniya) Справка за изпълнение на индикаторите към 30.06.2018 г. РД-И-03 от 13.04.2018 г. РД-И-66	11 4 бр. CD
<b>4</b>	Предоставена информация относно обучения, текучество, справки за персонала, длъжностни характеристики, доклад за извършен анализ на административния капацитет и др. Заповед за АРАХНЕ и електронно писмо от ЦКЗ за АРАХНЕ от 13.03.2019 г. РД-И-05, РД-П-22, РД-П-30, РД-П-20 и РД-П-29 РД-П-14 от 22.02.2018 г., prt sc ИСУН 2020, модул Одити	78 2 бр. CD
<b>5</b>	Заповеди за определяне на главен директор и ръководител на УО на ОПОС 2014-2018 г. Документи, подписвани от РУО /Заповеди, Насоки и др./ Доклад от одитна мисия на ЕК, 2016 г.	61 2 бр. CD
<b>6</b>	Предоставена информация от директор на дирекция "Стопанска дейност и човешки ресурси" в МОСВ, относно досиета на служители от ГД ОПОС в т.ч. заповеди, длъжностни х-ки, заявление за участие в конкурс справки, писма, информация финансов контролор, доклади и др. Отговори на въпроси по РД-П-32 относно въведен механизъм за мониторинг и предприети действия от УО от 14.03.2018 г. и 12.04.2018 г. РД-И-17 от 08.05.2018 г. РД-И-03 от 13.04.2018 г.	158 1 бр. CD
<b>7</b>	Информация относно трудности на общините по проектите от одитната извадка, отговори на въпроси по РД-И 57 от 14.08.2018 г. Доклад-анализ обучения за 2016 г., Програма компетентности, Оценка обучения 2017 г., Годишен план за 2017 г., 6-то и 9-то заседание на КН на ОПОС 2014-2020 г., 7 и 11 заседание и др. РД-И 65	16 4 бр. CD
<b>8</b>	Приложение за месечно равнение САП-ИСУН 2020 по електронен път от експерт от отдел „Финансова дейност“ от 30.08.2018 г.	3
<b>9</b>	Обяснителни записки и справки за равнение САП-ИСУН 2020 от 17.08.2018 г. до 31.08.2018 г. Други справки	18 6 бр. CD
<b>10</b>	Писмо от началник отдел „Финансова дейност“, относно изпратено писмо до ЦКЗ във връзка с работната група за функционалностите на ИСУН 2020. по електронен път от началник отдел „Финансови дейности“ от 21.02.2018 г., относно промени в ИСУН и прогнозни плащания	2
<b>11</b>	Планове за действие за 2016, 2017, 2018 и 2019 г. в изпълнение на Националната Комуникационна стратегия и заповеди за профили в ИСУН РД-И-62	10 1 бр. CD
<b>12</b>	Тримесечни доклади, доклад по ОПОС за 2017 г. изменен, документи за изменение на ОПОС, май 2018 г. по електронен път - 18.07.2018 г. с приложени документи РД-И-53	4 1 бр. CD

13	Процедури за ИСУН 2020 в ПН и Заповед № 63 за промени в ПН относно ИСУН 2020 по електронен път от началник отдел „Одити и нередности“, ГД ОПОС от 06.08.2018 г. с приложени документи	2 1 бр. CD
14	Стратегически планове, контролни листове, проучвания бенефициенти, планиране оценки ОПОС предоставена информация от началник отдел „Програмиране и планиране“ на ОПОС – по електронен път 28.02.2018 г., 16.03.2018 г. РД-П-18	5 1 бр. CD
15	Извадки, справки и принт скрийн от ИСУН 2020 РД-П-15	3 1 CD
16	Отговори на въпроси относно функционалности на ИСУН 2020 - договор за поддръжка на ИСУН 2020 по електронен път от директор на дирекция ЦКЗ от 15.08.2018 г., Функционалности на ИСУН 2020, отговори по одит на ОПИК РД-И-61	4
17	<p>Документи относно проверките на място на проектите в одитната извадка: РД-И-17 РД-И-18</p> <p><b>1.1. BG16M1OP002-1.006-0001-C01 "Проект за рехабилитация на водоснабдителната и канализационната мрежа с изграждане на ПСОВ за гр. Асеновград, България"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- длъжностни характеристики; договори-изпълнители; заповеди-кмет; екип за управление на проекта; процедури; трудови договори</li> <li>- РД за проверка на място от 05.06.2018 г.;</li> <li>- Искане за извършване на разход;</li> <li>- Заповед № А-2665/15.12.2014 г. на Община Асеновград за правила и процедури и оборотни ведомости;</li> <li>- Приемо-предавателни протоколи – 2 бр.;</li> <li>- Заповед № А-98/25.01.2017 г. на Община Асеновград за утвърждаване на процедури</li> </ul> <p><i>Допълнителна информация по електронен път:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Анкетна карта;</li> <li>- Договор за кредит – СИБАНК;</li> <li>- Договор с „Флаг“;</li> <li>- Допълнителна информация – ИСУН 2020, РДИ 23, РДИ 32</li> </ul> <p><b>1.2. BG16M1OP002-2.002-0015-C02 „Проектиране и изграждане на компостираща инсталация и на инсталация за предварително третиране на битови отпадъци на територията на РДБО Мадан, за общините Мадан, Златоград и Неделино“</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- РД за проверка на място от 06.06.2018 г.;</li> <li>- Заповеди и документи от Община Мадан;</li> <li>- Комуникация по имейл и допълнителна информация</li> </ul> <p><b>1.3. BG16M1OP002-1.005-0006-C01 „Втора фаза на проекти за изграждане на ВиК инфраструктура, чието изпълнение е стартирало по ОПОС 2007-2013 г. Варна“</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- РД за проверка на място от 08.06.2018 г.;</li> <li>- Допълнителна информация – ИСУН 2020, ОПОС 2014-2020; договори; екип на проекта; искане за плащане, верификация, преводи; междинно плащане; финансови корекции; запис на заповед; писмо от МРРБ за предварително съгласие по чл. 96, ал. 3 от ЗУТ; писмо от УО за актуален срок на дейностите.</li> <li>- по електронен път от 11.06. и от 22. 06.2018 г.;</li> <li>- ИСУН 2020, РДИ 23 и РДИ 35</li> </ul> <p><b>1.4. BG16M1OP002-5.002-0005-C01 „Подобряване на качеството на атмосферния въздух в община Варна – Фаза 1“</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- РД за проверка на място от 08.06.2018 г.;</li> <li>- Допълнителна информация – екип на проекта; контролни процедури; междинно искане; проектно предложение на Рив комерс; публичност- ДиЕм Ай Дивелопмент</li> </ul> <p><b>1.5. BG16M1OP002-3.001-0001-C02 „Развитие на управленски подход за мрежата НАТУРА 2000 и за управление на НПРД“</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- РД от проверка на място от 12.07.2018 г.;</li> <li>- Приемо-предавателен протокол от 12.07.2018 г.;</li> <li>- РДИ 21</li> </ul> <p><b>1.6. BG16M1OP002-3.003-0001-C01 „Анализи и проучвания на видове и природни местообитания, предмет на докладване по чл. 17 от Директивата за местообитанията и чл. 12 от Директивата за птиците“</b></p>	462  6 бр. CD и 2 USB

	Одитни доказателства за проектите от проверките на място – 6 проекта в одитната извадка. Допълнителни документи: счетоводни документи; финансов и технически отчет; жалби и решения; СФУК; доклад от проверка на инспекторат на МОСВ; доклад на вътрешен одит; писма от вътрешен одит	
<b>18</b>	Финансова информация от отдел „Финансова дейност“, относно проектите в одитната извадка по електронен път от началник отдел „Одити и нередности“, ГД ОПОС от 04.06.2018 г. с	28
<b>19</b>	Доклад за оценка на риска 2018 г.: - риск регистър; - оценка на риска 2015, 2016, 2017, 2018; - доклади по електронен път от 04.05.2018 г.	2 л. 2 диска
<b>20</b>	Отговори на въпроси относно изпълнение на индикаторите по ОПОС - Стратегически планове (Пътни карти) - Алгоритъм на индикаторите по електронен път от началник отдел „Одити и нередности“, ГД ОПОС от 30.08.2018 г. с приложени документи РД-И-68	7 2 бр. CD
<b>21</b>	Информация за извършена оценка на риска на проектите в одитната извадка Предоставена на хартиен носител във връзка с имейл от 30.05.2018 г.	54
<b>22</b>	Отговори на въпроси по констатирани факти и обстоятелства при извършените проверки на място на проектите в одитната извадка. по електронен път от 06.07.2018 г. отговори на въпроси по РД-И-44	8 1 CD
<b>23</b>	Писмо изх. № 50-01-57 от 09.08.2018 г. от министъра на финансите	6
<b>24</b>	Тристранни споразумения между УО, МФ и общини по чл. 83 и чл. 84 от ЗДБ за 2017 г. и 2018 г. по електронен път от началник отдел „Одити и нередности“, ГД ОПОС от 22.08.2018 г. с приложени документи и CD с протокол от 29.08.2018 г.	4 1 бр. CD
<b>25</b>	Документация от Фонд на фондовете във връзка с прилагане на финансови инструменти по ОПОС	13 1 бр. CD