



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0300201119

за извършен одит „Мониторинг и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 154 от 14.06.2021 г.
на Сметната палата (Протокол № 23)

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ	3
ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК	5
РЕЗЮМЕ	7
ВЪВЕДЕНИЕ	16
1. Основание и причини за извършване на одита	16
2. Описание на обекта на одит	16
ОДИТЕН ОБХВАТ И ПОДХОД.....	20
1. Цели на одита	20
2. Обхват на одита	20
3. Одитни критерии и показатели	21
4. Одитна методология	21
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ	23
I. Мониторинг и координация на действията на централните и местни органи за управление относно изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“	23
1. Условия за мониторинг и координация на всички нива на управление на изпълнението	23
2. Осигуряване на информация за ефективно наблюдение на изпълнението на стратегии за водено от общностите местно развитие	40
3. Наблюдение и докладване за отчитане на резултатите от изпълнението на стратегии за водено от общностите местно развитие	62
4. Организация за докладване и отчитане на резултатите от изпълнение на стратегии за местно развитие от местните инициативни групи	68
5. Посещения/ проверки на място	75
6. Постигнат напредък в изпълнението на стратегии за водено от общностите местно развитие	82
II. Оценки от управляващите органи на оперативните програми, на Програмата за развитие на селските райони, и местните инициативни групи за подобряване изпълнението на целите	99
1. Организация за извършване на оценки на подхода „Водено от общностите местно развитие“	99
2. Оценки на изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“	108
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	119
ПРЕПОРЪКИ.....	122
<i>Приложение № 1 Критерии и показатели за оценка.....</i>	<i>125</i>
<i>Приложение № 2 Съответствие на целите и приоритетите на стратегии за ВОМР (от одитна извадка), с тези за подхода ВОМР по програми.....</i>	<i>129</i>
<i>Приложение № 3 Информация за приоритетни оси, инвестиционни приоритети, специфични цели и показатели, по които подхода ВОМР получава подкрепа, по оперативни програми, финансирани от ЕЗФРСР, ЕФРР и ЕСФ</i>	<i>139</i>
<i>Приложение № 4 Планирани и извършени оценки с теми/дейности за подхода ВОМР за периода 2015 - 2019 г.....</i>	<i>151</i>
<i>Приложение № 5 Проведени заседания и взети решения от КН на програмите, финансиращи подхода ВОМР за периода 2015-2019 г.....</i>	<i>152</i>
Опис на одитните доказателства към Одитен доклад № 0300201119.....	157

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АДБФП	Административен договор за безвъзмездна финансова помощ
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВОМР	Водено от общностите местно развитие
ГД ЕФК	Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“
ГД ОПОС	Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“
ДПМРСР	Дирекция „Договориране по прилагане на мерки за развитие на селските райони“ в Държавен фонд „Земеделие“
Дирекция “РСР“	Дирекция „Развитие на селските райони“
ДФЗ	Държавен фонд „Земеделие“
ДФЗ-РА	Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейските структурни и инвестиционни фондове
ЕСФ	Европейския социален фонд
ЕФРР	Европейския фонд за регионално развитие
ЗБФП	Заповед за безвъзмездна финансова помощ
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗУСЕСИФ	Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове
ЗЮЛНЦ	Закон за юридическите лица с нестопанска цел
ИА ОПНОИР	Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
ИГРП	Индикативна годишна работна програма
ИСАК	Интегрирана система за администриране и контрол
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове
КН	Комитет за наблюдение
МЗХГ	Министерство на земеделието и храните и горите
МИГ	Местни инициативни групи
МОСВ	Министерството на околната среда и водите
МС	Министерския съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МТСП	Министерството на труда и социалната политика
НПР: България 2020	Национална програма за развитие: България 2020
НСЗП	Дирекция „Национална служба за защита на природата“ в Министерството на околната среда и водите
НПО	Неправителствена организация
ОНК	Отдел „Оценка, наблюдение и координация“ в Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ОКТП	Отдел „Оценка, комуникация и техническа помощ“ в Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда“
ОПИК	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
ОПНОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ППНТП	Отдел „Програмиране, планиране, наблюдение и техническа помощ“ в Дирекция „Развитие на селските райони“, в Министерство на земеделието храните и горите
ПРСР 2014-2020 г.	Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.
ПСВОМР	Отдел „Прилагане на стратегии за водено от общностите местно развитие“ в дирекция „Договориране по прилагане на мерки за развитие на селските райони“, в Държавен фонд „Земеделие“
СВОМР	Стратегия за Водено от общностите местно развитие
СКУСЕС	Съвет за координация при управление на средства от Европейския съюз
СУК	Система за управление и контрол

УО	Управляващ орган
УО на ПРСР	Управляващ орган на Програмата за развитие на селските райони
УО на ОПРЧР	Управляващ орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
УО на ОПОС	Управляващ орган Оперативна програма „Околна среда“
УО на ОПНОИР	Управляващ орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“
УО на ОПИК	Управляващ орган на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
УС	Управителен съвет
ЦКЗ	Дирекция „Централно координационно звено“

ТЕРМИНОЛОГИЧЕН РЕЧНИК

Административно съответствие ¹	Съответствие с формалните изисквания към документите, които включват: срок на подаване, комплектованост, спазване на изискуемата форма, валидност и други, определени в наредбата и в насоките за кандидатстване по съответната процедура.
Административни разходи ²	Разходи, направени от предприятията, за да отговорят на законовите задължения за предоставяне на информация за тяхната дейност или продукция на държавните органи или на частни лица. Те включват две групи разходи, които формират общата стойност на задължението за информиране: обичайни административни разходи и административна тежест.
Водено от общностите местно развитие ³	Местното развитие в рамките на подхода ЛИДЕР в периода 2014–2020г. се нарича „Водено от общностите местно развитие“ (BOMP)
Интензитет на помощта ⁴	Съотношението на публичното финансиране спрямо допустимите разходи по проекта, изразено в процент
Консервационни мерки ⁵	Консервационните мерки <i>in situ</i> - т. е. опазването, възстановяването и управлението на биологичното разнообразие в естествените местообитания и съобщества
ЛИДЕР ⁶	Абревиатура от френски език на <i>Liaison entre actions de développement rural</i> и означава „Връзки между дейностите за развитие на селските райони“. Смисълът на ЛИДЕР подхода е да насърчава местните общности в селските райони, да търсят нови начини да останат конкурентноспособни, да използват максимално своите ресурси и да преодолеят предизвикателствата, пред които са изправени като: застаряващо население, ниско качество на предоставяне на услуги, липса на услуги и възможности за трудова заетост. ЛИДЕР се прилага от 1991 г. с цел подобряване на потенциала за развитие на селските райони, като се разчита на инициативата и уменията на местните общности. Местното развитие в рамките на подхода ЛИДЕР в периода 2014–2020г. се нарича „Водено от общностите местно развитие“ (BOMP)
Местна инициативна група (Местна група за действие ⁷)	Местната инициативна група има за цел да идентифицира и осъществи стратегията за местно развитие като взема решения за разпределянето на финансовите ресурси и управлението им.
Мярка ⁸	Съвкупност от дейности, способстващи за прилагане на приоритетите на програмите, прилагащи подхода BOMP
Операция ⁹	Проект, договор, действие или група проекти, избрани от управляващите органи на съответните програми или на тяхна отговорност, които допринасят за целите

¹ § 1. т.1 от Допълнителни разпоредби от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за „Водено от общностите местно развитие“ от Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г. Обн. - ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г.; изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.; изм. и доп., бр. 69 от 25.08.2017 г., в сила от 25.08.2017 г. , Издадена от министъра на земеделието и храните;

² <http://abrio.mee.government.bg/page.php?category=500&page=0>

³ Чл.2, 19) от Регламент (ЕС))1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за 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; ПРСР 2014-2020 г.

⁴ § 1. т.7 от Допълнителни разпоредби от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за „Водено от общностите местно развитие“ от Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г. Обн. - ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г.; изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.; изм. и доп., бр. 69 от 25.08.2017 г., в сила от 25.08.2017 г. , Издадена от министъра на земеделието и храните;

⁵ Стр.50 от Национална стратегия за опазване на биологичното разнообразие;
<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=386>

⁶ ПРСР 2014-2020 г.; <http://www.nsm.bg/lider-podkhod/>

⁷ Чл. 34 от Регламент (ЕС))1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за 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; § 1., т.4 от ЗУСЕСИФ;

⁸ § 1. т.9 от Допълнителни разпоредби от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за „Водено от общностите местно развитие“ от Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г. Обн. - ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г.; изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.; изм. и доп., бр. 69 от 25.08.2017 г., в сила от 25.08.2017 г. , Издадена от министъра на земеделието и храните;

⁹ Чл. 2, 9) от Регламент (ЕС))1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за 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,

	на приоритета или приоритетите, към които се отнасят; в контекста на финансовите инструменти операцията е съставена от финансовия принос от една програма за финансови инструменти и последващата финансова подкрепа, която тези финансови инструменти предоставят
Подмярка 19.2 ¹⁰	Под-мярка 19.2 „Подпомагане за операции в рамките на стратегията за водено от общностите местно развитие“ на мярка 19 ВОМР от ПРСР за периода 2014 - 2020
Стратегии за Водено от общностите местно развитие ¹¹	Стратегии, които се разработват от местни групи за действие с участие в тях на представители на публичния и на частния местен социално-икономически интерес при спазване изискването на чл. 32, параграф 2, буква „б“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Стратегиите трябва да имат най-малко посоченото в чл. 33, параграф 1 от същия регламент съдържание. „Водена от общностите стратегия за местно развитие“ означава последователен набор от операции, чието предназначение е постигане на местни цели и удовлетворяване на местни потребности, и който допринася за изпълнението на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и който се разработва и изпълнява от местна група за действие.

Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) №1083/2006 на Съвета;

¹⁰ ПРСР 2014-2020 г.

¹¹ Чл. 40, ал. 3 от ЗУСЕСИФ

РЕЗИЮМЕ

Настоящият доклад е изготвен в резултат на извършен одит „Мониторинг и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.

За намаляване на социалните, икономическите и териториалните различия, и за постигане на устойчив и балансиран растеж в българските райони е необходим интегриран подход към териториалното развитие. Един от трите механизма за справяне с териториалните предизвикателства,¹² през програмен период 2014 - 2020 г., предвидени в Споразумението за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове, е инструмента „Водено от общностите местно развитие“. За разлика от подхода „ЛИДЕР“, прилаган в България през предходния програмен период, подходът „Водено от общностите местно развитие“ се изпълнява чрез многофондово финансиране, съгласно чл. 32, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.¹³ Подходът се прилага за селски райони и за територии със специфични характеристики, посочени в Националната концепция за пространствено развитие,¹⁴ според условията за допустимост на програмите, включени в подхода.¹⁵ Прилага се на териториален принцип, на ниво община или обединение на съседни общини и/или съседни населени места, част от община/и. Местните инициативни групи разработват интегрирани и многосекторни стратегии за местно развитие, основани на характеристиките на конкретната територия и местните потребности и потенциал.

Обект на одит е ефективността на дейностите по мониторинг и оценка на напредъка на подхода „Водено от общностите местно развитие“, изпълнявани от Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони в качеството му на отговарящ и координиращ орган по прилагането на подхода, управляващите органи на оперативните програми, участващи във финансирането на подхода и местните инициативни групи, прилагащи подхода.

Предприетите действия за мониторинг и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“ от управляващите органи на Програмата за развитие на селските райони, Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, Оперативна програма „Околна среда“, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, Държавен фонд „Земеделие“ и местни инициативни групи от одитна извадка са оценени след анализ на: създаването на навременни и достатъчни условия за осъществяване на ефективен мониторинг и координация на всички нива на управление на изпълнението на подхода; осигуряването на своевременна и надеждна информация за ефективно наблюдение на изпълнението на стратегии за местно развитие; наблюдението и докладването за отчитане на резултатите от изпълнението на стратегии за местно развитие; постигнатия напредък в изпълнението на стратегии за местно развитие; създаването на подходяща организация за извършване на оценки и предприемането на навременни действия за оценка на изпълнението на подхода.

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

¹² инструмент „Водено от общностите местно развитие“ (BOMP), включително BOMP с многофондово финансиране; инвестиции за стимулиране на устойчивото градско развитие на базата на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие; европейско териториално сътрудничество, в т.ч. по Дунавската стратегия на ЕС – Споразумение за партньорство, стр. 143

¹³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета

¹⁴ крайбрежни територии; планински територии; гранични територии; територии в риск; територии за опазване на ландшафта, природните и културни ценности, включващи територии зони и обекти от Националната екологична мрежа, територии наситени с природни ценности, територии за превантивна защита.

¹⁵ чл. 4 от ПМС 161 от 04.07.2016 г.

1. Основните приоритети на подхода „Водено от общностите местно развитие“ са съобразени с приоритетите, очертани в Споразумението за партньорство. Включените в стратегиите за местно развитие общи/стратегически цели, приоритети и специфични цели към съответния приоритет са в съответствие с целите и приоритетите на подхода и чрез избраните мерки допринасят за постигане на целите и приоритетите на съответната финансираща програма.

От местните инициативни групи от одитната извадка е прилагана различна практика при обособяване/необособяване по видове на индикаторите, включени в стратегиите за местно развитие, което е в противоречие с изискванията, заложи в указанията на управляващите органи на програмите, затруднява проследяване на изпълнението и създава риск за правилното им отчитане. Отсъствието на връзка между индикаторите за цялостно изпълнение на стратегиите за местно развитие (от одитна извадка) и индикаторите по мерки на съответната стратегия поражда въпроси относно коректното им планиране и залагането на най-подходящите индикатори за измерване на целите на стратегията и отчитане на приноса на мерките по отделните програми към стратегията за местно развитие.

2. Времевият ресурс за прилагане на подхода „Водено от общностите местно развитие“ е ограничен още със стартирането, предвид закъснението при одобряване на оперативните програми и Програмата за развитие на селските райони 2014 - 2020 г. (с изключение на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“), поради забавеното приемане на европейските регламенти.

Издаването на нормативния акт за определяне на правила за координация между управляващите органи на програмите и местните инициативни групи, и мониторинг по прилагане на подхода „Водено от общностите местно развитие“ е ненавременно. Предвид неговото забавяне и с оглед нормативно обезпечаване на първия прием на стратегии за „Водено от общностите местно развитие“ от министъра на земеделието, храните и горите, е приета Наредба № 22 за прилагане на под-мярка 19.2.¹⁶, която е единственият нормативен акт, въз основа на който е осъществен приема. В последствие са извършени съществени промени в наредбата за прилагането на под-мярка 19.2, непосредствено преди провеждане на първия прием на стратегии за Водено от общностите местно развитие, както и отпадане /въвеждане на ключови изисквания, относно процеса на мониторинг. С това не са създадени навременни и достатъчни нормативни условия за разработване и мониторинг на изпълнението на стратегии за местно развитие при многофондово финансиране.

3. Прилагането на подхода „Водено от общностите местно развитие“, чрез изпълнение на стратегии за местно развитие, с многофондово финансиране е сложен, комплексен и многостепенен процес, в реализирането на който са ангажирани участници от различни структурни звена на Програмата за развитие на селските райони, оперативните програми, Държавен фонд „Земеделие“, както и органи за управление на местните инициативни групи.

Към 31.12.2019 г., в резултат от структурни промени, утвърдената обща численост на отговорното структурно звено за прилагане на подхода в Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони е редуцирана с 41 на сто и функционира с по-малко персонал през периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. Намаляването на утвърдената численост и честата промяна на ръководен и експертен състав затрудняват и създават риск за ефективно изпълнение на функциите по прилагане на подхода „Водено от общностите местно развитие“.

4. Бюджетът на подхода възлиза общо на 597 млн. лв., в т. ч. европейско финансиране в размер на 520 млн. лв. и национално съфинансиране - 77 млн. лв. Финансовият ресурс,

¹⁶ Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 "Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие" на мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014 – 2020 г. Издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015, изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

предвиден за изпълнение на стратегии за местно развитие е общо в размер на 519 млн. лв. Включените в стратегиите финансови средства представляват 59 на сто спрямо предвидения общ финансов ресурс по програми, като с най-голям относителен дял са Програмата за развитие на селските райони, Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ и Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“. Финансовият ресурс не е включен в стратегии за местно развитие е прехвърлен от управляващите органи на оперативните програми към други мерки в рамките на съответната оперативна програма в изпълнение на член 33, § 4 на Регламент (ЕС) № 1303/2013, чл. 40, ал. 1 от Постановление № 161 от 04.07.2016 г. на Министерския съвет за определяне на правила за координация между управляващите органи на програмите и местните инициативни групи, и местните инициативни рибарски групи във връзка с изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода 2014 – 2020 г.¹⁷ и с цел добро финансово управление на ресурсите по оперативни програми.

Наличието на финансови средства, не включени в стратегиите за Водено от общностите местно развитие по оперативни програми, спрямо първоначално предвидения финансов ресурс за включване в стратегиите се дължи на:

- недостатъчна воля и готовност на местните инициативни групи да участват по подхода;

- недобра организация и координация на действията между управляващите органи на програмите, участващи в подхода, поради неяснота относно схемата за прилагане на многофондово финансиране, което е резултат от забавяне при приемането на Постановление № 161 от 2016 г. на Министерския съвет;

- участието на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ само във втора покана за подбор на стратегии за Водено от общностите местно развитие;

- непланиране на максимален размер на нормативно¹⁸ предвидения общ публичен принос по програми във финансовия план на стратегиите за Водено от общностите местно развитие, липса на кандидати и потенциални целеви групи за участие в подхода и др.

На практика местната общност е лишена от ползването на ресурс в размер на 214 млн. лв. Това са средства предназначени за стимулиране на слабо развити селски райони, които са преразпределени към други мерки в рамките на съответната оперативна програма и не допринасят за постигане на приоритетите и целите на подхода „Водено от общностите местно развитие“.

5. Въведената система за мониторинг на изпълнението на стратегиите за местно развитие е недостатъчно надеждна:

5.1. Участието на управляващите органи на оперативните програми в процеса на мониторинг при изпълнение на стратегии за местно развитие не е ясно нормативно регламентирано, независимо че проекти се финансират от Европейския социален фонд и Европейския фонд за регионално развитие, и оперативните програми са страни по споразумението за изпълнение на стратегии за местно развитие;

5.2. Възможностите за електронно и автоматизирано събиране, обработване и обобщаване на информацията от Информационната система за управление и наблюдение 2020 са ограничени, предвид:

- по-късното включване на Програмата за развитие на селските райони в Информационната система за управление и наблюдение 2020 през 2017 г., вместо от началото на програмния период;

- отсъствието на възможност в Информационната система за управление и наблюдение 2020 за самостоятелно извеждане на резултатите от изпълнението по подхода „Водено от общностите местно развитие“, с цялата въведена информация;

¹⁷ Обн., ДВ, бр. 52 от 8.07.2016 г., в сила от 8.07.2016 г.

¹⁸ чл. 9 на ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

- невъзможността от модулите на вътрешната среда на Информационната система за управление и наблюдение 2020 за автоматично генериране на справки за процедурите на местните инициативни групи по съответната финансираща програма. Предвиденото въвеждане в публичния модул на Информационната система за управление и наблюдение 2020 на нова функционалност, чрез която да се извежда информация за всяка конкретна местна инициативна група и нова справка за проектите на местните инициативни групи, с възможност за филтриране по години, финансиращи програми и конкретна местна инициативна група, към 17.09.2020 г. не е реализирано;

- липсата на връзка за обмен на данни между отдела, отговорен за прилагането на подхода „Водено от общностите местно развитие“ и местните инициативни групи, доколкото подходът е част от Информационната система за управление и наблюдение 2020 и се предполага, че всички данни и справки, необходими за наблюдението на стратегиите за Водено от общностите местно развитие ще бъдат генерирани от Информационна система за управление и наблюдение 2020;

- обменът на информация между Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони, оперативните програми и местните инициативни групи, необходима за проследяване на напредъка в подхода „Водено от общностите местно развитие“, се осъществява чрез официална и неофициална писмена кореспонденция, което налага нейното ръчно събиране и обобщаване. Това е сложен и отнемащ много ресурси и време процес и е предпоставка за неспазване на нормативни срокове, извънредно натоварване на служителите от отговорното структурно звено за прилагане на подхода и за допускане на грешки. Причината е липсата на достъп на отговорния управляващ орган за прилагането на подхода „Водено от общностите местно развитие“ до данните в Информационната система за управление и наблюдение 2020, свързани с прилагането на финансиращи програми и с проектите, одобрени от местните инициативни групи.

Посочените проблеми по отношение на ограничените възможности за електронно и автоматизирано събиране, обработване и обобщаване на информацията от Информационната система за управление и наблюдение 2020 не осигуряват своевременно надеждна и точна информация за целите на координираното управление, мониторинг и оценка на подхода. Основната причина е, че заложената структура в Информационната система за управление и наблюдение 2020, по която програмите, финансиращи подхода, въвеждат информация, следва нормативно установената и одобрената от Европейската комисия структура на всяка програма, която не включва самостоятелно обособено „ниво стратегия за Водено от общностите местно развитие / местни инициативни групи“.

5.3. До края на април 2020 г. интерфейс за автоматичен обмен на данни между Интегрираната система за администриране и контрол и Информационната система за управление и наблюдение 2020, и информационния модул за мониторинг на Програмата за развитие на селските райони все още не са изградени, въпреки че това са нерешени проблеми от предходния програмен период. Отлагането във времето (повече от 10 години) на тяхното изграждане е индикатор за negliжиране на ангажиментите на отговорните институции. Отсъствието на автоматичен обмен на данни между Информационната система за управление и наблюдение 2020 и Интегрираната система за администриране и контрол затруднява процесите по автоматизирано събиране, обработване и обобщаване на информацията и не създава условия за осигуряване на достатъчно данни достъпни на широката общественост и заинтересованите лица, или до публичност и прозрачност на Програмата за развитие на селските райони, в т. ч. за подхода „Водено от общностите местно развитие“.

5.4. Индикаторите за отчитане на цялостното изпълнение на стратегиите за Водено от общностите местно развитие не се съдържат в Информационната система за управление и наблюдение 2020, а се поддържат в регистри от местните инициативни групи.

Тъй като местните инициативни групи нямат достъп до възможностите на Информационната система за управление и наблюдение 2020 за систематизиране и обработване на информация за целите на мониторинга на стратегиите за местно развитие, информацията за индикаторите за цялостно изпълнение на стратегиите се събира и обобщава от екипите на местните инициативни групи ръчно или чрез използване на софтуерни продукти, т. е. по начин, ангажиращ ресурси и време. Данните се ползват за изготвяне от местните инициативни групи на годишни доклади за отчитане изпълнението на стратегиите, съставяне от Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони шестмесечни отчети, отчет за изпълнението на всеки от заложените общи индикатори в съответната стратегия за Водено от общностите местно развитие и за други цели на мониторинга. Ползването на информацията от таблиците, предоставени от местните инициативни групи на Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони, изисква допълнителна обработка, която се налага, от една страна, поради отсъствието на електронна връзка на отдел „Водено от общностите местно развитие“ с регистрите на индикаторите, поддържани от местните инициативни групи, а от друга страна, поради неосигурения достъп на служителите на отдела „Водено от общностите местно развитие“ до цялата база данни в Информационната система за управление и наблюдение 2020 по отношение прилагането на подхода. Това води до липсата на възможност за автоматизирано текущо наблюдение на изпълнението на стратегиите на местните инициативни групи от Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони, което е от значение за ефективното осъществяване на мониторинга на резултатите от прилагането на подхода „Водено от общностите местно развитие“.

Въпреки оказваните методическа помощ, наблюдение и контрол от служителите на Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони в Министерството на земеделието, храните и горите и от управляващите органи на оперативните програми, от екипите на местните инициативни групи са допускани пропуски и са срещани затруднения при изпълнението на стратегии за Водено от общностите местно развитие, поради недостатъчен административен капацитет. Част от затрудненията на местните инициативни групи произтичат от самия дизайн на подхода. Въвеждането на многофондово финансиране при прилагането на подхода „Водено от общностите местно развитие“ изисква, за изпълнението на отделните проекти в рамките на стратегиите за местно развитие, да се прилагат съответните условия на всяка от включените програми.

5.5. По отношение на заложените индикатори по проекти на получатели на финансова помощ от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ и Програмата за развитие на селските райони, на база одитна извадка от сключени договори към 31.12.2019 г. за изпълнение на стратегии за местно развитие, при одита е установено:

- от управляващите органи на програмите, финансиращи подхода, са създадени условия за събиране, обобщаване и отчитане на информацията, необходима за проследяване на изпълнението на проектите в рамките на стратегии за местно развитие, чрез въведените правила /процедури, включени в наръчници, системи за управление и контрол, и други вътрешни документи на управляващите органи на програмите;

- различна е практиката при въвеждането на индикаторите по договорите в Информационната система за управление и наблюдение 2020;

- отсъствие на целеви стойности по част от индикаторите и конкретни индикатори, с които пряко да се измерва степента на постигане на целите на част от проектите, (поради непредвидена възможност в Информационна система за управление и наблюдение 2020). Това лишава управлението от адекватна информация и затруднява отчитането и проследяването на изпълнението на стратегиите за местно развитие.

5.6. На ежегодно провежданите заседания на Комитета за координация на Водено от общностите местно развитие от управляващите органи на програмите е докладван

напредъка в изпълнението на подхода, представени са проблемите и трудностите на финансиращите програми и са обсъждани конкретни и съществени въпроси, с оглед подобряването на организацията, усвояването на средствата и механизма на прилагането на подхода, като по този начин са създадени условия за своевременно вземане на управленски решения. Липсата на ясно изведени в протоколите решения, без определен изпълнител и срок е предпоставка за затруднения при проследяването на тяхното изпълнение.

5.7. Нормативни условия за осъществяване на ефективен мониторинг от местните инициативни групи и докладване на управляващите органи на програмите, участващи във финансирането, на резултатите за изпълнение на стратегии за местно развитие не са осигурени в достатъчна степен, предвид липса на:

- нормативни изисквания/ правила и процедури за дейностите, които местните инициативни групи следва да спазват по отношение на мониторинга на стратегиите;

- изисквания, от страна на Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони, за определяне съдържанието на годишния доклад за отчитане изпълнение на стратегиите за Водено от общностите местно развитие от местните инициативни групи. Независимо че нормативно не е предвиден, е изготвен образец на годишен доклад, с цел унифициране и анализиране на събраната информация;

- определен ред за взаимодействие между Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони и управляващите органи на оперативните програми по отношение на осъществяването на съгласувателната процедура по годишните доклади за изпълнение на стратегиите за Водено от общностите местно развитие, изготвяни от местните инициативни групи.

Поради липсата на нормативни изисквания:

- от местните инициативни групи от одитната извадка не са утвърдени правила/процедури, определящи реда за извършване на мониторинг на стратегия за Водено от общностите местно развитие, както и за изготвяне, одобряване и представяне на управляващите органи на финансиращите програми на годишни доклади за изпълнението, което не гарантира добрата организация на процеса и е довело до прилагане на различна практика за изготвяне и одобряване на годишните доклади;

- съществува различие в изискванията на споразуменията за изпълнение на стратегии за Водено от общностите местно развитие, относно осъществяване от местните инициативни групи на посещения на място на кандидати и получатели на финансова помощ по стратегиите с еднофондово и многофондово финансиране, което поставя местните инициативни групи в неравностойно положение при изпълнение на дейностите по наблюдение на стратегиите за Водено от общностите местно развитие.

6. Към 31.12.2019 г. съществува голям риск за усвояването на общия финансов ресурс, предназначен за развитие на местните общности и постигане на целите, заложи в стратегиите за местно развитие на местните инициативни групи, предвид ниското ниво на договаряне (20 на сто) и изплащане на средствата (5 на сто) от общия бюджет на стратегиите за местно развитие, с финансиране от всички програми.

Изпълнението на всички 64 одобрени стратегии за местно развитие се наблюдава и отчита общо чрез 1 094 индикатори за цялостно прилагане. Анализът на степента на постигане на целевите стойности по тези индикатори към 31.12.2019 г. показва:

- най-голям е относителният дял на индикаторите, по които няма изпълнение – 59 на сто от всички индикатори;

- средното ниво на изпълнение на отчетените индикатори по одобрените стратегии за Водено от общностите местно развитие на всички 64 местни инициативни групи е 40 на сто, което е постигнато чрез индикатори, за които липсва увереност за правилно планиране и отчитане.

Предвид резултатите, съществува риск и за постигане на поставените в стратегиите за местно развитие цели и изпълнение на ангажиментите, поети пред местната общност.

От началото на 2015 г. до края на 2019 г. основните трудности при реализацията на подхода „Водено от общностите местно развитие“ чрез изпълнение на стратегии за местно развитие са свързани с:

а) промени в нормативната уредба, указанията и насоките, определящи реда и условията за прием на проекти по съответните мерки, издавани от управляващите органи на програмите, участващи във финансирането на стратегиите;

б) забавяне при провеждане на процедури за избор на проекти, поради наличието на много мерки, при многофондово финансиране и породената от това необходимост от технологично време за разработване от местните инициативни групи на условия за кандидатстване по всяка процедура, придружаващите документи и съгласуването им с управляващия орган на съответната програма и с Министерството на финансите за спазване режима на държавните помощи, по някои от мерките;

в) значително забавяне при сключване на договорите с бенефициентите за изпълнение на проектите по мерки от стратегии за местно развитие, след сключване на споразумението за изпълнение на стратегии за местно развитие на местните инициативни групи с управляващите органи на програмите. Закъснението при сключването на договорите, финансирани от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони се дължи на забавяне на проверката от Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция за спазване на процедурата за подбор на проекти, проведена от местните инициативни групи, поради:

- периода на изчакване на акредитация на Разплащателната агенция и невъзможността преди получаването ѝ да се извършват процедури по контрол;

- натовареността и административния капацитет на служителите от отдел „Водено от общностите местно развитие“ към Държавен фонд „Земеделие“.

Забавянето при сключване на договорите с бенефициентите за изпълнение на проектите по мерки от стратегии за местно развитие от своя страна води до отказ на кандидатите за участие в подхода.

г) забавяне на национално ниво на кандидатстването чрез Информационната система за управление и наблюдение 2020 с проекти, финансирани от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони;

д) затруднения при изпълнението на дейностите за управление на стратегиите за местно развитие от местните инициативни групи, поради липса на финансови средства, породена от забавяне от Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция на финансирането на текущите разходи на местните инициативни групи, чрез подмярка 19.4 „Текущи разходи и популяризиране на стратегия за Водено от общностите местно развитие“. Това е довело до текучество на персонала и трудности при реализиране на предвидените дейности по изпълнение на стратегии за местно развитие.

7. Създадената организация за извършване на оценки на подхода „Водено от общностите местно развитие“ и стратегии за местно развитие на местните инициативни групи не е подходяща, предвид липсата на:

- предприети действия и ясни решения за планиране и извършване на хоризонтална оценка на подхода по всички програми;

- оценка на изпълнението на подхода в планове за оценки от всички програми, участващи в неговото финансиране;

- достатъчен административен капацитет на структурното звено в Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони, с отговорности за извършване на оценки на изпълнението на Програмата за развитие на селските райони 2014 – 2020 г.;

- разпоредби в националното законодателство за извършване на текущи оценки от местните инициативни групи по време на изпълнението на стратегиите;

- установени от Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони ред и условия за планиране, извършване и докладване на оценките на изпълнението на

стратегии за местно развитие от местните инициативни групи, както и непровеждане на обучения на местните инициативни групи за осъществяването на тази дейност.

8. Провеждането на оценки на програмите, в които са предвидени и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“, е забавено спрямо определените срокове в плановете за оценка, а за оценките на Програмата за развитие на селските райони 2014 - 2020 г. забавянето е системно.

9. От управляващите органи на програмите и от местните инициативни групи не са използвани предимствата на оценките като важен източник на информация за управлението на подхода „Водено от общностите местно развитие“ и за осигуряване на отчетност и прозрачност за заинтересованите лица. Ранното идентифициране на рискове и пропуски при изпълнението на стратегиите, предприемане на мерки и действия за преодоляването им, както и разпространение на добри практики на местните инициативни групи, би довело до постигане на по-голям ефект от прилагането на подхода, по-добро използване на националните и европейските средства за удовлетворяване на потребностите на местното население, и преодоляване на териториалните различия.

Прилагането на подхода „Водено от общностите местно развитие“, чрез изпълнение на стратегии за Водено от общностите местно развитие при многофондово финансиране, е сложен, комплексен и многостепенен процес, в реализирането на който са ангажирани, участници от различни нива. Изпълнява се при:

- спазване на правилата и условията на всяка от финансиращите програми;
- незначителен числен състав на отговорното структурно звено в Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони, определено за прилагане на подхода,
- отсъствие на своевременно, точна и надеждна информация за мониторинг и оценки.

Всичко това забавя реализацията на подхода, не осигурява надежден контрол и не подпомага ефективното осъществяване на мониторинга и оценката на подхода „Водено от общностите местно развитие“.

Към 31.12.2019 г. не е постигнат задоволителен напредък и усвояването на планираните средства в стратегиите за Водено от общностите местно развитие. Изпълнението на индикаторите и постигането на заложените в стратегиите цели, дори и при правилото $n+3$, остава предизвикателство, поради следните причини:

- програмен период 2014 -2020 г. е първият, през който подхода „Водено от общностите местно развитие“ се реализира чрез многофондово финансиране;
- трудностите, през които преминават и положените усилия от всички участници;
- над 70 на сто от сключените договори са в процес на изпълнение.

Необходимо е мобилизиране на усилията на всички участници в подхода „Водено от общностите местно развитие“ с оглед изпълнение на ангажиментите, поети пред местните общности, максимално усвояване на средствата, предназначени за слабо развитите селски райони и преодоляване на икономическите и социалните различия в развитието на териториите.

Отговорност за управленските решения по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор през одитирания период носят:

№	Име, презиме, фамилия	Заемана длъжност	Назначен от	Освободен от
I. Министерство на земеделието, храните и горите				
1.	Десислава Жекова Танева	Министър на земеделието и храните	07.11.2014 г.	27.01.2017 г.
2.	Христо Георгиев Бозуков	Министър на земеделието и храните	27.01.2017 г.	04.05.2017 г.

3.	Румен Порожанов	Андонов	Министър на земеделието, храните и горите	04.05.2017 г.	15.05.2019 г.
4.	Десислава Танева	Жекова	Министър на земеделието, храните и горите	15.05.2019 г.	понастоящем
II. Министерство на икономиката					
1.	Божидар Цецов	Лукарски	Министър на икономиката	07.11.2014 г.	27.01.2017 г.,
2.	Теодор Венков	Седларски	Министър на икономиката	27.01.2017 г.	04.05.2017 г.
3.	Емил Любенов	Караниколов	Министър на икономиката	04.05.2017 г.	23.07.2020 г.
III. Министерство на труда и социалната политика					
1.	Ивайло Калфин	Георгиев	Министър на труда и социалната политика	07.11.2014 г.	18.05.2016 г.
2.	Зорница Русинова	Димитрова	Министър на труда и социалната политика	18.05.2016 г.	27.01.2017 г.
3.	Гълъб Спасов	Донев	Министър на труда и социалната политика	27.01.2017 г.	04.05.2017 г.
4.	Бисер Христов	Петков	Министър на труда и социалната политика	04.05.2017 г.	29.11.2019 г.
5.	Деница Сачева-Атанасова	Евгениева	Министър на труда и социалната политика	03.12.2019 г.	понастоящем
IV. Министерство на околната среда и водите					
1.	Ивелина Василева	Веселинова	Министър на околната среда и водите	07.11.2014 г.	27.01.2017 г.
2.	Ирина Стойкова	Костова	Министър на околната среда и водите	27.01.2017 г.	04.05.2017 г.
3.	Нено Ненов	Димов	Министър на околната среда и водите	04.05.2017 г.	15.01.2020 г.
V. Министерство на образованието и науката					
Изпълнителна агенция „Оперативна програма Наука, образование и интелигентен растеж“					
1.	Проф. Александър Танев	Тодор	Министър на образованието и науката	11.11.2014 г.	03.02.2016 г.
2.	Меглена Кунева	Щилиянова	Министър на образованието и науката	03.02.2016 г.	27.01.2017 г.
3.	Проф. Николай Денков	Денков	Министър на образованието и науката	27.01.2017 г.	04.05.2017 г.
4.	Красимир Вълчев	Георгиев	Министър на образованието и науката	04.05.2017 г.	понастоящем
5.	Кирил Гератлиев		Изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“	30.10.2017 г.	понастоящем
VI. Държавен фонд „Земеделие“					
1.	Румен Порожанов	Андонов	Изпълнителен директор	27.11.2014 г.	15.02.2017 г.
2.	Живко Живков	Тодоров	Изпълнителен директор	20.02.2017 г.	22.07.2019 г.
3.	Васил Грудев	Георгиев	Изпълнителен директор	22.07.2019 г.	понастоящем

Отговорността на Сметната палата се свежда до изразяване на обосновано заключение за ефективността на предприетите действия за мониторинг и оценка на напредъка по подхода „Водено от общностите местно развитие за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.

Одитът е извършен в съответствие с Рамката за професионални становища, издадена от Комитета за професионални стандарти на Международната организация на върховните одитни институции – ИНТОСАЙ.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание и причини за извършване на одита

1.1. Одитът е извършен на основание чл. 5, ал. 1, т. 3, чл. 6 от Закона за Сметната палата и в изпълнение на Заповед № ОД-03-02-011 от 09.09.2019 г., изменена със Заповед № ОД-03-02-021 от 30.10.2019 г., Заповед № ОД-03-02-024 от 26.11.2019 г. и Заповед № ОД-03-02-003 от 17.02.2020 г. на заместник-председател на Сметната палата.

1.2. Одитът е планиран за изпълнение в Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2019 г. като одитна задача № 297 и е предвидено да бъде извършен в Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ) – Управляващ орган на „Програма за развитие на селските райони“ (ПРСР), Министерството на труда и социалната политика (МТСП) - Управляващ орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР), Министерството на околната среда и водите (МОСВ) - Управляващ орган на Оперативна програма „Околна среда“ (ОПОС), Министерството на икономиката (МИ) - Управляващ орган (УО) на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ (ОПИК), Изпълнителна агенция Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОПНОИР) – Управляващ орган и Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ).

1.3. Подходът „Водено от общностите местно развитие“ (ВОМР) се прилага чрез интегрирани и многосекторни стратегии за местно развитие, основани на характеристиките на конкретната територия и разработени въз основа на местните потребности и потенциал. Една от причините за извършване на одит на подхода е, че за първи път в България се прилага многофондово финансиране. От друга страна, са идентифицирани рискове на етап предварително проучване от: невключване в стратегии за местно развитие на планирания финансов ресурс по подхода по програми; неизпълнение на мерки, индикатори, неусвояване на планирания финансов ресурс в одобрените стратегии за местно развитие на местни инициативни групи (МИГ) по програми, финансиращи подхода и др.

2. Описание на обекта на одит

Обектът на одит е ефективността на дейностите по мониторинг и оценка на напредъка на подхода „Водено от общностите местно развитие“, изпълнявани от Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони, в качеството му на отговарящ и координиращ орган по прилагането на подхода, управляващите органи на оперативните програми, участващи във финансирането на подхода и местните инициативни групи, прилагащи подхода.

2.1. Различията между българските региони в дългосрочен план водят до дисбаланси между някои части на страната и до невъзможност за използване на целия потенциал на територията. За България са характерни и междурегионални различия по отношение на останалите региони в ЕС. Тези процеси пораждаат необходимостта от интегриран териториален подход на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за постигане на устойчив и балансиран растеж в българските райони и достигане на средно европейско ниво в средносрочен план. Интегрираният подход към териториалното развитие е насочен към намаляване на социални, икономически и териториални различия. Един от трите механизма за справяне с териториалните предизвикателства¹⁹ е инструмента „Водено от общностите местно развитие“, който е продължение на прилагания през програмен период 2007 г. – 2013 г. подход „ЛИДЕР“.²⁰ За разлика от подхода „ЛИДЕР“, подходът ВОМР се изпълнява чрез многофондово финансиране, съгласно чл. 32, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Освен от Европейския земеделски фонд за развитие на

¹⁹ инструмент „Водено от общностите местно развитие“ (ВОМР), включително ВОМР с многофондово финансиране; инвестиции за стимулиране на устойчивото градско развитие на базата на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие; европейско териториално сътрудничество, в т.ч. по Дунавската стратегия на ЕС – Споразумение за партньорство, стр. 143

²⁰ Споразумение за партньорство, стр. 143

селските райони (ЕЗФРСР) чрез ПРСР, финансирането по подхода се извършва и от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) чрез ОПОС и ОПИК, Европейския социален фонд (ЕСФ) чрез ОПРЧР и ОПНОИР.

През програмен период 2014 - 2020 г., с прилагане на подхода ВОМР се очаква да бъдат преодолените основни предизвикателства, свързани с необходимостта от създаване на заетост и използване на местния потенциал за растеж, с цел подобряване качеството на живот и доходите на местното население. Постигане на ефект от предоставяне на подкрепата върху интервенции с най-голяма добавена стойност по отношение на преодоляването на икономическите и социалните различия в развитието на териториите, с цел на прилагането на подхода.

Таблица № 1 Основни приоритети на подхода, очертани в Споразумението за партньорство и връзката им с тематичните цели на политиката за сближаване на ЕС	
Приоритети на подхода ВОМР	Тематичните цели
Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността	тематична цел 9
Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство	тематични цели 5 и 6
Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката	тематична цел 1
Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила	тематична цел 8
Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности и устойчиво производство на аквакултури	тематична цел 3
Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението	тематична цел 10

2.2. Подходът ВОМР се прилага при запазване на специфичните за всяка програма цели и приоритети и при спазване на хоризонталните принципи на политиката за изпълнение на ЕСИФ.

Подходът ВОМР се реализира чрез мярка 19, планирана в ПРСР 2014 - 2020 г., като дейностите са разпределени в четири под-мерки,²¹ една от които е под-мярка 19.2 „Подпомагане за операции в рамките на стратегията за водено от общностите местно развитие“ (под-мярка 19.2). Чрез прилагането на мярката се цели разширяване на обхвата на териториите, които ще бъдат подпомогнати по подхода ВОМР, като бъдат подкрепени възможно най-голям брой местни инициативни групи. Бенефициенти по подмярката са местни заинтересовани лица с проекти към стратегията за местно развитие, в т. ч. МИГ. Финансовата помощ се предоставя за проекти към стратегия за местно развитие от ПРСР, ОПРЧР, ОПИК, ОПНОИР и ОПОС.

Подходът ВОМР се прилага за селски райони, както и за територии със специфични характеристики, посочени в Националната концепция за пространствено развитие,²² в зависимост от условията за допустимост на програмите, включени в подхода.²³ Прилага се „отдолу-нагоре“ на териториален принцип на ниво община или обединение на съседни общини и/или съседни населени места част от община/и, чрез интегрирани и многосекторни стратегии за местно развитие, основани на характеристиките на конкретната територия и разработени от МИГ²⁴, въз основа на местните потребности и потенциал. Изпълнението на стратегиите за местно развитие е въз основа на правилата и процедурите за прилагане на

²¹ т. 8.2.15 от ПРСР, подмярка 19.1 „Помощ за подготвителни дейности“, подмярка 19.2 „Подпомагане за операции в рамките на стратегията за водено от общностите местно развитие“, подмярка 19.3 „Подготовка и изпълнение на дейности за сътрудничество на местни инициативни групи“, подмярка 19.4 „Текущи разходи и популяризиране на стратегия за водено от общностите местно развитие“

²² крайбрежни територии; планински територии; гранични територии; територии в риск; територии за опазване на ландшафта, природните и културни ценности, включващи територии зони и обекти от Националната екологична мрежа, територии наситени с природни ценности, територии за превантивна защита.

²³ чл. 4 от ПМС 161 от 04.07.2016 г.

²⁴ Местната инициативна група е юридическо лице с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност, регистрирано като сдружение по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, което представлява публично-частно партньорство

всеки един от включените фондове и допринася за постигане на приоритетите и специфичните цели за всяка програма.²⁵

Органите за управление на МИГ са Общото събрание (ОС), като колективен върховен орган, чиито членове задължително са общината/ите от територията на действие на МИГ, и Управителен съвет (УС), като колективен управителен орган.²⁶ За срока на изпълнение на стратегия за местно развитие, МИГ осигурява екип от служители на пълен работен ден за прилагане на стратегията за местно развитие.

2.3. Условието и редът за осъществяване на координация между управляващите органи на ПРСР, ОПРЧР, ОПОС, ОПИК, ОПНОИР и МИГ във връзка с изпълнението на подхода ВОМР за периода 2014 – 2020 г. са регламентирани в Постановление на Министерския съвет (ПМС) № 161 от 04.07.2016 г. Предвидено е координацията да се осъществява във връзка с разработването, подбора и изпълнението на стратегии за местно развитие, както и на проектите към тях, подкрепени по повече от един от ЕСИФ.²⁷ С постановлението е определен и мониторингът на стратегиите за местно развитие, и проектите към тях, осъществяван от основните участниците в подхода – УО на програмите, финансиращи подхода ВОМР и МИГ.

Управляващият орган на ПРСР отговаря за прилагане на подхода и координира действията на оперативните програми при изпълнение на подмярка 19.1 „Помощ за подготвителни дейности“ и подмярка 19.2 „Подпомагане за операции в рамките на стратегията за водено от общностите местно развитие“. За осигуряване на координацията при прилагането на подхода със заповед на министъра на земеделието, храните и горите е създаден „Комитет за координация на ВОМР“.

2.4. Въз основа на изискването в Споразумението за партньорство за използване на 5 на сто от средствата от ЕЗФРСР, ЕСФ и ЕФРР, финансиращи ПРСР и оперативните програми - ОПРЧР, ОПНОИР, ОПИК и ОПОС за прилагане на подхода ВОМР, планираният общ финансов ресурс по подхода е в размер на 597 млн. лв., в т. ч. 519 млн. лв. – за изпълнение на стратегии за местно развитие.

2.5. За прилагане на подхода ВОМР са одобрени общо 64 стратегии за ВОМР въз основа на проведени два приема по подмярка 19.2. Обявяването на поканите за приемите е възложено на УО на ПРСР, като отговорен УО за прилагане на подхода ВОМР.

Провеждането на първи прием (от 15.02.2016 г. до 31.05.2016 г.) е въз основа на утвърдена, със заповед на министъра на земеделието и храните²⁸, поканата за подбор на МИГ и на стратегии за ВОМР по подмярка 19.2. В поканата са посочени програмите, от които ще се предоставя финансирането, бюджета на всяка от програмите, предоставящи финансиране, максимален размер на общия публичен принос в бюджета на една стратегия за ВОМР, критериите за оценка и тяхната тежест на стратегии за ВОМР на МИГ. В поканата не е включена подкрепа от ЕСФ чрез ОПНОИР, поради отсъствие на готовност за участие по подхода – утвърдена методология за техническа и финансова оценка и критерии за подбор на операция „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“. Поканата е съобразена с изискванията на чл. 23, ал. 1 и чл. 29, ал. 1 от единствения нормативен акт за изпълнение на стратегии за ВОМР към периода на обявяване на приема - Наредба № 22 от 14.12.2015 г.²⁹

С оглед предоставяне на необходимата минимална информация, която МИГ следва да включи в проектите на стратегии за местно развитие, от финансиращите програми са

²⁵ Споразумение за партньорство, стр. 145

²⁶ чл. 23 от ЗЮЛНЦ; чл. 12, ал. 1 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2; Устав на МИГ

²⁷ чл. 1 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г. за определяне на правила за координация между управляващите органи на програмите и местните инициативни групи, и местните инициативни рибарски групи във връзка с изпълнението на Подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода 2014 – 2020 г., Обн., ДВ, бр. 52 от 8.07.2016 г., в сила от 8.07.2016 г., посл. изм. и доп., бр. 54 от 29.06.2018 г.

²⁸ Заповед № РД 09-956 от 29.12.2015 г.

²⁹ Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“ на мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“ от ПРСР за периода 2014-2020 г., обн., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г., бр. 69 от 25.08.2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

одобрени указания относно подготовката на стратегии за местно развитие при многофондово прилагане на подхода ВОМР. Указанията съдържат общи изисквания към стратегиите за ВОМР - приоритетните оси, инвестиционните приоритети, специфичните цели, по които следва да се включат мерките в стратегиите за местно развитие. Определени са финансовите условия, допустимите кандидати и разходи, индикаторите за мониторинг и оценка по приоритетни оси, формулирани са изисквания към дейностите, включени в стратегиите за местно развитие.

Стратегиите за ВОМР по втория прием за подбор по подмярка 19.2, проведен в периода от 30.06.2017 г. до 31.08.2017 г., са одобрени в условията на прилагане на ПМС № 161 от 2016 г. УО на ПРСР организира процедурата, съгласно разпоредбите на чл. 23 от постановлението. Формулярите за кандидатстване, с приложимите документи по приема, са подавани в Информационната система за управление и наблюдение на средствата по ЕСИФ (ИСУН) 2020 по образец, утвърден от ръководителя на УО на ПРСР съгласно изискването на чл. 24, ал. 4 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. и чл. 24а от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.³⁰ За провеждането на приема³¹, със заповед на ръководителя на УО на ПРСР, са утвърдени „Насоки за определяне на условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените стратегии за ВОМР“ и „Указания за общите изисквания към стратегиите за ВОМР на ПРСР 2014 - 2020 г.“, съгласувани с УО на оперативните програми. Указанията са включени в насоките на ПРСР, като приложения към Условията за кандидатстване по чл. 24 от постановлението.

Одобрените стратегии за ВОМР по първи прием са 39, от които с еднофондово финансиране 20 и с многофондово – 19. По втори прием са одобрени 25 стратегии за ВОМР, от които 5 са с еднофондово финансиране и 20 стратегии – с многофондово финансиране. Общата стойност на финансовия ресурс, включен в стратегиите за ВОМР от програмите, финансиращи подхода ВОМР е 305 млн. лв., или 59 на сто от планираните средства за включване в стратегиите.³²

2.6. Напредъкът в изпълнението на подхода ВОМР се проследява от Комитета за координация, въз основа на доклади и анализи, представени от УО на програмите. Мониторингът за изпълнение на стратегиите за местно развитие се извършва от УО на ПРСР и МИГ, предимно чрез шестмесечни отчети и годишни доклади за изпълнение на стратегиите за ВОМР от МИГ. Мониторингът върху изпълнението на проект в рамките на стратегия за местно развитие се осъществява от МИГ и УО на програмите, с финансиране в съответната стратегия на МИГ. Информация за напредъка в прилагането на подхода ВОМР се докладва от УО на програмите на заседания на Комитетите за наблюдение за включване в годишните доклади на програмите.

³⁰ Наредба № 22 от 14.12.2015 г., изм. ДВ, бр. 69 от 2017 г., в сила от 25.08.2017 г.; ПМС № 161 от 04.07.2016 г., чл. 24а нов-ДВ, бр. 32 от 2017 г., в сила от 21.04.2017 г.; поканата втори прием

³¹ съгласно разпоредбите на чл. 24, ал. 1 и ал. 2 и параграф 3 от Заключителните разпоредби на ПМС № 161 от 04.07.2017 г.

³² Одитно доказателство № 1, т. 18

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:

1.1. Да се извърши анализ и оценка на създадените условия и резултатите от предприетите действия за проследяване на напредъка и оценката на подхода BOMR, чрез изпълнение на стратегии за местно развитие;

1.2. Да се идентифицират основни рискове и да се отразят предизвикателствата при прилагане на подхода BOMR, като едни от механизмите за намаляване на социални, икономически и териториални различия и постигане на устойчив и балансиран растеж в българските райони, чрез изпълнение на стратегии за местно развитие;

1.3. Да се предостави независима и обективна оценка на законодателната и изпълнителната власт, на ръководствата на одитираните обекти, както и на други потребители на информация и заинтересовани страни за ефективността на предприетите действия на всички нива за мониторинг и оценка на напредъка по подхода BOMR, чрез изпълнение на стратегии за местно развитие;

1.4. Да се подпомогнат ръководствата на одитираните обекти относно идентифицираните слабости като се дадат препоръки за подобряване на ефективността на мониторинга и оценката на подхода BOMR, изпълняван чрез стратегии за местно развитие, с оглед постигане на целите и максимално усвояване на предвидения финансов ресурс.

2. Обхват на одита

Одитираният период е от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.

2.1. Настоящият одит дава отговор на следния основен въпрос:

Ефективни ли са предприетите действия за мониторинг и оценка на напредъка по подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.?

Първи специфичен въпрос: Действията, предприети от централните и местните органи за управление, координация и контрол допринасят ли за ефективно проследяване на напредъка на подхода BOMR?

Към първия специфичен въпрос са определени следните подвъпроси:

Създадени ли са навременни и достатъчни условия за осъществяване на ефективен мониторинг и координация на всички нива на управление на изпълнението на подхода BOMR?

Осигурена ли е своевременна и надеждна информация за ефективно наблюдение на изпълнението на стратегии за местно развитие?

Осъществявано ли е регулярно наблюдение и докладване за отчитане на резултатите от изпълнението на стратегии за местно развитие?

Постигнат ли е напредък в изпълнението на стратегии за местно развитие?

Втори специфичен въпрос: Оценките, извършвани от управляващите органи на ПРСР и оперативните програми, и местните инициативни групи, допринасят ли за подобряване изпълнението на целите?

Към втория специфичен въпрос са определени следните подвъпроси:

Създадена ли е подходяща организация за извършване на оценки на подхода BOMR?

Предприети ли са навременни действия за оценка на изпълнението на подхода BOMR?

2.2. В обхвата на одитната задача са включени анализ и оценка на:

- Създаването на навременни и достатъчни условия за осъществяване на ефективен мониторинг и координация на всички нива на управление на изпълнението на подхода ВОМР;
- Осигуряването на своевременна и надеждна информация за ефективно наблюдение на изпълнението на стратегии за местно развитие;
- Наблюдението и докладването за отчитане на резултатите от изпълнението на стратегии за местно развитие;
- Постигнатият напредък в изпълнението на стратегии за местно развитие;
- Създаването на подходяща организация за извършване на оценки на подхода ВОМР;
- Предприемането на навременни действия за оценка на изпълнението на подхода ВОМР³³.

Обхватът на одита включва предприетите действия за мониторинг и оценка на напредъка по подхода ВОМР от управляващите органи на програмите, участващи в подхода и местните инициативни групи чрез изпълнение на стратегии за местно развитие.

В обхвата на одита не се включват анализа и оценката на изпълнението на:

- подмярка 19.1 „Помощ за подготвителни дейности“, тъй като е включена в обхвата на извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски земеделски фонд за развитието на селските райони 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.;
- подмярка 19.3 „Подготовка и изпълнение на дейности за сътрудничество на местни инициативни групи“ и под-мярка 19.4. „Текущи разходи и популяризиране на стратегия за водено от общностите местно развитие“, тъй като финансирането им се извършва само от ЕЗФРСР и не влизат в обхвата на координация от УО на ПРСР по отношение на действията на другите оперативни програми, съгласно ПМС № 161 от 04.07.2016 г.;
- подмярка 19.2 „Подпомагане за операции в рамките на стратегията за водено от общностите местно развитие“ - процесите на избор на стратегии за подхода ВОМР и подбор на проекти към стратегии за подхода, поради сложния характер на процесите и ограничен времеви и човешки ресурс за проследяване на целия процес от избора на стратегии за местно развитие до напредъка в изпълнението на стратегии и проекти към тях.

3. Одитни критерии и показатели

Критериите и показателите за оценка на изпълнението на предприетите действия за мониторинг и оценка на напредъка по подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. са представени в приложение към одитния доклад.³⁴

4. Одитна методология

4.1. Одитен подход

При изпълнение на одита е ползвана комбинация от резултатно-ориентиран и системно-ориентиран одитен подход. *Резултатно-ориентираният подход* е ползван основно за изследване и оценяване на ефективността от предприетите действия, на всички нива на управление на изпълнението на подхода ВОМР, за наблюдение и докладване на резултатите, постигнатия напредък и оценка на подхода, и стратегиите за местно развитие. *Системно-ориентираният подход* е приложен във връзка с оценяване на предприетите действия на всички нива на управление на изпълнението на подхода ВОМР за създаване на условия и осигуряване на информация за извършване на ефективен мониторинг и оценка, в т. ч. за изпълнение на стратегии за местно развитие.

³³ Приложение № 1

³⁴ Приложение № 1

За целите на анализа и оценка по различни показатели, свързани с предприетите действия от МИГ: за осигуряване на съответствие на целите и приоритетите на стратегии за местно развитие с тези по подхода; за наличие на база данни на МИГ; за мониторинг и оценка на стратегии за местно развитие и др., е ползвана одитна извадка. За формирането на извадката е използван стратифициран подбор въз основа на популация от 64 одобрени МИГ, изпълняващи стратегии за местно развитие и определени: страта „МИГ с еднофондово финансиране“ и страта „МИГ с многофондово финансиране“, избрани по следните критерии:

- най-голям размер финансиране за изпълнение на стратегии за местно развитие;
- най-голяма територия на изпълнение на стратегиите за местно развитие;
- най-голям брой жители, обхванати от местните групи за действие;
- териториален обхват на МИГ, представени в таблицата съгласно Национална концепция за пространствено развитие;
- МИГ с най-малък брой жители, обхванати от местните групи за действие, но със сравнително голямо финансиране.

Извадката включва 6 МИГ от различни райони, на които са извършени директни съществени проверки по документи, за предприетите действия за проследяване изпълнението на стратегии за местно развитие.

Формирана е и втора извадка за извършване на директни съществени проверки по документи в ИСУН 2020 на получатели на финансова помощ със сключени договори по оперативни програми към 31.12.2019 г., финансиращи конкретни мерки/проекти, включени в стратегиите за местно развитие, чиито краен срок на изпълнение е най-близък до 31.12.2019 г., или изпълнението, на които е в напреднала фаза. Тази извадка обхваща 27 на сто от всички сключени договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП), определени по посочения критерий.³⁵

³⁵ Одитно доказателство № 23

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

I. Мониторинг и координация на действията на централните и местни органи за управление относно изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“

1. Условия за мониторинг и координация на всички нива на управление на изпълнението

За намаляване на социалните, икономическите и териториалните различия, и за постигане на устойчив и балансиран растеж в българските райони е необходим интегриран подход към териториалното развитие. Един от трите механизма за справяне с териториалните предизвикателства,³⁶ през програмен период 2014 - 2020 г., предвидени в Споразумение за партньорство, е инструмента „Водено от общностите местно развитие“.

1.1. Цели и приоритети в стратегиите за местно развитие

1.1.1. Синхронизиране на целите и приоритетите за изпълнение на подхода „Водено от общностите местно развитие“ с тези, заложи в стратегическите и програмни документи

Постигането на устойчиво интегрирано регионално развитие и използването на местния потенциал³⁷ е едно от осемте приоритетни направления, предвидени в Националната програма за развитие (НПР): България 2020. Специален фокус на приоритетното направление е развитието на селските и изоставащите в развитието си райони³⁸ чрез „насърчаване на публично-частно партньорство за реализация на стратегии за местно развитие“ и улесняване на изпълнението на интегрирани стратегии за местно развитие с формирането на местни инициативни групи.³⁹

Фокусът на подхода, заложен в Споразумението за партньорство, е насочен към създаване на местен капацитет за прилагане на подхода и подобряване на местното управление на териториите чрез създаването на МИГ и изготвяне на стратегии за местно развитие за преодоляване на основните предизвикателства, свързани с необходимостта от създаване на заетост и използване на местния потенциал за растеж, с цел подобряване качеството на живот и доходите на местното население.⁴⁰ В Споразумението за партньорство са очертани основните приоритети на подхода и връзката им с тематичните цели. Заложено е изпълнението на стратегиите за местно развитие по подхода BOMP да бъде въз основа на правилата и процедурите за прилагане на всеки един от включените фондове и да допринася за постигане на приоритетите и специфичните цели за всяка оперативна програма.⁴¹

Изпълнението на приоритетното направление в НПР България 2020 намира отражение в Програма на правителството за стабилно развитие на Република България за периода 2014-2018 г. чрез заложи приоритети⁴², цели⁴³ и конкретни мерки⁴⁴.

Подходът BOMP се реализира чрез мярка 19, а подкрепата за изпълнение на операциите по подхода се предоставя чрез под мярка 19.2⁴⁵, планирана в ПРСР 2014-2020 г.

³⁶ инструмент „Водено от общностите местно развитие“ (BOMP), включително BOMP с многофондово финансиране; инвестиции за стимулиране на устойчивото градско развитие на базата на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие; европейско териториално сътрудничество, в т.ч. по Дунавската стратегия на ЕС – Споразумение за партньорство, стр. 143

³⁷ приоритет 3 „Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал“

³⁸ подприоритет 3.3. „Подкрепа за развитието на изоставащите и подобряване на качеството на живот в селските региони“

³⁹ НПР България 2020, стр. 53-54

⁴⁰ Споразумение за партньорство, стр. 144

⁴¹ Споразумение за партньорство, стр. 145; Приложение № 2

⁴² Приоритет 5.4. Създаване на условия за реализиране на интегрирани проекти и регионални планове, финансирани от повече от една оперативна програма; Приоритет 14.8. Устойчиво развитие на селските райони и стабилизиране на човешките ресурси, включително с акцент върху малкия и средния бизнес

⁴³ „Регламентиране на правилата за прилагане на Подхода „Водено от общността местно развитие“, включително чрез интегрирани стратегии за местно развитие, финансирани по повече от един от ЕСИФ“ и „Подобряване на качеството на живот в селските райони“

⁴⁴ Програма за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г., цел 72 и цел 78

⁴⁵ Обект на настоящия одит

Приносът на мярката е основно за Приоритетна област 6Б „Стимулиране на местното развитие в селските райони към Приоритет 6 „Насърчаване на социалното приобщаване, намаляването на бедността и икономическото развитие в селските райони“.⁴⁶

Основната цел на подхода ВОМР, включена в ПРСР 2014-2020 г., е стимулиране на местното развитие в селските райони. С прилагането на подхода ВОМР се цели и постигане на специфични цели, чрез финансиране от ЕЗФРСР.⁴⁷ Предизвикателствата⁴⁸ и основните приоритети на подхода, очертани в Споразумението за партньорство са пренесени в ПРСР 2014-2020 г., с цел тяхното преодоляване.⁴⁹

Интегрираният подход за териториално развитие, чрез прилагане на инструмента „ВОМР“, е описан във всяка оперативна програма⁵⁰, финансираща подхода, при отчитане на целите на оперативната програма, начините, по които допринася за тяхното постигане и очакваните резултати.⁵¹ Оперативните програми, участващи в подхода, са регламентирани в чл. 2, ал. 2 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г.⁵², която към 2015 г. е единственият нормативен акт, уреждащ условията и реда за прилагане на под-мярка 19.2. „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“ на мярка 19 „ВОМР“ от ПРСР 2014 – 2020 г.

Воденото от общностите местно развитие, подкрепяно от съответните ЕСИФ чрез оперативните програми, се осъществява по един или по няколко приоритета на съответната програма или програми в съответствие с правилата за съответните ЕСИФ.⁵³ Конкретните приоритетни оси, инвестиционни приоритети и специфичните цели, по които следва да се включат мерките от стратегиите за ВОМР са определени в одобрените указания от УО на програмите, във връзка с първи прием⁵⁴ и втори прием⁵⁵ на стратегии за ВОМР. Специфичните цели, дефинирани в указанията съответстват на специфичните цели за всяка програма, определени в чл. 4 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г.⁵⁶

Основните приоритети на подхода ВОМР са съобразени с приоритетите, очертани в НПП България 2020 и Споразумението за партньорство.

Идентифицираните специфични цели за подхода ВОМР по инвестиционни приоритети и приоритетни оси на оперативните програми са обвързани с целите и приоритетите, заложен в националните стратегически и програмни документи.

1.1.2. Съответствие на целите и приоритетите на стратегии за Водено от общностите местно развитие, с тези на подхода по програми

Подходът ВОМР се прилага при запазване на целите и приоритетите, специфични за всяка програма, и при спазване на хоризонталните принципи на политиката за изпълнение на ЕСИФ. При разработване и изпълнение на стратегиите за ВОМР се прилагат съответните условия, предвидени по всяка от включените програми.⁵⁷ Специфичните цели, приоритетните оси, инвестиционните приоритети, заложен в указанията по първа и втора

⁴⁶ ПРСР 2014-2020, стр. 583,

https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/prsr/docs/2018-12/programa_za_razvitie_na_selskite_raioni.pdf; Приложение № 2

⁴⁷ Приложение № 2

⁴⁸ свързани с необходимостта от създаване на заетост и използване на местния потенциал за растеж, с цел подобряване качеството на живот и доходите на местното население.

⁴⁹ ПРСР 2014-2020, стр. 583; https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/prsr/docs/2018-12/programa_za_razvitie_na_selskite_raioni.pdf

⁵⁰ т. 4.1 от ПРСР, одобрена с решение на ЕК от 26.05.2015 г.; ОПИК, одобрена с решение на ЕК от 16.03.2015 г.; ОПРЧР, одобрена с решение на ЕК от 27.11.2014 г.; ОПНОИР, одобрена с решение на ЕК от 19.02.2015 г.; ОПОО, одобрена с решение на ЕК от 15.06.2015 г.; <https://www.eufunds.bg/bg/user/login>

⁵¹ На основание чл. 96, т. 3, б. а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013

⁵² Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 "Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие" на мярка 19 "Водено от общностите местно развитие" от ПРСР 2014 – 2020 г., издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г.

⁵³ Чл. 32, т. 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

⁵⁴ „Указания относно подготовката на стратегии за местно развитие при многофондово прилагане на подхода „ВОМР“

⁵⁵ „Указания за общите изисквания към стратегиите за ВОМР, които ще се финансират по съответните програми“; <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Procedure/InfoEnded/26ed47e7-1a7f-4dd5-8f5b-a9dd7d56fcca>

⁵⁶ Одитно доказателство № 1.14.; Одитно доказателство № 2.4.1.; Одитно доказателство № 3.2.1.; Одитно доказателство № 4.7.; Приложение № 2; Приложение № 3 от одитния доклад

⁵⁷ Споразумение за партньорство, стр. 145; чл. 2, ал. 2 и чл. 3 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

покана за прием на МИГ и стратегии за ВОМР, по които се предоставя финансиране чрез съответната програма, следва да бъдат включени в обхвата на стратегии за ВОМР.⁵⁸

1.1.2.1. С оглед установяване на съответствието на целите и приоритетите на стратегии за ВОМР, с тези на подхода ВОМР по всяка програма и приноса на проектните предложения за постигане на специфичните цели на стратегиите за ВОМР (СВОМР) и на приоритетните оси по програмите, е извършена проверка на стратегии за ВОМР и на проекти към тях от одитна извадка⁵⁹. Въз основа на извършения анализ и идентифицираните потребности, характеристики и потенциала за развитие на територията на МИГ, *в стратегиите за ВОМР са включени общи/стратегически цели, приоритети и специфични цели към съответния приоритет, които са в съответствие с целите и приоритетите на подхода ВОМР и чрез избраните мерки допринасят за постигане на целите и приоритетите на съответната финансираща програма.*⁶⁰ Одобрените проектни предложения по мерките, включени в стратегиите за ВОМР допринасят за постигане на специфичните цели на стратегиите за ВОМР и основната и специфичните цели на оперативните програми по приоритетните оси към съответния инвестиционен приоритет и целите на приоритета по ПРСР.⁶¹

1.1.2.2. Като изискване за включване в стратегиите за ВОМР, в наредбата за прилагане на подмярка 19.2 е предвидено избраните мерки да съответстват на нуждите, идентифицирани в проучванията и анализите на територията,⁶² и допълнено с нуждата от финансиране от конкретната програма⁶³. Това изискване е отразено чрез един от критериите за оценка при подбор на стратегии за ВОМР - „качество на стратегия за ВОМР“, в обхвата на който са включени адекватни подкритерии, като:

- оценка на качеството на анализите (анализи на територията и SWOT анализ);
- съответствие на избраните цели на стратегията с идентифицираните потребности на територията;
- съответствие на избраните цели на стратегията с потенциала на територията;
- съответствие на бюджета на стратегията за ВОМР с целите за развитие спрямо нуждите на територията;
- съответствието на предложените индикатори със заложените дейности и цели;
- степен на иновативност на стратегията и др.

За оценката на всеки подкритерий, с оглед определяне на тежестта, са предвидени точки в диапазон от 0 до 6, без да е указано в какъв случай конкретният подкритерий ще се оцени с 0 и какъв случай - с 6. *По този начин е предоставена възможност конкретната оценка да зависи основно от личната преценка и компетентност на съответния представител на Комитета за подбор на стратегии за ВОМР.*⁶⁴

1.1.3. Показатели/индикатори за оценка на степента на изпълнение на целите на стратегии за Водено от общностите местно развитие и техния принос в изпълнение на целите на оперативните програми

За проследяване напредъка на заложените цели на стратегиите за ВОМР и отчитане на приноса на подхода ВОМР към постигане на целите на съответната програма, финансираща подхода, е необходимо определяне на адекватни показатели, с количествени стойности.

1.1.3.1. С оглед оценяване на напредъка на оперативните програми към постигане на съответните заложен цели, в Регламент (ЕС) № 1303/2013, са поставени изисквания за

⁵⁸ Одитно доказателство № 1.14.; Одитно доказателство № 2.4.1.; Одитно доказателство № 3. 2.1.; Одитно доказателство № 4.7.; Приложение № 3 от одитния доклад

⁵⁹ т. 4.1. „Одитен подход“ към т. 4. „Одитна методология“

⁶⁰ Одитно доказателство № 1.9.; Приложение № 2 съответствие на цели и приоритети на СВОМР

⁶¹ Одитно доказателство № 2.11.; Одитно доказателство № 3.9.; Одитно доказателство № 6, т. 8

⁶² Чл. 15, ал. 7 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

⁶³ Чл. 15, ал. 7 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г., доп., бр. 69 от 2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

⁶⁴ Одитно доказателство № 1.12.; чл. 25, ал. 1 и ал. 2 от ПМС № 161 от 2016 г.

определяне на показатели и цели към всеки инвестиционен приоритет.⁶⁵ Тези показатели включват: финансови показатели, отнасящи се до разпределените разходи; общи и специфични показатели за изпълнение, отнасящи се до подкрепените операции, с количествено определена базова и целева стойност; показатели за резултат, отнасящи се до съответния приоритет, с количествено определена базова и целева стойност.^{66, 67}

За адекватното проследяване на напредъка на поставените цели, приоритети и мерки в ПРСР, в т. ч. под-мярка 19.2, в Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014⁶⁸ са определени елементите, които включва системата за мониторинг. Един от тези елементи е набор от показатели за резултати и крайни продукти, включително показатели, които да се използват за количествено определяне на целите на областите с поставен акцент за развитие на селските райони, и набор от предварително определени показатели за прегледа на изпълнението. Наборът от показатели съдържа: показатели за резултат, за изпълнение, целеви показатели.⁶⁹

Показателите за изпълнение и показателите за резултат по приоритетните оси и инвестиционни приоритети от програмите, финансиращи подхода BOMP, са пренесени в указанията на УО на програмите относно изискванията към стратегиите за BOMP като показатели, чрез които да се измерва приноса на подхода към съответната приоритетна ос/инвестиционен приоритет от програмата.⁷⁰

В зависимост от спецификата на оперативната програма, в указанията на УО по първи прием и втори прием⁷¹ на стратегии за BOMP са дефинирани индикатори за изпълнение и индикатори за резултат по приоритетните оси и инвестиционни приоритети на програмите, от които се предоставя финансиране по подхода BOMP и които МИГ следва да включат при изготвянето на своите стратегии за BOMP.⁷² Посочените индикатори съответстват на индикаторите за изпълнение и индикаторите за резултат, включени в съответната програма по приоритетната ос и инвестиционен приоритет.⁷³

Изключение от посочената практика са указанията на УО на ОПРЧР, в които не са определени конкретни показатели във връзка с подхода BOMP. Посочено е, че формулировките на всеки от индикаторите на ОПРЧР са дефинирани в описанието на всеки инвестиционен приоритет - таблица 4 „индикатори за резултат“ и таблица 5 „индикатори за изпълнение“ в ОПРЧР. Определени са изисквания към индикаторите по мерките, участващи по подхода BOMP.⁷⁴

1.1.3.2. За измерване постигането на целите на стратегията за BOMP и с оглед отчитане на приноса на подхода BOMP към постигане на целите на съответната програма, в одобрените от УО на ПРСР Насоки⁷⁵ по чл. 24, ал. 1 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г. и в т. 9 „Индикатори за мониторинг и оценка“ от образца на стратегия за BOMP⁷⁶, са посочени

⁶⁵ BOMP, подкрепяно от съответните ЕСИФ, се осъществява по един или по няколко приоритета на съответната програма или програми в съответствие с правилата за съответните ЕСИФ, чл. 32, т. 5 Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета

⁶⁶ чл. 27, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета

⁶⁷ чл. 96, параграф 2, (б) от Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета

⁶⁸ чл. 14 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията от 17 юли 2014 година за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)

⁶⁹ Конкретните наименования на показателите са посочени в Приложение IV на Регламент (ЕС) № 808/2014

⁷⁰ Одитно доказателство № 1.14. - Писмо по ел. поща от 30.04.2020 г. на ПРСР – документи втори прием, Насоки и Указания на програмите, утвърдени от РУО на ПРСР със Заповед № РД 09-491 на 23.06.2017 г.; Одитно доказателство № 2.4.1.; Одитно доказателство № 3.2.1.; Одитно доказателство № 4.7. - указания първи прием; Приложение № 3 от одит. доклад; Приложение № 3

⁷¹ „Указания относно подготовката на стратегии за местно развитие при многофондово прилагане на подхода „BOMP“ по първи прием за ОПИК и ОПОС; „Указания за общите изисквания към стратегиите за BOMP“ по втори прием на стратегии за BOMP за ОПИК, ОПОС и ОПНОИР

⁷² Одитно доказателство № 1.14.; Одитно доказателство № 2.4.1.; Одитно доказателство № 3. 2.1.; Одитно доказателство № 4.7.; Приложение № 3

⁷³ Приложение № 3

⁷⁴ Одитно доказателство № 1.14; Одитно доказателство № 3.2.1.

⁷⁵ Насоки за определяне на условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените стратегии за BOMP, одобрени със заповед № РД 09-491 от 23.06.2017 г. на ръководителя на УО на ПРСР 2014-2020 г.

⁷⁶ Приложение № 3 към чл. 14, ал. 1 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 "Прилагане на операции в рамките на стратегии за BOMP", обн., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г.

изисквания относно индикаторите, които МИГ следва да включи в своята стратегия. Избраните индикатори е необходимо да позволяват проследяването на напредъка в изпълнението на дейностите и резултатите от прилагане на стратегията за ВОМР. Посочени са за включване в стратегиите следните видове индикатори:⁷⁷

- за цялостното прилагане на стратегията за ВОМР, включително брой създадени работни места (изходни (за изпълнение/продукт) и за резултат) - изходните (за изпълнение/продукт) индикатори за цялостно прилагане са пряко свързани с изпълнението на всички дейности, включени в стратегията, а индикаторите за резултат – с постигането на специфичните цели на стратегията за ВОМР. Във формуляра за кандидатстване по процедура на подмярка 19.2 задължително следва да бъде включен индикатора за резултат „брой работни места“, разкрити в подпомогнати проекти в рамките на стратегията за ВОМР;

- по мерки (изходни (за изпълнение/продукт) и за резултат) – чрез изходните индикатори се проследява изпълнението на дейностите по проектите, а чрез индикаторите за резултат се измерва постигането на специфичната цел, към която мярката ще допринесе.

Проверката за съответствие между индикаторите, включени в стратегиите за ВОМР от одитната извадка и изискванията, определени в насоките по чл. 24, ал. 1 от ПМС № 161 от 2016 г. показва:

- а) всички стратегии за ВОМР от одитната извадка съдържат „индикатори за цялостно прилагане на стратегията за ВОМР“ и „индикатори по мерки“ от финансиращите програми. При обособяването на индикаторите по видове по мерки от финансиращите програми е използвана различна практика, например:⁷⁸

- в половината от стратегиите за ВОМР, включени в одитната извадка, индикаторите за цялостно прилагане на стратегията са обособени по видове за „резултат“ и за „въздействие“. В една от шест стратегии, включените индикатори са представени общо, като не са обособени по видове. Две от шест стратегии за ВОМР съдържат индикатори „изходни/ за изпълнение“ и „за резултат“, в съответствие с изискванията.

- заложените индикатори по мерки по някои от финансиращите програми не са обособени по видове, по други програми индикаторите в стратегиите са представени в различни групи като видове индикатори: за „резултат“ и за „въздействие“; за „продукт“ и „финансов“; „изходен“, за „изпълнение“, за „резултат“.

- б) за всички индикатори са определени целеви стойностни измерители за постигане, с изпълнение на съответната стратегия за ВОМР;

- в) задължителният индикатор „създадени работни места“ е включен към индикаторите съответно за „резултат“ и за „въздействие“.

- г) някои от индикаторите за „цялостно прилагане на стратегията за ВОМР“ не кореспондират като стойност с индикаторите по съответните мерки от програмите, участващи във финансирането на стратегията. Например, в една от стратегиите за индикатор „население, което се ползва от подобрените услуги“ е заложена целева стойност 15 000, която ще се постигне от изпълнението на индикаторите по две мерки, общата стойност на индикаторите по двете мерки е 22 000. В друга стратегия за ВОМР от извадката, като индикатор за цялостно прилагане, е планиран - „брой създадени работни места“ 55 бр., който ще се постигне, чрез изпълнението на индикатори мерки от две оперативни програми. Общата стойност на индикаторите от мерките е 27 бр. В трета стратегия за ВОМР по същия индикатор за цялостно прилагане са предвидени 40 бр., изпълнението на които е по мерки от две оперативни програми и общата стойност е 84 бр.^{79 80}

Прилаганата различна практика от МИГ при обособяването/необособяването по видове на индикаторите, включени в стратегиите за ВОМР, от одитната извадка, е в

⁷⁷ Одитно доказателство № 1.14.

⁷⁸ Одитно доказателство № 1.9.

⁷⁹ Одитно доказателство № 1.9.

⁸⁰ Препоръка № 4 към министъра на земеделието храните и горите

противоречие с изискванията, заложили в указанията на управляващите органи на програмите, свързани с изготвянето на стратегии за местно развитие, затруднява проследяване на изпълнението и създава риск за правилното им отчитане.

Липсата на връзка между индикаторите за цялостно изпълнение на стратегията и индикаторите по мерки поражда въпроси относно коректното им планиране и съответно залагането на най-подходящите индикатори за измерване на целите на стратегията и отчитане на приноса на мерките по отделните програми към стратегията.

1.2. Нормативни изисквания за координация и мониторинг на изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“

1.2.1. Многофондовото прилагане на подхода ВОМР изисква координирани действия между програмите от съответните ЕСИФ⁸¹. В Споразумението за партньорство е заложено координацията на подхода да бъде регулирана в специален нормативен акт, който да бъде приет в срок до 3 месеца след одобрението от ЕК и на последната програма по ЕСИФ, включена в подхода ВОМР. Предвидено е нормативният акт, да очертае рамката и основните административни регулации по прилагане на подхода, като определяне на структури, връзката между тях, отделните функции, права и отговорности, включително и тези на местните инициативни групи (МИГ).⁸²

Условията и редът за осъществяване на координацията между УО на програмите, с финансово участие по подхода и МИГ, са регламентирани в ПМС № 161 от 04.07.2016 г. Заложено е координацията да е по отношение на разработването, подбора и изпълнението на стратегии за ВОМР, както и на проектите към тях, подкрепени по повече от един от ЕСИФ. С постановлението е определен и мониторингът на стратегиите за ВОМР, и проектите към тях.⁸³

Нормативният акт за координация между УО на програмите и МИГ за изпълнението на подхода ВОМР е приет след наредбата за прилагане на подмярка 19.2, в която са регламентирани условията и редът за прилагане на операции в рамките на стратегии за местно развитие⁸⁴ и след обявяване на първата покана за подбор на стратегии за ВОМР по подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“, или една година след срока, определен в Споразумението за партньорство.⁸⁵ Постановление № 161 от 2016 г. на Министерския съвет (МС) е изменяно пет пъти до м. юни 2018 г.⁸⁶ В разпоредбите на постановлението до голяма степен се преповтарят изискванията, определени в наредбата за прилагане на подмярка 19.2. Изключение правят въведените изисквания за⁸⁷ определяне на отговорен УО, Комитет за координация, осъществяване на мониторинг на стратегиите за ВОМР от УО на ПРСР, за които в постановлението по-подробно са регламентирани реда и начина и сроковете за тяхното изпълнение⁸⁸

1.2.2. Съгласно чл. 33, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, първият кръг от подбора на стратегии за ВОМР приключва до две години след датата на одобряване на Споразумението за партньорство, или УО на ПРСР следва да одобри стратегии преди 07.08.2016 г. Предвид забавянето при приемането на ПМС № 161 от 2016 г. и с оглед

⁸¹ Чл. 32, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

⁸² Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014–2020 г., официална версия, одобрена от ЕК на 07.08.2014 г., стр. 145, (посл. изм. и доп. с Решение на ЕК от 22.05.2019 г.)

⁸³ Координацията на ВОМР ще бъде регулирана в специален нормативен акт, който ще бъде приет в срок до 3 месеца след одобрението от ЕК и на последната програма по ЕСИФ, включена в подхода, Споразумение за партньорство – стр. 145

⁸⁴ Наредба за прилагане на подмярка 19.2 "Прилагане на операции в рамките на стратегии за местно развитие" (под-мярка 19.2) от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014 – 2020 г., издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

⁸⁵ Одитно доказателство № 1.12.

⁸⁶ като преобладаващата част от измененията са извършени в сила от 21.04.2017 г., т. е. девет месеца след приемане на ПМС № 161 от 2016 г.

⁸⁷ относими към одитната задача

⁸⁸ Чл. 39 и чл. 40 от ПМС № 141 от 04.07.2016 г.

нормативно обезпечаване на първия прием на МИГ и стратегии за ВОМР, от министъра на земеделието, храните и горите е приета Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2., която е единственият нормативен акт, въз основа на който е осъществен приема.^{89 90}

За периода от 2015 г. до края на 2019 г. Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 е изменяна два пъти, но са засегнати много от разпоредбите.⁹¹

1.2.2.1. В наредбата, в сила от 20.05.2016 г., едно от измененията е свързано с определяне на максималния размер на общия публичен принос в бюджета на една стратегия за ВОМР.⁹² Изменението се налага, тъй като в чл. 7 от наредбата, в сила от 18.12.2015 г.,⁹³ е регламентирано максималният размер на общия публичен принос в бюджета на една стратегия за ВОМР да се определи в акт на МС за условията и реда за осъществяване на координация между УО на програмите във връзка с изпълнението на подхода ВОМР, поради забавяне в приемането на ПМС № 161 от 04.07.2016 г. След неговото приемане, текстът е пренесен в постановлението на МС.⁹⁴ Промяната в наредбата е наложена от предстоящото обявяване на процедура за подбор на МИГ и стратегии за ВОМР – първи прием с краен срок 31.05.2016 г. и от необходимостта за дефиниране на максималния размер на общия публичен принос в бюджета на една стратегия, с оглед разработване на финансовия план на всяка стратегия за ВОМР.⁹⁵

В наредбата за прилагане на подмярка 19.2, в сила от 20.05.2016 г., са извършени и други промени, 10 дни преди крайния срок за обявяване на първи прием за подбор на МИГ и стратегии за ВОМР, по-важните от които се отнасят до:⁹⁶

- въвеждане на изискване избраните от МИГ мерки, включени в стратегията за ВОМР да съответстват на идентифицираните нужди на територията, като условие за допустимост на заявление за одобрение;

- извършване на демаркация по отношение на финансиране на дейности от стратегията за ВОМР по под-мярка 7.6 „Проучвания и инвестиции, свързани с поддържане, възстановяване и подобряване на културното и природното наследство на селата“ от ПРСР 2014 - 2020 г. на кандидати, на които е предоставена финансова помощ по същата подмярка от ПРСР 2014 - 2020 г.;

- въвеждане на: ограничение за избора на мерки, финансирани от ЕЗФРСР, предвиждащи инвестиции в държавна или общинска инфраструктура за здравеопазване в стратегия за ВОМР; ред за определяне на съответния период на прием на заявления за одобрение на МИГ и на стратегии за ВОМР, за всяка от програмите; ред за одобряване за финансиране на стратегии за ВОМР след съгласуване с ръководителите на УО на програмите, осигуряващи финансирането; изискване служител на МИГ да не е общински съветник, кмет, заместник-кмет или служител на централната и териториалната администрация на изпълнителната власт, на местната власт или на публично лице с оглед намаляване на възможността за възникване на конфликт на интереси; определение за иновативност на стратегия за ВОМР и др.⁹⁷

Промените в разпоредбите на Наредба № 22 за прилагане на подмярка 19.2, в сила от 20.05.2016 г., са във връзка с привеждане на нормативния акт в съответствие с изискванията на Споразумение за партньорство, синхронизиране с Регламент (ЕС, Евратом)

⁸⁹ Наредба № 22 от 14.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г. при одобрени общо 64 бр. стратегии за местно развитие, на първи прием са одобрени 39 броя

⁹⁰ Прилагани са и Указания относно подготовката на стратегии за местно развитие при многофондово прилагане на подхода „ВОМР“ на оперативните програми

⁹¹ Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на под-мярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“ на мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014 - 2020 г., Обн. -ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г.; изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.; изм. и доп., бр. 69 от 25.08.2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

⁹² Чл. 7 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г., изм. ДВ, бр. 38 от 2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

⁹³ Издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г.

⁹⁴ Чл. 9 от ПМС № 161 от 2016 г.

⁹⁵ Одитно доказателство № 1.12.

⁹⁶ Одитно доказателство № 1.12..

⁹⁷ Одитно доказателство № 1.12.

№ 2015/1929 на Европейския парламент и на Съвета, Регламент (ЕС) № 1303/2013, Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ).⁹⁸ Наредбата е единственият нормативен акт, въз основа на който е осъществен подбор на МИГ и многофондови стратегии за ВОМР по първа покана.^{99, 100}

1.2.2.2. С оглед привеждане на Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 в съответствие с изискванията на ПМС № 161 от 2016 г., в разпоредбите ѝ са направени многобройни изменения и допълнения, въведени са нови норми и са отменени съществуващи, в сила от 25.08.2017 г.¹⁰¹:

- разграничаване на условията и реда за прилагане на подхода в рамките на стратегии за ВОМР, финансирани само от ЕЗФРСР и на стратегии за ВОМР, подкрепени по повече от един от ЕСИФ.¹⁰² Разграничението е по отношение на: максималния размер на общия публичен принос в бюджета на една стратегия за ВОМР и на допустимите разходи за проект към стратегия за ВОМР; условията и реда за промяна в стратегията за ВОМР, финансирана от ЕЗФРСР; процедурата за подбор на проекти към стратегия за ВОМР на МИГ, финансирана само от ЕЗФРСР, като минималните изисквания в наредбата да се прилагат само за стратегии, финансирани само от ЕЗФРСР;

- заличаване на текстове в Наредба № 22 от 2015 г., отнасящи се до разработването, подбор на проекти и изпълнението на стратегии за ВОМР, подкрепени по повече от един от ЕСИФ, които са уредени в ПМС № 161 от 2016 г.

Заличени са и текстове, свързани с изискванията на чл. 64 за извършване на мониторинг за изпълнение на стратегиите за ВОМР, от УО на оперативните програми, в частта, отнасяща се за съответната програма и за изпълнението на проектите, финансирани от програмата.¹⁰³

Въведени са нови задължения на ДФЗ за:

- изпращане на УО на ПРСР на информация за заявените, одобрените и изплатените суми по сключени договори за предоставяне на финансова помощ, и информация за изпълнението на индикаторите за мониторинг, свързани с прилагане на подхода ВОМР, като са определени и конкретни срокове;

- уведомяване УО на ПРСР и МИГ за резултатите от извършените проверки или посещения на място на получателите на финансова помощ преди плащане; от последваща проверка на получателя на помощта, както и за извършено плащане, като е определен и конкретен срок.

Не са създадени навременни и достатъчни нормативни условия за разработване и мониторинг на изпълнението на стратегии за местно развитие при многофондово финансиране, тъй като:

- е забавено приемането на нормативния акт за определяне на правила за координация между управляващите органи на програмите и местните инициативни групи;

- са извършвани съществени промени в наредбата за прилагането на под-мярка 19.2, непосредствено преди провеждане на първия прием на стратегии за ВОМР,

- са отпадали ключови изисквания, относно процеса на мониторинг,

⁹⁸ Одитно доказателство № 1.12.

⁹⁹ Наредба № 22 от 14.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г. при одобрени общо 64 бр. стратегии за местно развитие, на първи прием са одобрени 39 броя

¹⁰⁰ Прилагани са и Указания относно подготовката на стратегии за местно развитие при многофондово прилагане на подхода „ВОМР“ на оперативните програми

¹⁰¹ Наредба № 22 от 14.12.2015 г., обн., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г., бр. 69 от 25.08.2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

¹⁰² В наредбата са запазени и прецизирани текстовете, отнасящи се до прилагането на подхода в рамките на стратегии за ВОМР, финансирани само от ЕЗФРСР и където е целесъобразно се препраща към ПМС № 161 от 2016 г. по отношение на прилагането на подхода в рамките на стратегии, финансирани от повече от един ЕСИФ. Текстовете, определящи условията и реда за разработване на стратегии за ВОМР остават приложими и за стратегиите, финансирани от повече от един фонд.

¹⁰³ Чл. 64 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.; С чл. 39 от ПМС № 161 от 2016 г., изменено в сила от 21.04.2017 г., мониторингът за изпълнение на стратегиите за ВОМР е възложен само на УО на ПРСР

което предполага риск за ефективното прилагане на подхода ВОМР и постигане на неговите цели.

1.3. Осигуреност с ресурси и отговорни структури за координация и мониторинг на подхода „Водено от общностите местно развитие“

Подкрепата за ВОМР трябва да бъде съгласувана и координирана между съответните ЕСИФ, което следва да бъде гарантирано чрез координирано изграждане на капацитет, подбор, одобряване и финансиране на стратегиите за ВОМР и местните групи за действие.¹⁰⁴

1.3.1. За прилагането на един от трите механизма на териториалния подход за справяне с териториалните предизвикателства¹⁰⁵ - ВОМР, чрез многофондово финансиране на стратегии за ВОМР, е ангажиран значителен административен капацитет от различни структурни звена на ПРСР, оперативните програми,ДФЗ, както и органи за управление на МИГ.

1.3.1.1. На УО на ПРСР (дирекция „Развитие на селските райони“ (РСР) в Министерството на земеделието храните и горите (МЗХГ)) са определени функции на отговорен УО и координиращ действията на програмите при прилагане на подхода ВОМР, с ПМС № 161 от 04.07.2016 г. До м. юли 2016 г. отговорностите на УО на ПРСР са предимно с координиращ характер за изпълнение на стратегиите за ВОМР.¹⁰⁶

През периода от 01.01.2015 г. до м. март 2019 г., отговорното структурно звено за прилагането на подмерките от мярка 19 ВОМР на ПРСР 2014-2020 г. е отдел „ЛИДЕР“¹⁰⁷ в дирекция РСР, съгласно утвърдените от министъра на земеделието, храните и горите Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „Развитие на селските райони“ за 2014 г. и 2016 г. Наименованието на отдела, което да съответства на наименованието на изпълнявания през програмен период 2014 - 2020 г. подход ВОМР е променено с вътрешните правила, утвърдени от министъра на земеделието, храните и горите едва през 2019 г.¹⁰⁸

Основните дейности, изпълнявани от отдела по отношение на мониторинга и координацията на подхода ВОМР са:

- осигуряване на подготовката, актуализирането, контрола и отчета на прилагането на подмерките по мярка 19 на ПРСР, в т. ч. подмярка 19.2 и участие в координацията на прилагането на многофондовото финансиране на подхода;
- осъществяване на наблюдение върху изпълнението на проектите;
- предоставяне на методическа помощ и изготвяне на документи и материали, подпомагащи кандидатите;
- изготвяне на информация, доклади и анализи за напредъка по прилагането на подхода; изготвяне на материали за Комитетите за наблюдение (КН) на програмите;
- подготвяне на материали за семинари, кръгли маси; участие в информационни дейности и др.¹⁰⁹

1.3.1.2. Функциите на УО на ПРСР, като отговорен и координиращ УО по отношение изпълнение на стратегиите за ВОМР, са описани в одобрени от министъра на земеделието,

¹⁰⁴ чл. 32, т. 3 Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета

¹⁰⁵ Инструмент „Водено от общностите местно развитие“ (ВОМР), включително ВОМР с многофондово финансиране; инвестиции за стимулиране на устойчивото градско развитие на базата на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие; европейско териториално сътрудничество, в т.ч. по Дунавската стратегия на ЕС – Споразумение за партньорство, стр. 143

¹⁰⁶ Чл. 63 от Наредба № 22 за прилагане на подмярка 19.2 "Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие" на мярка 19 "ВОМР" от ПРСР за периода 2014 – 2020 г. обн., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г., в сила от 18.12.2015 г.,изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

¹⁰⁷ Наименованието съответства на наименованието на отдел „ЛИДЕР“ от програмен период 2007 – 2013 г.

¹⁰⁸ Чл.11 от Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „Развитие на селските райони“ в МЗХГ, Приложение към заповед № РД-09-272 от 15.03.2019 г.; Заповед № РД-09-783 от 14.10.2014 г.; Заповед № РД-09-610 от 23.09.2014 г.

¹⁰⁹ Одитно доказателство № 1.6. - чл.11 от Вътрешни правила за организацията на дейността на дирекция „РСР“ в МЗХГ, Приложение към заповед № РД09-272 от 15.03.2019 г.; Заповед № РД09-783 от 14.10.2014 г.; Заповед № РД09-610 от 23.09.2014 г.

храните и горите Правила за прилагане на подмярка 19.2.¹¹⁰ Част от функциите, включени в правилата, са:

- проверка на годишни доклади на МИГ за отчитане изпълнението на стратегията за ВОМР;
- извършване на посещение на място за оценка на напредъка в прилагането на стратегията и за съответствие със споразумението за изпълнение на стратегията за ВОМР;
- оказване съдействие на всички УО на програмите и методическа помощ на МИГ, участващи в изпълнението на ВОМР.

1.3.1.3. Управляващите органи на оперативните програми, финансиращи подхода¹¹¹ са част от участниците и едно от нивата в процеса по мониторинг и оценка при прилагането на подхода ВОМР:

Таблица № 2		
Министерство	Управляващ орган	Предприети действия за осигуряване на структура/звено, отговорни за прилагането на подхода ВОМР/служители с включени отговорности за прилагането на подхода
Министерство на икономиката	Управляващ орган на ОПИК Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ (ГД ЕФК) ¹¹²	Със заповед на ръководителя на УО е определен <i>Екип за координация за изпълнение на подхода ВОМР</i> по ОПИК, в която са включени поименно експерти от всички отдели на главната дирекция. На екипа е възложено да подпомага Ръководителя на УО на ОПИК при осъществяване на функциите по управление, изпълнение и контрол на дейностите по прилагане на подхода ВОМР, както и съгласуване на годишните доклади на МИГ. ¹¹³
Министерство на труда и социалната политика	Управляващ орган на ОПРЧР Главна дирекция „Европейски фондове, международни програми и проекти“ (ГД „ЕФМПП“) ¹¹⁴	За координация в изпълнение на подхода ВОМР от Ръководителя на УО на ОПРЧР е определен ¹¹⁵ <i>екип от служители от отдели</i> ¹¹⁶ , пряко свързани с осъществяване на проверка и съгласуване на процедури за прием на проекти, обявявани от МИГ, наблюдение и контрол на стратегии за ВОМР и изпълнение на проекти към стратегиите. Екипът подпомага Ръководителя на УО на ОПРЧР при осъществяване на функциите по управление, изпълнение и контрол на дейностите по прилагане и координация при изпълнение на подхода ВОМР.
Изпълнителна агенция „Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж“	Управляващ орган на ОПНОИР. Изпълнителна агенция „Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж“ (ИА ОПНОИР) ¹¹⁷	По подхода ВОМР е създадена <i>постоянна работна група</i> ¹¹⁸ с включени служители от УО от всички дирекции на специализираната администрация ¹¹⁹ и една дирекция от общата администрация, съгласно Устройствения правилник на ИА ОПНОИР. Задачите на постоянната работна група са свързани с подпомагане на Ръководителя на УО в управлението, изпълнението и контрола на дейностите по прилагане и координация на подхода ВОМР, изготвяне на указания за прием на проекти на МИГ, при необходимост извършване на промени в Наръчника на УО на ОПНОИР в главата за ВОМР ¹²⁰ . Експертите от дирекциите/ отделите на УО на ОПИК, ОПРЧР 2014-2020 и ОПНОИР, определени по подхода ВОМР по компетентност извършват съответните процедури в изпълнение на подхода, в

¹¹⁰ Одитно доказателство № 1.12. - Раздел V от Правила за прилагане на подмярка 19.2, одобрени със заповед № РД09-8 от 02.02.2018 г. на министъра на земеделието, храните и горите; Раздел IX от Правила за прилагане на подмярка 19.2, одобрени със заповед № РД09-435 от 20.06.2016 г. на министъра на земеделието, храните и горите

¹¹¹ Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, Оперативна програма „Околна среда“, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“, Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“

¹¹² Чл. 30, ал. 1 т. 2 от Устройствен правилник на Министерство на икономиката, приет с ПМС № 447 от 23.12.2014 г., изм. и доп., бр. 106 от 21.12.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.

¹¹³ Одитно доказателство № 2.1. - т. 7 от писмо от 07.11.2019 г. от ОПИК, с приложения заповеди

¹¹⁴ Чл. 29, ал. 1, т. 1 Устройствен правилник на министерство на труда и социалната политика, Приет с ПМС № 266 от 10.11.2009 г., обн. ДВ. бр. 91 от 17 Ноември 2009г., изм. и доп. ДВ. бр.16 от 22.02.2019 г.;

¹¹⁵ С резолюция към Докладна записка № 1672 от 21.09.2017 г.

¹¹⁶ отдел „Програмиране и договаряне“, отдел „Верификация, отдел „Верификация-северен“, отдел „Верификация-южен“, отдел „Управление на качеството“, отдел „Счетоводство и плащания“ на ГД „ЕФМПП“

¹¹⁷ Чл. 4, ал. 1 Устройствен правилник на Изпълнителна агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" Приложение № 3 към ПМС № 237 от 23.10.2017 г., обн., ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г., в сила от 1.11.2017 г., изм. и доп., бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 22.03.2019 г.;

¹¹⁸ със Заповед № РД-0984 от 25.05.2018 г. на изпълнителния директор на ИА ОПНОИР

¹¹⁹ Одитно доказателство № 5.1. - т. 2.2.2. Органиграма на УО от СУК на ОПНОИР; дирекция „Програмиране, наблюдение и оценка“, дирекция „Подбор на проекти и договаряне“, дирекция „Управление на риска и контрол“ от специализираната администрация и дирекция „Финансово планиране, счетоводство и плащания“ от общата администрация, съгласно Устройствен правилник на ИА ОПНОИР, Приложение № 3 към ПМС № 237 от 23.10.2017 г., обн., ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г., в сила от 1.11.2017 г., изм. и доп., бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 22.03.2019 г

¹²⁰ Одитно доказателство № 5.1.

		съответствие с одобрените от ръководителите на УО наръчници за правилата, изискванията и структурата за управление и изпълнение на оперативните програми, вкл. мониторинг на напредъка в изпълнение на проектите, чрез извършването на проверки на място. ¹²¹
Министерство на околната среда и водите	Управляващ орган на ОПОС Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ ¹²²	Отговорности за участие в прилагането на подхода по приоритетна ос 3 „НАТУРА 2000 и биоразнообразие“ на ОПОС са възложени ¹²³ на: - <i>отдел „Програмиране и планиране“</i> , като се подпомага от другите отдели в ГД ОПОС по компетентност. Задачите, свързани с подхода ВОМР, се разпределят в рамките на отдела по преценка на началника на отдела в зависимост от натовареността на служителите. - <i>отдел „Оценка на проекти и договаряне“</i> , който организира и участва при прегледа и одобрението на проектни предложения по процедури чрез подбор на проекти към стратегии за ВОМР. Конкретните дейности, отговорни структурни звена и срокове са описани в отделни процедури, утвърдени през м. декември 2018 г. към Процедурен наръчник за ОПОС. ¹²⁴

В структурата на УО на ОПОС не е включено конкретно звено с отговорности, насочени към подхода ВОМР и с вътрешни актове не са определяни работни групи/служители с функции по изпълнение на подхода, а в СУК и Процедурния наръчник на програмата не са включени задължения на отдел „Мониторинг“¹²⁵ за наблюдение на проекти по стратегии за ВОМР, финансирани от ОПОС.¹²⁶

1.3.1.2. В структурата на ДФЗ – *Разплащателна агенция (РА)*, дирекция „Договориране по прилагане на мерки за развитие на селските райони“ (ДПМРСР) отговаря за прилагането на мерките от ПРСР, в т. ч. подмярка 19.2 от мярка 19 ВОМР, съгласно Договор за уреждане на правата и задълженията между Управляващия орган на програмата и ДФЗ-РА във връзка с прилагане на ПРСР 2014 - 2020. В дирекцията е обособен отдел „Прилагане на стратегии за водено от общностите местно развитие“ (ПСВОМР) с отговорности за проверка на проекти, включени в извадка в размер на 10 на сто от цялата популация на подадените в срока за прием на конкретната процедура - проверка на спазването на процедурата за избор на проекти към стратегиите за ВОМР по подмярка 19.2, одобряване или неodobряване допустимостта на кандидатите, дейностите и разходите по проектите, предложени от МИГ; извършване на проверка на основателността на предложените разходи, липса на двойно финансиране и изкуствено създадени условия и др. На всички останали проекти извън извадката проверката се извършва от отдел „Договориране по частни мерки“ и отдел „Договориране по публични мерки“ към дирекция ДПМРСР.¹²⁷

На служители от областните дирекции, определени със заповеди на изпълнителния директор на ДФЗ, са възложени отговорности и проведено обучение за извършване на контрол на проведените процедури за избор на проектни предложения от МИГ по подмярка 19.2 и оценка на проектни предложения по одобрени процедури на МИГ. Осигурен е достъп до ИСУН 2020. Конкретните задължения на служителите от областните дирекции и отдел ПСВОМР са отразени в длъжностни характеристики.¹²⁸

Функции по прилагането на подмярка 19.2 са възложени и на дирекция „Оторизация на плащанията по прилагане на мерки за развитие на селските райони“ (ОППМРСР) по ПРСР. Дирекцията отговаря за изпълнение на дейностите по стратегиите за местно

¹²¹ Одитно доказателство № 2.1.; Одитно доказателство № 2.1.1.; Одитно доказателство № 3.1.; Одитно доказателство № 3.1.1.; Одитно доказателство № 5.1.; т. 19.3 „Постоянна работна група“ от глава 19 „Подход ВОМР“ от Наръчник на ОПНОИР

¹²² Чл. 33, ал. 2 от Устройствен правилник, приет с ПМС № 208 от 27.09.2017 г., изм., бр. 23 от 19.03.2019 г., в сила от 19.03.2019 г.

¹²³ Одитно доказателство № 4.2.

¹²⁴ Одитно доказателство № 4.4.; 4.5. и 4.6.;

¹²⁵ отдел „Мониторинг“ организира и координира процесите, свързани с мониторинга по проекти, одобрени за финансиране по ОПОС 2014-2020 г.; извършва техническа и финансова верификация на исканията за плащане по съответната приоритетна ос на ОПОС 2014-2020 г.; извършва анализ и обобщаване на информацията за напредъка на ниво проект и предлага предприемане на необходимите мерки при отклонения в постигане на целите на проектите, приоритетната ос и програмата – т. 2.2.1.6. от СУК на ОПОС (версия 2)

¹²⁶ Одитно доказателство № 4.4.; 4.5. и 4.6.

¹²⁷ Одитно доказателство № 6.1.; чл. 37, т. 1 и т. 14 от Устройствен правилник на Държавен фонд „Земеделие“, приет с ПМС № 151 от 16.07.2012 г., изм. и доп. ДВ. бр. 30 от 24.04. 2015 г.; виж т. 124 от настоящия доклад

¹²⁸ Одитно доказателство № 6.1.

развитие, одобрява или не одобрява за финансиране разходите по проектите, предложени от МИГ¹²⁹.

1.3.1.4. Участници в подхода ВОМР са Местните инициативни групи, които са юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност, регистрирани като сдружение по реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел и представляват публично-частни партньорства¹³⁰. Местните групи за действие/местните инициативни групи включват представители на заинтересованите страни от местната общност (община/общини, бизнес, неправителствени организации (НПО). Органите за управление на МИГ са Общото събрание (ОС), като колективен върховен орган, чиито членове задължително са общината/ите от територията на действие на МИГ и Управителен съвет (УС), като колективен управителен орган, в състав не по-малко от 5 лица¹³¹. МИГ извършват дейността съгласно приетите устави на сдруженията. За срока на изпълнение и постигане на целите на стратегията за ВОМР от МИГ от одитната извадка са осигурени екипи от служители на пълен работен ден за позициите изпълнителен директор, експерт по прилагане на стратегията за ВОМР, счетоводител и технически изпълнител.¹³²

Проверката на стратегиите за ВОМР на МИГ от одитната извадка показва, че са извършвани многобройни промени в колективните органи за управление и екипите за изпълнение на стратегиите за ВОМР на МИГ, поради напускане и съответно приемане на нови членове.¹³³

От всички участници по подхода ВОМР са определени структурни звена/ екипи за наблюдение, координация и контрол на подхода ВОМР, с изключение на УО на ОПОС.

Невъзлагането на отговорности на отдел „Мониторинг“ към УО на ОПОС по отношение наблюдение на изпълнението на проекти към стратегии за ВОМР, финансирани от ОПОС и извършваните многобройни промени в колективните органи и екипите за изпълнение на стратегиите за ВОМР на МИГ обуславя риск за ефективно проследяване напредъка на проектите и вземане на решения, и изпълнение на стратегиите за ВОМР.

1.3.2. Административен капацитет на отговорното структурно звено в Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони

1.3.2.1. През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. функциите на ръководител на УО на ПРСР¹³⁴ са изпълнявани от 3 длъжностни лица по вътрешно съвместителство, като длъжността „директор на дирекция РСР“ е заемана чрез подбор между служителите и временно преместване по реда на чл. 82а от ЗДСл.¹³⁵

Наблюдава се тенденция към намаляване на утвърдената численост в отговорното структурно звено в УО на ПРСР по прилагане на подхода ВОМР¹³⁶. Към 01.01.2015 г. отделът е с утвърдена численост от 13 щатни бройки експертен персонал и 9 служители допълнителна численост по ПМС № 230 от 2009 г.¹³⁷, или общо 22.¹³⁸ От 21.04.2015 г. е извършено реструктуриране в дирекция „Развитие на селските райони“¹³⁹, в резултат на което утвърдената численост на отдела е намалена на 9 щатни бройки експертен състав и 5

¹²⁹ Чл. 38, т. 12 от Устройствен правилник на Държавен фонд „Земеделие“, Приет с ПМС № 151 от 16.07.2012 г., изм. и доп. ДВ. бр.30 от 24.04.2015 г.

¹³⁰ Чл.12, ал.1 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. изм. и доп., бр.69 от 25.08.2017., в сила от 25.08.2017 г., издадена от министъра на земеделието и храните

¹³¹ чл. 23 от ЗЮЛНЦ; чл. 12, ал. 1, т. 2 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. изм. и доп., бр. 69 от 25.08.2017., в сила от 25.08.2017 г., издадена от министъра на земеделието и храните;

¹³² Одитно доказателство № 20; чл. 13, ал. 1, т. 2 от Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2

¹³³ Одитно доказателство № 1.9.

¹³⁴ Отговорен за прилагането на подхода ВОМР, Чл. 11, ал. 1 и ал. 2 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹³⁵ Одитно доказателство № 1.21.; Одитно доказателство № 1.19.; Одитно доказателство № 1.20.

¹³⁶ През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. наименованието на отдела е променяно, като през 2015 г. е отдел „Мерки по Ос 4“ - Отдел „Лидер“; през 2016 г. е отдел „Лидер“; през 2017 г. – отдел „Лидер“; през 2018 г. отдел „Лидер“, отдел ВОМР и през 2019 г. отдел ВОМР

¹³⁷ ПМС № 230 от 2009 г за назначаване на допълнителен персонал за нуждите и в срока на прилагане на Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. със средства от техническата помощ на програмата

¹³⁸ Одитно доказателство № 1.21.

¹³⁹ С влизането в сила на измененията и допълненията в Устройствения правилник на МЗХГ, ДВ. бр. 29 от 21.04.2015 г.

служители по ПМС № 230 от 2009 г., или общо 14. През 2017 г.¹⁴⁰ отново са намалени щатните бройки на експертите - с 2, а през 2019 г. са увеличени с 1, или утвърдената обща численост към 31.12.2019 г. е 13. *През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г., в резултат от структурните промени, утвърдената обща численост на отдела е намалена с 41 на сто.*

Относителният дял на заетите експертни служители и допълнителната численост по ПМС № 230 от 2009 г. в отдел ВОМР към 01.01.2015 г. и към 31.12.2019 г. е 77 на сто спрямо утвърдената численост към посочения период.

През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. назначените експерти са 2, а са прекратени правоотношенията на 6 експерта. По ПМС № 209 от 2015 г. е назначен 1 служител, а на 3-ма са прекратени правоотношенията. В края на всяка година от периода остават незаети общо 11 бр. от допълнителната численост по ПМС № 230 от 2009 г. и по ПМС № 209 от 2015 г., в резултат от извършвани структурни промени. От МЗХГ са предприемани действия за осигуряване на допълнителен персонал, чрез провеждане на процедури за подбор. Част от процедурите са приключени без назначаване на служители, поради липса на подходящи кандидати.¹⁴¹

1.3.2.2. Дейностите по наблюдение и контрол на стратегиите за ВОМР, извършвани от служителите на отдел ВОМР, са описани в Правила за прилагане на подмярка 19.2. „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР“.¹⁴² Разделянето на отговорностите по наблюдение на изпълнението на стратегиите, а в случай на финансиране от повече от един фонд и за координацията със съответния УО на финансиращата оперативна програма, се осъществява от началника на отдела, отговорен за прилагане на мярка 19 от ПРСР, чрез определяне по двама служители за всяка от одобрените за финансиране стратегии за ВОМР. Най-малко веднъж на всеки две години началникът на отдела преразпределя служителите, с цел осигуряване на единен подход, безпристрастност, обективност и ефикасност при извършването на дейностите по наблюдение и контрол на стратегиите за ВОМР.¹⁴³ През 2019 г. с изменение и допълнение на Правилата за прилагане на подмярка 19.2 срокът за преразпределяне на отговорностите е променен от две на три години.¹⁴⁴

Редуцирането с 41 на сто, през периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г., на утвърдената численост в отговорното структурно звено в Управляващия орган на ПРСР, в резултат на извършените структурни промени и текучеството на ръководен и експертен състав, създават риск за ефективно изпълнение на функциите по прилагане на подхода ВОМР.

1.3.3. Финансов ресурс по подхода „Водено от общностите местно развитие“

1.3.3.1. Изисквания за определяне на размера на финансовия ресурс за прилагане на подхода ВОМР са поставени в чл. 59, т. 5 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 и в Споразумението за партньорство. Съгласно Споразумението за партньорство, средствата от ЕЗФРСР, ЕСФ и ЕФРР за прилагане на подхода ВОМР следва да бъдат в размер на 5 на сто на сто от разпределените средства от оперативни програми ОПИК, ОПРЧР, ОПРР, ОПНОИР, ОПОС.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Устройствен правилник на МЗХГ, обн. ДВ., бр. 55 от 07.07.2017 г.

¹⁴¹ Одитно доказателство № 1.21.

¹⁴² Одитно доказателство № 1.12. от Правила за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР“ на мярка 19 ВОМР, 2018 г. - Раздел V „Предоставяне на методическа помощ на МИГ. Наблюдение и контрол върху изпълнението на стратегиите за ВОМР и координация на действията на съответните програми във връзка с изпълнението на стратегии за ВОМР, финансирани по повече от един фонд“; Раздел VIII „Посещения на място и наблюдение на място на процеса на изпълнение на стратегиите за ВОМР и след приключването на тяхното изпълнение“ от Правила за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР на мярка 19 ВОМР, 2018 г.

¹⁴³ Одитно доказателство № 1.12. чл. 23, ал. 3 от Правила за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР“ на мярка 19 ВОМР, 2018 г.

¹⁴⁴ Одитно доказателство № 1.12;

¹⁴⁵ Споразумение за партньорство, стр. 145

На заседание на СКУСЕС, проведено на 18.06.2014 г. е внесена за разглеждане и одобряване „Концепция за реализиране на водено от общността местно развитие“. На оперативно заседание на МС, проведено на 25.06.2014 г. е взето решение да бъде внесен доклад с оглед вземане на политическо решение за прилагане на подхода ВОМР през програмнен период 2014-2020. С писмо № 0202-112 от 24.05.2014 г. на заместник министър-председателя и министър на правосъдието е изпратен доклад до МС с предложение за одобрение на „Концепция за прилагане на подхода Водено от общностите местно развитие, финансиран със средства от ЕСИФ през програмнен период 2014 – 2020“.¹⁴⁶

В концепцията е конкретизиран начина на формиране на размера на финансовите средства по съответната програма за прилагане на подхода ВОМР, като от общия размер на средства от европейските фондове, участващи по подхода, по съответната програма се изключат тези за техническа помощ. Наблюдава се различна практика при определяне на финансовия ресурс за подхода ВОМР по програми.¹⁴⁷

Подкрепата по подхода ВОМР чрез многофондово финансиране от всяка оперативна програма, участваща в подхода, е по мерки/операции, които попадат в обхвата на приоритетните оси, инвестиционните приоритети, съответните им специфични цели и тематичните цели, към които ЕСФ и ЕФРР имат принос¹⁴⁸ и които са допустими съгласно условията и изискванията на посочените европейски фондове. От ЕЗФРСР се предоставят средства по: мерки за изпълнение на стратегии за местно развитие, избрани от ПРСР; мерки по Регламент (ЕС) № 1305/2013 и мерки, извън обхвата на мерките от Регламент (ЕС) № 1305/2013, но съответстващи на условията по регламента.¹⁴⁹

а) Планираният финансов ресурс за подхода ВОМР от ЕФРР и ЕСФ по приоритетни оси е включен в оперативните програми ОПИК, ОПОС, ОПРЧР и ОПНОИР:

Измерение 4 – Териториални механизми за изпълнение				
Фонд	Оперативна програма	Приоритетна ос	Код	Сума в евро
ЕФРР	ОПИК	ПО 1 „Технологично развитие и иновации“	06 Инициативи, водени от общностите местно развитие	16 194 233
		ПО 2 „Предприемачество и капацитет за растеж на МСП“	06 Инициативи, водени от общностите местно развитие	<u>37 786 543</u> 53 980 776
ЕФРР	ОПОС	ПО 03 „Натура 2000 и биоразнообразие“	06 Инициативи, водени от общностите местно развитие	16 539 862
ЕСФ	ОПРЧР	ПО 1 „Подобряване достъпа до заетост и качеството на работните места“	06 Инициативи, водени от общностите местно развитие	22 086 915
		ПО 2 „Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“	06 Инициативи, водени от общностите местно развитие	<u>24 433 129</u> 46 520 044
ЕСФ	ОПНОИР	ПО 3 „Образователна среда за активно социално включване“	06 Инициативи, водени от общностите местно развитие	35 058 864
Източник: ОПИК, одобрена от ЕК с Решение от 30.09.2015 г.; ОПОС, одобрена от ЕК с Решение от 15.06.2015 г.; ОПРЧР, одобрена от ЕК с Решение от 27.11.2014 г. ОПНОИР, одобрена от ЕК с Решение от 19.02.2015 г.				

¹⁴⁶ Одитно доказателство № 7.2. - т. 4 и т. 5 от писмо от ЦКЗ № 02.51-7 от 28.05.2020 г., приложения

¹⁴⁷ Одитно доказателство № 3.1. - Писмо от 27.11.2019 г. ОПРЧР; Одитно доказателство № 2.2. - Писмо от 25.11.2019 г. ОПИК; Одитно доказателство № 3.1. - писмо от 27.11.2020 г. ОПРЧР; Одитно доказателство № 5.2. - писмо от 25.11.2020 г. на ОПНОИР; Одитно доказателство № 4.4. - писмо от 19.11.2020 г. ОПОС

¹⁴⁸ Приложение № 3 -Таблица с приоритети; нормативна уредба; ОПИК, одобрена от ЕК с Решение от 30.09.2015 г.; ОПОС, одобрена от ЕК с Решение от 15.06.2015 г.; ОПРЧР 2014-2020 одобрена от ЕК с Решение от 27.11.2014 г. ОПНОИР, одобрена от ЕК с Решение от 19.02.2015 г.

¹⁴⁹ В стратегиите за ВОМР не се включват мерки от ПРСР 2014 - 2020 г., предвиждащи фиксирани плащания и мерки, свързани със схеми за плащания на площ, в т. ч. мярка 6 „Развитие на стопанства и предприятия“ - подмерки 6.1 „Стартова помощ за млади земеделски производители“, 6.2 „Стартова помощ за неземеделски дейности“ и 6.3 „Стартова помощ за развитие на малки стопанства“. Местните инициативни групи не са допустими бенефициенти по мярка 16 „Сътрудничество“ от ПРСР и мярка 7 „Основни услуги и обновяване на селата в селските райони“ на национално ниво, но мярката може да бъде включена в стратегиите за водено от общностите местно развитие и МИГ могат да са допустим бенефициент по нея.

В одобрената от ЕК ОПНОИР¹⁵⁰ по код 06 „Инициативи за водено от общностите местно развитие“ на ПО 3 са планирани 35 058 864 евро или общо за подхода 80 669 620 лв., от които по ЕСФ 68 569 177 лв. и национално съфинансиране 12 100 443 лв.¹⁵¹ На петото заседание на КН на ОПНОИР, проведено на 25.11.2016 г., в критериите за подбор на операция е взето решение общият планиран бюджет да се намали до 80 000 000 лв., което е в рамките на заложеното по код 06 „Инициативи за водено от общностите местно развитие“ по ОПНОИР. Остатъкът от 669 620 лв. е решено да остане на разположение по ПО 3¹⁵², при планирането на други операции/процедури, с оглед постигане на целите и индикаторите по приоритетната ос и инвестиционния приоритет на ОПНОИР¹⁵³. Управляващият орган на ОПНОИР предвижда при следващо изменение на оперативната програма да намали допълнително сумата по код 06 „Инициативи за водено от общностите местно развитие“ от ОПНОИР, съобразно договорения в стратегиите за ВОМР финансов ресурс на обща стойност 10 153 635 лв.¹⁵⁴

б) Планираният финансов ресурс по мярка 19 ВОМР, с включено финансиране от ЕЗФРСР и национално съфинансиране е представено в следната таблица:

Таблица № 4				
Източници на финансиране	Програма	Под-мерки на мярка 19 „Подкрепа за местно развитие по LEADER/BOMP	Сума от ПРСР в евро	Окончателна сума по м.19 в лева
ЕЗФРСР Национално съфинансиране	ПРСР	Подмярка 19.1 „Помощ за подготвителни дейности“	4 766 442	9 322 207 - 2 933 700 - 977 900 5 410 607
		Подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за BOMP“	90 163 876	176 342 508 + 2 933 700 179 276 208
		Подмярка 19.3 „Подготовка и изпълнение на дейности за сътрудничество на местни инициативни групи“	6 500 000	12 712 700
		Подмярка 19.4 Текущи разходи и популяризиране на стратегия за водено от общностите местно развитие	30 053 959	58 779 533 + 977 900 59 757 433
Общо: М19 — Подкрепа за местно развитие по LEADER (BOMP — водено от общностите местно развитие) (член 35 от Регламент (ЕС) № 1303/2013)			131 484 277	257 156 947
Източник: ПРСР				

Бюджетът по подмярка 19.2, планиран в ПРСР е в размер на 176 342 508 лв. Поради високия обществен интерес от прилагането на подхода ВОМР е завишен бюджетът на втората покана по подмярка 19.2 за прием на стратегии за ВОМР, спрямо първоначално предвидения, като средства в размер на 2 933 700 лв., необходими за осигуряване на финансиране от ПРСР на една стратегия за ВОМР са прехвърлени от подмярка 19.1 към подмярка 19.2. За осигуряване на съответната сума по подмярка 19.4 са прехвърлени 977 900 лв. от подмярка 19.1. Намалването на финансовия ресурс на подмярка 19.1 не оказва негативно влияние върху средствата, необходими за финансиране на малки пилотни проекти¹⁵⁵, според извършения анализ от УО на ПРСР.¹⁵⁶

¹⁵⁰ одобрена от ЕК с Решение от 19.02.2015 г.

¹⁵¹ Измерение 4 –Териториални механизми за изпълнение

¹⁵² по която е програмиран ресурса за подхода

¹⁵³ инвестиционен приоритет 9.ii. „Социално-икономическо интегриране на маргинализираните общности като например ромите“

¹⁵⁴ Одитно доказателство № 5.9.

¹⁵⁵ Подмярка 19.1 подкрепя и реализацията на малки пилотни проекти, по които ще могат да кандидатстват МИГ, чиито стратегии за ВОМР не са одобрени за финансиране през програмен период 2014 - 2020 г., ПРСР, версия от 26.02.2015 г., стр. 588

¹⁵⁶ Одитно доказателство № 15.4.

Бюджетът по подхода ВОМР възлиза общо на 596 722 781 лв., в т. ч. европейско финансиране в размер на 520 072 212 лв. (с участие от ЕЗФРСР - 90 на сто¹⁵⁷ и от ЕФРР и ЕСФ - 85 на сто.¹⁵⁸) и национално съфинансиране - 76 650 569 лв. Финансовият ресурс, предвиден за изпълнение на стратегии за ВОМР е общо в размер на 518 842 042 лв.

Финансовите средства, включени в стратегии за ВОМР възлизат на 305 163 531 лв., или 58,8 на сто от планирания ресурс.¹⁵⁹:

Таблица № 5 Разпределение на предвидения финансов ресурс за подхода ВОМР и включен в стратегии за ВОМР по програми и източници на финансиране							
Програми, участващи в подхода ВОМР	Предвиден финансов ресурс за подхода ВОМР – в лева			Финансов ресурс, включен в стратегии за ВОМР - в лева			Относителен дял % к. 5/ к. 2
	Общ	ЕС	НФ	Общ	ЕС	НФ	
1	2	3	4	5	6	7	8
ПРСР	257 156 947 в т. ч. подмярка 19.2	231 441 252	25 715 695				
	179 276 208	161 348 587	17 927 621	178 920 701	161 028 631	17 892 070	99,8
ОПИК	124 207 047	105 575 990	18 631 057	57 292 540	48 698 659	8 593 881	46, 1
ОПРЧР	97 300 956	82 705 813	14 595 143	45 324 224	38 525 590	6 798 634	46, 6
ОПНОИР	80 000 000	68 000 000	12 000 000	10 153 635	8 630 590	1 523 045	12,7
ОПОС	38 057 831	32 349 157	5 708 674	13 472 431	11 451 566	2 020 865	35, 4
Общо за включване в стратегии за ВОМР:	518 842 042	449 979 547	68 862 495	305 163 531	268 335 036	36 828 495	58,8
Общо по подхода ВОМР	596 722 781	520 072 212	76 650 569	305 163 531	268 335 036	36 828 495	51,1
Източник: Управляващи органи и Комитети за наблюдение на програмите, участващи в подхода ВОМР							

1.3.3.2. С ПМС № 161 от 04.07.2016 г. на програмите, финансиращи подхода ВОМР, е предоставена възможност в зависимост от договорените финансови ресурси да прехвърлят средства, първоначално предвидени за подхода, към други мерки в рамките на съответната програма не по-рано от 31.12.2017 г.¹⁶⁰ Осигурената възможност е реализирана от всички УО на оперативните програми, тъй като първоначално планираните средства от тях за подхода ВОМР¹⁶¹ не са включени в стратегиите за ВОМР в предвидения размер. Изключение прави УО на ПРСР, тъй като предвиденият финансов ресурс за включване в стратегии за ВОМР от програмата е планиран по подмярка 19.2 почти сто на сто.¹⁶² През периода от средата на 2018 г. до края на 2019 г. от УО на оперативните програми са предприети действия за пренасочване на свободния финансов ресурс, първоначално предвиден за подхода ВОМР, което е отразено в оперативните програми. Освободените средства от подхода се ползват за програмиране на други мерки в обхвата на съответните приоритетни оси по оперативни програми, в рамките на които ресурсът е първоначално

¹⁵⁷ ПРСР 2014 – 2020 г. от 26.02.2015 г. стр. 586, 658

¹⁵⁸ ОПИК от 30.09.2015 г., стр. 119; ОПОС от 15.06.2015 г., стр. 119; ОПРЧР от 27.11.2014 г., стр. 24; ОПНОИР от 19.02.2015 г., стр. 153

¹⁵⁹ Одитно доказателство № 1.18.

¹⁶⁰ Чл. 40, ал. 1 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁶¹ код 06 „Инициативи за водено от общностите местно развитие“, Измерение 4 „Териториални механизми за изпълнение“ на ОПИК, ОПРЧР, ОПОС, ОПНОИР

¹⁶² Одитно доказателство № 1.18

разпределен.^{163, 164, 165, 166}

Наличието на финансови средства, невяклучени в стратегиите за ВОР по оперативни програми, спрямо първоначално предвидения финансов ресурс за вяклучване в стратегиите, се дължи на:

- недостатъчна воля и готовност на МИГ да участват по подхода, с многофондово финансиране;
- недобра организация и координация на действията между УО на програмите, участващи в подхода, поради неяснота относно схемата за прилагане на многофондово финансиране, което е резултат от забавяне при приемането на ПМС № 161 от 2016 г.;
- участието на ОПНОИР само във втора покана за подбор на МИГ и стратегии за ВОР, поради неяснота относно прилагането на многофондово финансиране по първата покана за СВОР от 2016 г. и липса на одобрени от КН на ОПНОИР критерии за подбор на операция по подхода ВОР;
- непланиране на максимален размер на нормативно¹⁶⁷ предвидения общ публичен принос по програми във финансовия план на стратегиите за ВОР, липса на кандидати и потенциални целеви групи за участие в подхода и др.¹⁶⁸

Таблица № 6 Разпределение на освободените финансови средства, първоначално предвидени за подхода ВОР по програми			
Програми, участващи в подхода ВОР	Предвиден финансов ресурс за вяклучване в стратегии за ВОР в лева	Освободен финансов ресурс, предвиден за вяклучване в стратегии за ВОР – в лева	Относителен дял в % к. 3/ к. 2
1	2	3	4
ПРСР подмярка 19.2	179 276 208	355 507	0, 2
ОПИК	124 207 047	66 914 507	53, 9
ОПРЧР	97 300 956	51 976 733	53, 4
ОПОС	38 057 831	24 585 400	64, 6
ОПНОИР	80 000 000	69 846 365	87, 3
Общо:	518 843 490	213 679 959	41, 2
Източник: Управляващи органи на програмите, участващи в подхода ВОР			

От финансиращите подхода програми, извън ПРСР, най-малък и почти еднакъв е относителният дял на освободените финансови средства спрямо първоначално предвидените по подхода ВОР от ОПРЧР и ОПИК, което означава, че вяклучените средства в стратегиите за ВОР с финансиране от двете програми са в най-голям размер. Най-висок е относителният дял 87,3 на сто на освободените финансови средства спрямо

първоначално предвидените по подхода ВОР от ОПНОИР, или вяклучените средства в стратегиите за ВОР са с най-малък размер. Причините са, че програмата участва само във втората покана за предоставяне на финансиране за стратегии на МИГ, с краен срок за кандидатстване 31.08.2017 г. и изчерпаната нормативна възможност за подбор на нови стратегии и прилагане на подхода ВОР след 31.12.2017 г.¹⁶⁹, както и поради отсъствие на готовност за участие по подхода по първата покана.¹⁷⁰

¹⁶³ Одитно доказателство № 2.1.; Одитно доказателство № 2.6.

¹⁶⁴ Одитно доказателство № 4.4.; ОПОС, одобрена с решение на ЕК от 15.06.2015 г., стр. 76; ОПОС, изменена с решение на ЕК от 19.11.2019 г., стр. 79; <https://www.eufunds.bg/bg/opos/term/411>

¹⁶⁵ Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 1.12.; чл. 33, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. и чл. 40, ал. 1 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁶⁶ Одитно доказателство № 3.4.; <https://esf.bg/komitet-za-nablyudenie/>, т. 7 от протокола от 13 заседание и критерии; Одитно доказателство № 3.4.; Одитно доказателство № 3.11.

¹⁶⁷ Чл. 9 на ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁶⁸ Одитно доказателство № 1.27.

¹⁶⁹ Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 1.12.; чл. 33, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. и на чл. 40, ал. 1 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁷⁰ Одитно доказателство № 5.2.; Пето заседание на КН, проведено на 25.11.2016 г.;

Включените в стратегиите за ВОМР финансови средства представляват 58,8 на сто спрямо предвидения общ финансов ресурс по програми, като с най-голям относителен дял са ПРСР, ОПРЧР и ОПИК.

Предприетите действия от УО на оперативните програми за освобождаване на финансови средства, първоначално предвидени по подхода ВОМР и използването/прехвърлянето им към други мерки в рамките на съответната програма са с цел добро финансово управление на ресурсите по оперативни програми и в изпълнение на член 33, § 4 на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и на чл. 40, ал. 1 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

В резултат, местната общност е лишена от ползването на ресурс в размер на 214 млн. лв., предназначен за стимулиране на слабо развити селски райони. Тези средства, преразпределени към други мерки в рамките на съответната оперативна програма, не допринасят за постигане на приоритетите и целите на подхода ВОМР.

2. Осигуряване на информация за ефективно наблюдение на изпълнението на стратегии за Водено от общностите местно развитие

Осигуряването на своевременна и надеждна информация е необходимо условие за осъществяване на ефективен мониторинг на изпълнението на стратегии за ВОМР.

2.1. Въведен ред за мониторинг, електронно и автоматизирано събиране и обработване на информация от финансиращите програми

С въвеждането на многофондово финансиране при прилагането на подхода ВОМР през програмен период 2014 - 2020 г., за изпълнението на отделните проекти в рамките на стратегии за ВОМР, в т. ч. и за мониторинг на проектите, се прилагат съответните условия на всяка от включените програми.¹⁷¹

2.1.1. Наличието на система за мониторинг е въведено с Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета, които определят държавите-членки да осъществяват мониторинг на програмите с цел провеждане на преглед на изпълнението и напредъка в постигането на целите на оперативните програми.¹⁷² Всяка програма за развитие на селските райони подлежи на редовен мониторинг по отношение на нейното изпълнение, показателите, процедурите за мониторинг, напредъка към установените цели на програмата, изготвянето на годишните доклади и оценките.¹⁷³

Управляващите органи на оперативните програми са задължени да изградят система за записване и съхранение в компютъризирана форма на данни за всяка операция по отношение на мониторинга, оценката, финансовото управление, верификацията и одита, включително данни за индивидуалните участници в операцията, когато това е приложимо.¹⁷⁴ Гарантиране на наличие на подходяща и сигурна електронна система, която да записва, поддържа, управлява и докладва статистическа информация за ПРСР и нейното изпълнение, и необходима за наблюдението и напредъка на определените цели и приоритети, се изисква и от УО на ПРСР.¹⁷⁵ Ключова информация за изпълнението на програмата за всяка операция, избрана за финансиране и за приключените операции, необходима за мониторинга и оценката, включително информация за всеки бенефициент и проект, следва да се записва и съхранява по електронен начин.¹⁷⁶

Изискванията на Правото на общността, относно изграждане на електронна система за записване и съхранение на данни, в т. ч. за целите на мониторинга, на национално ниво са заложили в Споразумението за партньорство 2014 - 2020 г.,¹⁷⁷ в Закона за управление на

¹⁷¹ Споразумение за партньорство, стр. 145; чл. 3 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁷² чл. 48 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета

¹⁷³ чл. 48 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета; параграф 51 и Дял VII от Регламент (ЕС) 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета

¹⁷⁴ чл. 125, параграф 2, б. „г“ и „д“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013

¹⁷⁵ чл. 66, параграф 1 а), чл. 67, чл. 68 от Регламент (ЕС) № 1305/2013

¹⁷⁶ чл. 70 от Регламент (ЕС) № 1305/2013

¹⁷⁷ Раздел IV, т. 4.1. и т.4.2. от Споразумението за партньорство

средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове¹⁷⁸ и в ПМС № 161 от 04.07.2016 г.¹⁷⁹

2.1.1.1. Мониторингът за изпълнение на стратегиите за ВОМР е възложен на УО на водещия фонд (ПРСР) и на МИГ.¹⁸⁰ С ПМС № 161 от 2016 г. на УО на ПРСР, като форми на мониторинг, са определени отговорности за:

- изготвяне на шестмесечни отчети за изпълнението на стратегиите за ВОМР и тяхното представяне на Съвет за координация и управление на средства от ЕС (СКУСЕС) и на КН на програмите, участващи в подхода¹⁸¹;

- изготвяне на отчет за междинно изпълнение на всеки от заложените общи индикатори по стратегиите за ВОМР на МИГ, към 31.12.2018 г.¹⁸²;

- одобряване на годишни доклади на МИГ за отчитане изпълнението на стратегия за ВОМР след съгласуване с УО на оперативните програми, страни по споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР.¹⁸³

Изпълнението на нормативните изисквания относно отчетите и годишните доклади за отчитане изпълнението на стратегии за ВОМР е представено подробно съответно в раздел I, т. 3.3. и т. 4.2. от настоящия доклад.

С представянето на шестмесечни отчети за изпълнението на стратегиите за ВОМР на КН на програмите, финансиращи подхода и със съгласуването на годишните доклади, на практика УО на оперативните програми получават информация и осъществяват мониторинг за напредъка в изпълнението на стратегиите, които финансират. Управляващите органи на програмите имат право да осъществяват контрол върху МИГ и върху изпълнението на стратегията, в частта за която предоставят безвъзмездна финансова помощ.¹⁸⁴ След постъпили бележки от УО на оперативните програми и от дирекция „Централно координационно звено“ (ЦКЗ) към администрацията на МС, и последвала съгласувателна процедура за изменение и допълнение на Наредба № 22 от 2015 г., през 2017 г., в Раздел II¹⁸⁵ на Глава четвърта от наредбата са заличени текстовете, свързани със задължения на УО на програмите, страни по споразумението (извън УО на ПРСР 2014-2020 г.), за изпълнение на стратегия за ВОМР, в т. ч. за извършване на мониторинг на стратегиите за ВОМР в частта, отнасяща се за съответната програма и за изпълнението на проектите, финансирани от програмата.¹⁸⁶ С ПМС № 161 от 2016 г., изменено в сила от 21.04.2017 г., мониторингът за изпълнение на стратегиите за ВОМР е възложен само на УО на ПРСР.¹⁸⁷ *Посочените факти показват, че участието на управляващите органи в процеса на мониторинг при изпълнение на стратегии за ВОМР не е ясно и прецизно регламентиран, независимо че проекти се финансират от ЕСФ и ЕФРР и оперативните програми са страни по споразумението за изпълнение на стратегии.*

Отговорностите и функциите на УО на оперативните програми по отношение на координацията и прилагането на подхода ВОМР са въведени в обособени глави ВОМР на одобрените от ръководителите на УО Наръчници. В отделна част от глава ВОМР е посочено извършването на мониторинга върху изпълнението на проект в рамките на стратегия за ВОМР, като текстовете основно преповтарят изискванията на чл. 51 от ПМС № 161 от 2016 г. В съответните глави от наръчниците са определени правилата/процедурите и реда за наблюдение изпълнението на сключените договори по оперативни програми, които се

¹⁷⁸ чл. 21, ал. 1 и чл. 22, ал.1 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове

¹⁷⁹ чл. 53 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁸⁰ чл. 11, чл. 33 и чл. 39 от ПМС № 161 от 2016 г., изм. и доп., бр. 32 от 21.04.2017 г., в сила от 21.04.2017 г.

¹⁸¹ чл. 39, ал. 2 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁸² чл. 40, ал. 6 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁸³ чл. 51 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁸⁴ чл.10, ал.1 от Споразумение за изпълнение на стратегия за ВОМР

¹⁸⁵ Глава четвърта, Раздел II „Задължения на страните по споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР във връзка с изпълнението на стратегията за ВОМР“

¹⁸⁶ Одитно доказателство № 1.14.; Наредба № 22 от 14.12.2015 г., бр. 69 от 25.08.2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

¹⁸⁷ чл. 39 от ПМС № 161 от 2016 г., изм. и доп., бр. 32 от 21.04.2017 г., в сила от 21.04.2017 г.

прилагат и за проектите в рамките на стратегии за ВОМР.¹⁸⁸ Изключение от посоченото прави Наръчника на ОПОС, където въпреки утвърдената Глава Т „Извършване на проверка относно спазване процедурата за подбор на проекти, подавани по стратегиите за ВОМР по приоритетна ос 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ на ОПОС 2014-2020 г.“, с приложения процедура и контролен лист¹⁸⁹, липсват изисквания за осъществяване на мониторинг и оценка на подхода.¹⁹⁰

Неопределянето от УО на ОПОС на ред, отговорности и условия за координация предпоставя слабото участие на МИГ с проекти за финансиране от ОПОС и показва липса на ангажираност на УО към прилагането на подхода.

Изпълнението на дейности по наблюдение на проекти по мярка 19 ВОМР, в т. ч. подмярка 19.2 е възложено на отдел ВОМР, с Вътрешни правила за организация на дейността на дирекция „Развитие на селските райони“ (РСР). В обхвата на дейностите по наблюдение са включени изготвяне на доклади и анализи за напредъка по прилагане на подмерките от мярка 19 ВОМР от ПРСР; участие в координацията и изготвяне на материали за КН на програмите, финансирани със средства от ЕС; подготвяне на материали за семинари, кръгли маси и участие в информационни събития.¹⁹¹

Наблюдението и контролът, както и координацията на действията на съответните програми, извършвани от УО на ПРСР, във връзка с изпълнението на стратегии за ВОМР, финансирани по повече от един фонд, са уредени с Правила за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР“ на мярка 19 „ВОМР“, одобрени и актуализирани със заповеди на министъра на земеделието, храните и горите.¹⁹² Определени са процедурите/дейностите на УО на ПРСР по предоставяне на методическа помощ на МИГ; информираност и публичност, свързани с прилагане на под-мярка 19.2. и др.¹⁹³

Правата и задълженията на УО на ПРСР и МИГ относно мониторинга на стратегии за ВОМР са описани в Споразумение за изпълнение на стратегии за ВОМР.¹⁹⁴

2.1.1.2. Дейностите по въвеждане, събиране и систематизиране на коректна и достоверна информация във връзка с подбора и изпълнението на стратегии за ВОМР, както и във връзка с дейностите по изпълнението, управлението, наблюдението, оценката и контрола на проектите към тях от УО на ПРСР, ДФЗ, МИГ и получателите на финансова помощ и съобразно техните отговорности в ИСУН, са въведени като нови изисквания от 2017 г. с ПМС № 161 от 04.07.2016 г.¹⁹⁵ и Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР“.¹⁹⁶

Нормативните изисквания са залегнали в Наръчниците¹⁹⁷ и СУК¹⁹⁸ на УО на оперативните програми, финансиращи подхода ВОМР, чрез въведени правила/процедури.¹⁹⁹

¹⁸⁸ Одитно доказателство № 2.4.2. Глава 7. „Мониторинг и верификация на договори по ОПИК“ от Наръчника на ОПИК; Глава 7 „Наблюдение на проектите и верификация“ от Наръчника на ОПНОИР; Глава 7 „Техническа и финансова верификация“ на ОПРЧР; Глава Р, Р.1. Процедура за извършване на верификация по оперативна програма „Околна среда“; Споразумение за партньорство, стр. 145; чл. 3 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁸⁹ за „Подготовка, откриване, оповестяване и изменение на процедура чрез подбор на проекти по подхода ВОМР по оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ Даване на разяснения на кандидати след откриване на процедура“

¹⁹⁰ Одитно доказателство № 4.4.

¹⁹¹ Одитно доказателство № 1.6.

¹⁹² Одитно доказателство № 1.12.

¹⁹³ Одитно доказателство № 1.12.

¹⁹⁴ представени в т. 4.1, 4.4, 5.1.4, Раздел I от настоящия доклад, както и изпълнението на изискванията на Правила за прилагане на под-мярка 19.2.

¹⁹⁵ Чл. 53, нов – ДВ, бр. 32 от 2017 г., в сила от 21.04.2017 г. на ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

¹⁹⁶ чл. 87, нов – ДВ, бр. 69 от 2017 г., в сила от 25.08.2017 г. на Наредба № 22 от 14.12.2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР“ на мярка 19 ВОМР от ПРСР за периода 2014-2020

¹⁹⁷ Одитно доказателство № 2.4.2.; Одитно доказателство № 3.1.1.; Одитно доказателство № 4.2., № 4.5. и № 4.6. и Одитно доказателство № 5.1.

¹⁹⁸ Одитно доказателство № 3.2.2.; Одитно доказателство № 4.3. , № 4.4. и № 4.6.; Одитно доказателство № 5.1. и Одитно доказателство № 2.4.2.

¹⁹⁹ Въведени правила/ процедури за въвеждане, събиране, записване, систематизиране на коректна и достоверна информация и съхраняване в електронна/компютризирана форма на данни и информация за всяка операция, както и дейностите по изпълнението,

С въведените правила и процедури на оперативните програми е определен редът за въвеждане и събиране на данни в електронна/компютризирана форма и проследяване на изпълнението на проектите, като условията и реда са приложими и за проектите в рамките на стратегии за ВОМР.

Участието на управляващите органи на оперативните програми в процеса на мониторинг не е ясно и прецизно нормативно регламентирано, с което не са осигурени достатъчни условия за извършване на ефективен мониторинг на изпълнението на стратегии за местно развитие.

2.1.2. Възможности за електронно и автоматизирано събиране, обработване и обобщаване на информация от програмите, с финансово участие по подхода, необходима за проследяване на изпълнението на стратегии за водено от общностите местно развитие

2.1.2.1. За програмен период 2014-2020 г. в България се използва ИСУН 2020, в която УО на всички програми следва да записват и съхраняват в компютризирана форма данни, съгласно изискванията на Правото на общността.²⁰⁰

Въведените условия, ред и механизъм за функциониране на ИСУН и за провеждане на производства пред УО посредством ИСУН 2020 са уредени с Наредба, в сила от 20.09.2016 г.²⁰¹ Преди посочената дата, 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.²⁰² Включването на ПРСР 2014 – 2020 г. за операциите, финансирани чрез подхода ВОМР в ИСУН 2020 е в сила от 21.04.2017 г.²⁰³ Провеждането на първи прием на проектни предложения за подбор на МИГ и на стратегии за ВОМР по подмярка 19.2 е в периода от 15.02.2016 г. до 31.05.2016 г.²⁰⁴, а вторият прием - в периода от 30.06.2017 г. до 31.08.2017 г.

ИСУН 2020 е реализирана изцяло като Интернет базирано приложение, съхранява история на всички промени в данните и е предвидено да позволява генерирането на справки, както и проследяване на хронологична последователност от промените на записите, всеки от които съдържа доказателство за изпълнено действие в нея. Използването на обща информационна система за всички оперативни програми позволява осигуряване на достъп до предоставяните от нея електронни услуги на всички бенефициенти.²⁰⁵ Сигурността на информацията в ИСУН 2020 се осигурява от администрацията на Министерския съвет, дирекция „ЦКЗ“.²⁰⁶

управлението, наблюдението, оценката и контрола на проектите необходими, за проследяване на изпълнението на програмите, респективно стратегията за ВОМР

²⁰⁰ ИСУН 2020: <https://eumis2020.government.bg/bg/s/Account/Login>,

²⁰¹ 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 УО 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>

²⁰² 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 ПМС № 243 от 20.09.2016 г., обн., ДВ, бр. 76 от 30.09.2016 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 УО посредством ИСУН (ДВ, бр. 76 от 30 септември 2016 г., в сила от 04.10.2016 г.).

²⁰³ Чл. 3, ал. 1, т. 18 от 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 УО посредством ИСУН, обн. ДВ, бр. 76 от 30.09.2016 г., нова - ДВ, бр. 32 от 2017 г., в сила от 21.04.2017 г., изм. - ДВ, бр. 54 от 2018 г.)

²⁰⁴ Заповед № РД 09-956 от 29.12.2015 г. на министъра на земеделието, храните и горите

²⁰⁵ Раздел IV, т. 4.1. Споразумение за партньорство 2014-2020 г.

²⁰⁶ Чл. 22, ал. 1 от ЗУСЕЦИФ

Закъснението при включване на ПРСР в ИСУН 2020 през 2017 г., вместо от началото на програмния период²⁰⁷, е довело до осъществяването на двете процедури за подбор на МИГ и на стратегии за ВОМР при различни условия и до облекчаване, от гледна точка на административна тежест, само за част от кандидатите.

2.1.2.2. Подходът ВОМР не е самостоятелен механизъм за финансиране, а се изпълнява с финансовото участие на пет програми (ПРСР, ОПИК, ОПРЧР, ОПОС и ОПНОИР), което предполага, че всички данни за обявените процедури за БФП, подадените проектни предложения, сключените договори и тяхното изпълнение, верифицираните и реално изплатени средства, се съхраняват в ИСУН 2020, съгласно въведената структура на посочените програми. Към 28.05.2020 г. вариантът за визуализация на въведената информация в ИСУН 2020 не предлага самостоятелно извеждане на подхода ВОМР. Заложената структура в ИСУН 2020, и по която се въвежда информация, следва нормативно установената и одобрената от ЕК структура на всяка програма, като към 28.05.2020 г. „ниво стратегия за ВОМР/МИГ“ не е обособено самостоятелно в програмите.²⁰⁸

Отчитането и верифицирането на разходите и мониторингът на проектите, изпълнявани по стратегиите за ВОМР от всички програми, с участие във финансирането, се извършват в ИСУН 2020, съгласно изискванията на ПМС № 161 от 2016 г.²⁰⁹ Управлението на потребителските профили в ИСУН 2020 е съгласно процедура, утвърдена от директора на дирекция ЦКЗ.²¹⁰

А. Служителите на отдел ВОМР в дирекция РСР в МЗХГ, въпреки че отговарят за прилагането на подхода, разполагат с права за достъп в ИСУН 2020 само за ПРСР 2014-2020 г. и информацията, свързана с програмата.²¹¹ Със заповед на ръководителя на УО на ПРСР са определени служителите с достъп за работа в ИСУН 2020 от отдела, отговорен за прилагането на подхода ВОМР.²¹² Тъй като активирането на процедура за подбор на проектни предложения, оценителна сесия, сключването на договор и последващите действия като наблюдение, проверки, отчитане, мониторинг и финансов контрол се осъществяват в ИСУН 2020, предоставеният достъп е до модули „Процедури“, „Проектни предложения“, „Оценителна сесия по процедура“, „Договори“, „Кореспонденция към договори“, „Пакет отчетни документи към договори“, „Мониторинг и финансов контрол“, „Проверки на място“, „Сигнали за нередности“, „Нередности“, „Проектно досие“. Правата на служителите от отдел ВОМР в посочените модули са за четене, писане, проверяване, оттегляне, изтриване, оценяване.²¹³

Основният проблем в работата на отдел ВОМР по отношение на прилагането на подхода е невъзможността да се ползва пълноценно наличната в ИСУН 2020 база данни по всички оперативни програми и МИГ, тъй като отделът няма достъп до голяма част от данните в ИСУН 2020, основно свързани с прилагането на другите финансиращи програми и с проектите, одобрени от МИГ, в оценката на които УО на ПРСР не е участвал с наблюдатели.²¹⁴ Това налага допълнително събиране на данни чрез кореспонденция с УО на оперативните програми и с всички МИГ. Този процес отнема време и ресурси и е предпоставка за допълнително натоварване на служителите от отдел ВОМР, допускане на технически грешки и забавяне на изпълнението.²¹⁵

²⁰⁷ ИСУН 2020 функционира с приемане на наредба, обн. ДВ, бр. 76 от 30.09.2016 г.

²⁰⁸ Одитно доказателство № 7.2.

²⁰⁹ Чл. 50, ал. 2 от ПМС 161 от 2016 г.

²¹⁰ Чл. 5, ал. 2 от Наредба за ИСУН

²¹¹ Одитно доказателство № 7.1.

²¹² Одитно доказателство № 1.11. и приложение № 6; Одитно доказателство № 7.1.

²¹³ Одитно доказателство № 1.7.

²¹⁴ Препоръка № 2, 2.1 към министъра на земеделието храните и горите

²¹⁵ Одитно доказателство 1.11.

Управляващият орган на ПРСР не поддържа специализирани информационни системи и регистри, в т. ч. за обмен на информация с МИГ²¹⁶, свързани с мониторинга и оценката на подхода ВОМР, тъй като подходът е част от ИСУН 2020, всички данни за изпълнението на мерките по стратегиите за ВОМР са в ИСУН 2020 и се предполага, че отделът ще има осигурен достъп до тях. За целите на отдела се поддържат електронни файлове, в които се систематизира, наблюдава и обобщава информация по определен признак: извършени промени в споразуменията за изпълнение на стратегиите за ВОМР и в МИГ; подадени, одобрени и изпълнени проекти към стратегии за ВОМР; подадени жалби и сигнали от кандидати или от заинтересовани лица, с цел анализ и наблюдение при прилагане на подхода ВОМР. Информацията в електронните файлове се актуализира регулярно, като се предоставя на различни информационни събития и срещи, свързани с подхода.²¹⁷

Б. Във всички оперативни програми са определени служители за въвеждане на данни в ИСУН 2020 за изпълнението на подхода ВОМР, които са включени в постоянна работна група/ екипи за координация в изпълнение на подхода ВОМР. Правилата за достъп в ИСУН 2020 са съобразно функционалната компетентност на звената, в които служителите работят (това включва и съобразяване с преките задължения на служителите по длъжностни характеристики). Определяне на конкретни служители с права за достъп не се налага, тъй като в ИСУН 2020 не съществува модул, насочен към подхода ВОМР.^{218, 219, 220, 221}

Отсъствието на възможност в ИСУН 2020 за самостоятелно извеждане на подхода ВОМР, с цялата въведена информация и липсата на връзка за автоматизиран обмен на информация между отдела, отговорен за прилагането на подхода ВОМР и МИГ за целите на мониторинга на изпълнение на стратегиите за ВОМР ограничава и затруднява своевременното получаване на необходимата информация за осъществяване на ефективен мониторинг на стратегиите за ВОМР.

Обменът на информация между УО на ПРСР, оперативните програми и МИГ, необходима за проследяване на напредъка в подхода ВОМР от УО на ПРСР, чрез официална и неофициална писмена кореспонденция и нейното ръчно събиране и обобщаване, породено от липсата на достъп на отговорния управляващ орган за прилагането на подхода ВОМР до данните в ИСУН 2020, създава риск за обобщаването и предоставянето на своевременна, точна и надеждна информация, необходима за проследяване изпълнението на стратегии за ВОМР и за взимане на адекватни управленски решения.

2.1.2.3. Възможностите на ИСУН 2020 за генериране на справки по модули от УО на програмите са еднакви за всички програми, с финансово участие в подхода ВОМР, според дирекция „ЦКЗ“.²²² За ползването на резултатите от генерираните справки от значение е въвеждане на точна и навременна информация. За тази цел от дирекция „ЦКЗ“ на всички МИГ са дадени указания относно въвеждането и обявяването на процедурите в ИСУН 2020. С оглед да е ясно, че се отнасят за подхода ВОМР, при въвеждането на процедура всяка МИГ следва да отбележи наименованието и че процедурата се отнася за МИГ. Указанията са дадени, тъй като: решението за включване на ПРСР 2014 - 2020 г. за операциите, финансирани чрез подхода ВОМР в ИСУН 2020 е взето повече от две години след

²¹⁶ Одитно доказателство № 1.10.

²¹⁷ Одитно доказателство № 1.2.

²¹⁸ Одитно доказателство № 3.1.; Одитно доказателство № 3.3.

²¹⁹ Одитно доказателство № 2.1.; Одитно доказателство № 2.5.; Одитно доказателство № 5.4.; Одитно доказателство № 1.11.; Одитно доказателство № 3.3.; Одитно доказателство № 4.9.

²²⁰ Одитно доказателство № 5.4.

²²¹ Одитно доказателство № 4.4.; Одитно доказателство № 4.10.; Одитно доказателство № 4.9.; Одитно доказателство № 4.2.; 4.5.и 4.6.;

²²² Одитно доказателство № 7.2.

стартирането на системата²²³; подходът BOMP няма самостоятелно финансиране и структура в рамките на програмите, но е необходимо да бъде разграничен от останалите процедури на програмите; отговорността за разходването на средствата е на УО на съответната програма.²²⁴

Във вътрешната среда на ИСУН 2020 проверката относно генерирането на някои справки по програми показва следните резултати:^{225, 226}

- модул „Процедури“ - предоставя информация за всички обявени процедури, дата на активиране и краен срок, статус, финансиране (от ЕС и Национален фонд (НФ)), с възможност за филтриране по оперативна програма и приоритетна ос. По ПРСР процедурите в изпълнението на стратегия за BOMP са отделени в една приоритетна ос - 19 „Подкрепа за местно развитие по LEADER (BOMP)“. Генерирането на справка за процедурите на МИГ по съответната програма е чрез експорт в „Ексел“ и филтриране на процедурите с наименование МИГ, тъй като справката съдържа информация за цялата програма;

- справка „Индикатори“ от модул „Наблюдение“ - извежда информация за изпълнените индикатори на ниво договор за БФП по съответната оперативна програма, чрез ползването на функционалностите „оперативна програма“ и „приоритетна ос“. Справката за индикаторите в ИСУН 2020 по ПРСР не се извежда при въвеждане на параметри „приоритетна ос“ 19 „Подкрепа за местно развитие по LEADER (BOMP)“ и „процедура“ под мярка 19.2, по която се изпълнява подхода, а само чрез въвеждане на ПРСР, което означава, че наличните функционалности, не са активни (към 09.08.2020 г.). Генерирането на справката за индикаторите по договорите към стратегиите за BOMP на МИГ по съответната програма е чрез експорт в „Ексел“ и филтриране на ниво процедура (МИГ);

- справка „Договори“ от модул „Наблюдение“ - извежда информация за договорите за БФП с възможност за филтриране по оперативна програма, приоритетна ос и процедура – наименование на МИГ, в т. ч. основна информация за бенефициента, за договора за БФП, договорени средства от първата и последната версия на договора, отчетени, верифицирани и неверифицирани средства; сертифицирани, реално изплатени (в зависимост от вида на искането за плащане) и възстановени средства. Справката за договорите по ПРСР не се извежда при избиране на параметри „оперативна програма“, „приоритетна ос“ 19 „Подкрепа за местно развитие по LEADER (BOMP)“ и „процедура“ подмярка 19.2. „Подкрепа за местно развитие по LEADER (BOMP)“. Предвидената функционалност „процедура“ подмярка 19.2. „Подкрепа за местно развитие по LEADER (BOMP)“, по която се изпълнява подхода, не е активна към 13.08.2020 г.

Генерирането на справка за договорите по стратегиите за BOMP на всички МИГ по съответната програма е чрез експорт в „Ексел“ и филтриране на договорите с наименование МИГ, тъй като справката съдържа информация за цялата програма. Посочените генерирани справки чрез експорт в електронни таблици е необходимо допълнително да бъдат обработени извън ИСУН 2020, тъй като при експортирането на данните, приложените филтри не функционират, което е потвърдено и от всички оперативни програми, вкл. и от отговорното структурно звено за прилагането на подхода - отдел BOMP.^{227, 228}

Публичният модул на ИСУН 2020²²⁹ предоставя следните възможности за извеждане на обобщена информация за:

²²³ Чл. 3, ал. 1, т. 18 от 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 УО посредством ИСУН, обн. ДВ, бр. 76 от 30.9.2016 г., нова - ДВ, бр. 32 от 2017 г., в сила от 21.04.2017 г., изм. - ДВ, бр. 54 от 2018 г.

²²⁴ Одитно доказателство № 7.2.

²²⁵ Одитно доказателство № 7.2.; Одитно доказателство № 7.3., проверка ИСУН принт скрийн

²²⁶ Препоръка № 2, 2.2. към министъра на земеделието, храните и горите

²²⁷ Одитно доказателство № 3.3.; Одитно доказателство № 2.5.; Одитно доказателство № 5.5.; Одитно доказателство № 19.2; Одитно доказателство № 1.11.; Одитно доказателство № 1.7.; Одитно доказателство № 1.5.

²²⁸ Одитно доказателство № 7.3.

²²⁹ Адрес - 2020.eufunds.bg

- изпълнение на програми - предоставя възможност за филтри по програми, приоритетна ос, процедура за БФП, договор за БФП. При избор на „приоритетна ос“ (ПО) 19 „Подкрепа за ВОМР“ се визуализира информация по процедури (МИГ), договорени и реално изплатени средства. Има възможност за получаване на информация за проектите към конкретна процедура. Справката позволява на ниво договор да се изведе информация за изпълнението, финансова информация, тръжни процедури, участващите организации и индикатори за всеки проект;

- резултати от оценка - извежда резултатите от оценителните комисии по процедури на МИГ и програми, финансиращи подхода ВОМР;

- реално изплатени средства - извежда информация за общия размер на договорените и реално изплатени средства. Чрез възможностите за обработване на данни в „Ексел“ и при обособяването на МИГ като наименование за всяка процедура, могат да се филтрират процедурите на МИГ;

- справка „Проектни предложения“ - извежда информация за подадените, одобрени, отхвърлени проектни предложения, като отново чрез възможностите за обработване на данни в „Ексел“ и при обособяването на МИГ като наименование за всяка процедура, могат да се филтрират процедури на МИГ²³⁰;

Описаните проблеми при автоматизираното събиране, обработване и систематизиране на информацията пречат за своевременното осигуряване на надеждна и точна информация за целите на координирано управление на подхода. Получаването на отчетна информация на ниво подход и МИГ е времеемко и изисква допълнителна кореспонденция за потвърждаване на резултата. В ИСУН 2020 не са осигурени необходимите условия за ефективно и ефикасно информационно осигуряване на координацията, управлението и мониторинга на подхода ВОМР.

2.1.3. Събиране, обобщаване и отчитане на информация от управляващите органи на оперативните програми за проследяване изпълнението на индикаторите на ниво проект

Мониторингът върху изпълнението на проект в рамките на стратегия за ВОМР е възложен на МИГ, както и на органите, отговорни за управлението и контрола на съответната оперативна програма, която го финансира. При изпълнение на задачите по мониторинг съответният орган си взаимодейства с УО на ПРСР и с МИГ.²³¹

При изпълнение на стратегиите за ВОМР за операциите, финансирани от оперативните програми, се прилагат условията и редът, предвидени в Наръчници, СУК, указания, ръководства/инструкции за бенефициента и др., одобрени от ръководителите на УО.²³² Наръчниците на всички оперативни програми съдържат глави относно реда и начина за осъществяване на мониторинга и верификацията на договори, финансирани по съответната оперативна програма.

2.1.3.1. В изпълнение на чл. 125, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, оперативното наблюдение и контрол върху физическия напредък на проектите на бенефициенти, в т. ч. на индикатори, се осъществява чрез административни проверки на всяко искане за плащане, представено от бенефициентите и проверки на място на отделните проекти за изпълнението на договорите за предоставяне на БФП²³³, с цел потвърждаване допустимостта на дейностите и разходите извършени от бенефициента. Данните от управленските проверки и верификация на разходите се отразяват в ИСУН 2020. Всяко искане за плащане, подадено чрез ИСУН 2020 от бенефициента се придружава с междинен или финален/окончателен технически отчет, който съдържа информация за изпълнението

²³⁰ Одитно доказателство № 7.2.; Одитно доказателство № 7.5., проверка ИСУН публичен модул - принтскрийн

²³¹ чл. 51 от ПМС 161 от 04.07.2016 г.

²³² Споразумение за партньорство, стр. 145; чл. 3 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

²³³ Проверките на място са разгледани в т. 5 от настоящия доклад

на заложените дейности, постигане на целите (индикаторите) и резултатите по договорите за отчетния период.^{234, 235}

В СУК на всички оперативни програми в т. 4 „Информационна система“ е предвидена процедура²³⁶, в която е представена ИСУН 2020 и възможностите за въвеждане на данни в модулите и под-модулите за целите на оперативните програми.²³⁷

2.1.3.2. Процесът по верификация, събиране, обобщаване, систематизиране и отчитане на информация за индикаторите по всеки договор, финансиран чрез подхода ВОМР, се осъществява по начин, както и всеки договор, финансиран по оперативните програми, извън подхода. Проследяват се показателите, релевантни за съответната оперативна програма.²³⁸ Въпреки заложените множество показатели за изпълнение и резултат по процедурите по подхода ВОМР, при събирането, обобщаването и докладването на показателите УО на ОПРЧР взема предвид само специфичните показатели, заложи в оперативната програма, както и общите показатели от Регламент (ЕС) № 1304/2013, съобразно конкретната процедура.²³⁹ Управляващият орган на ОПИК събира и отчита общите индикатори от Регламент (ЕС) № 1301/2013²⁴⁰ след приключване на процеса по верификация на подадените от бенефициентите по подхода ВОМР финални отчети по съответните проекти, без задължително да са извършени всички плащания.²⁴¹

При проверката на пакет отчетни документи и техническа верификация се извършва преглед и проверка: на заложените в проекта индикатори и отчетените стойности; дали представените документални доказателства съответстват на описаното в техническия отчет и се удостоверява степента на постигане на индикаторите. При наличие на съпоставимост на данните, се извършва верификация на индикаторите. С въведената, чрез представените технически отчети, информация за изпълнени индикатори в ИСУН 2020, могат да бъдат генерирани различни справки за индикаторите, например на ниво оперативна програма, приоритетна ос, процедура, статус на договорите.²⁴²

В наръчниците на всички оперативни програми, като приложения към процедурите за мониторинг и верификация на договорите, са предвидени контролни листове за проверка и верификация на междинен и финален/окончателен технически отчет и пакет отчетни документи. Информацията за отчетените и верифицирани индикатори, както и контролните листове от извършените проверки, се съхраняват в ИСУН 2020.²⁴³ Контролните листове съдържат проверки на представената в техническите отчети информация за заложените индикатори за изпълнението на договора и напредъка в тяхното постигане; документални доказателства, удостоверяващи постигането на индикаторите за отчетния период; съответствие с описаното в техническия отчет.²⁴⁴

Допълнително, за целите на мониторинга на физическия напредък, УО на ОПНОИР изготвя месечна/годишна справка за състоянието на индикаторите (за изпълнение и резултат) по операция. За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. не са изготвяни месечни справки за състоянието на индикаторите, тъй като няма сключени договори за предоставяне на БФП по процедурите по подхода ВОМР, изпълнение на дейности и съответно подадени

²³⁴ т. 7.3 Проверка и верификация на искане за авансово плащане и на междинни/финални отчети на бенефициенти по ОПИК от наръчника на ОПИК, Глава 7 „Мониторинг и верификация на договори, финансирани по ОПИК“ от Наръчника на ОПИК; т. 7.3. Отговорности на УО по отношение на наблюдението и верификацията на проектите, финансирани по ОП НОИР, Глава 7 “Наблюдение на проектите и верификация“ от Наръчника на ОПНОИР; т. 7.2. Процес на верифициране на дейностите и разходите от УО, Глава 7 „Техническа и финансова верификация“ на ОПРЧР; Глава Р, Р.1. Процедура за извършване на верификация по оперативна програма „Околна среда”

²³⁵ Одитно доказателство № 2.4.2.; Одитно доказателство № 4.2.; 4.5. и 4.6., Одитно доказателство № 5.5.

²³⁶ процедура „Събиране, записване и съхраняване в електронна форма на данни за всяка операция“

²³⁷ т. 4.1.1. „Събиране, записване и съхраняване в електронна форма на данни за всяка операция“ на СУК на всички оперативни програми

²³⁸ Одитно доказателство № 3.4.; Одитно доказателство № 2.7.

²³⁹ Одитно доказателство № 3.4.

²⁴⁰ Регламент (ЕС) № 1304/2013, Приложение I, Производствени инвестиции

²⁴¹ Одитно доказателство № 2.7.

²⁴² Одитно доказателство № 3.4.

²⁴³ Одитно доказателство № 5.5.

²⁴⁴ Одитно доказателство № 3.1.1.; Одитно доказателство № 2.4.2.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 4.2; 4.5. и 4.6.

от бенефициенти технически отчети, по които да са отчетени и верифицирани стойностите на индикаторите.²⁴⁵

2.1.3.3. От всички оперативни програми са изготвени и приети вътрешни документи – „Ръководство за изпълнение на договори/проекти за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по съответната приоритетна ос/процедура“ и/или „Инструкция за бенефициенти относно отчитане на договорите за предоставяне на финансова помощ“, които се прилагат и за договорите по подхода ВОМР. Целта на документите е да улеснят бенефициентите чрез предоставяне на конкретна, синтезирана и систематизирана информация относно техните права и задължения, описани са процедурите, които следва да бъдат приложени от бенефициента за осигуряване на ефективно техническо и финансово изпълнение на договори за БФП (ДБФП) в ИСУН 2020. Дадени са указания за отчитане изпълнението на проектите чрез междинни технически отчети и окончателни технически отчети, като източник на данни за мониторинг на проектите. Посочено е техническите отчети да съдържат пълна информация за всички аспекти на изпълнението на проекта за отчетния период, описание и оценка на изпълнението на проектните дейности и на проектните индикатори. По ОПИК, освен описание на всички изпълнени дейности и условията, при които са постигнати резултатите, финалният/окончателният технически отчет следва да съдържа и информация за изпълнението на заложените индикатори.^{246, 247}

От УО на ОПРЧР е утвърдено „Ръководство за бенефициента за изпълнение на проекти по процедурите по ВОМР“. Целта на Ръководството е да подпомогне бенефициентите, изпълняващи проекти по стратегиите за ВОМР, с включени мерки по ОПРЧР и съдържа указания за събиране, записване и съхраняване в електронна форма в ИСУН 2020²⁴⁸ на данни, необходими за мониторинг на изпълняваните дейности по проектите от УО и МИГ, и за изготвяне и отчитане на доклади от бенефициентите.²⁴⁹ Начинът за събиране на данни за всеки показател (общ и специфичен) по приоритетни оси и инвестиционни приоритети на ОПРЧР от ИСУН, в т. ч. по подхода ВОМР е описан в „Указания за събиране, обобщаване и агрегиране на показатели по операциите от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, необходими за изготвянето на годишен доклад за изпълнението на програмата.²⁵⁰

В Инструкция за бенефициенти относно отчитане на Административен договор за БФП (АДБФП)/Заповед за БФП (ЗБФП) в ИСУН 2020 по ОПИК 2014-2020 г. и ОПОС 2014-2020 г. са дадени допълнителни указания към бенефициентите в процеса на отчитане изпълнението на договорите, в т. ч. въвеждане на стойностите на заложените индикатори от Техническият отчет в ИСУН 2020:

- указанията, дадени от УО на ОПОС са свързани с въвеждане за всички индикатори по проекта единствено на отчетената стойност за периода на отчета (в случай че има напредък по съответния индикатор);²⁵¹

- указанията към бенефициентите от УО на ОПИК са за отчитане на постигнатите индикатори само при представяне на финален отчет.²⁵²

За правилното наблюдение и отчитане на индикаторите за изпълнение и резултат по ОПИК, от УО са разработени Методологически насоки, които съдържат и индикаторите по подхода ВОМР.²⁵³

²⁴⁵ Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 5.5.

²⁴⁶ Одитно доказателство № 2.4.2; Одитно доказателство № 4.2.

²⁴⁷ Одитно доказателство № 5.1.

²⁴⁸ Съобразно Регламент (ЕС) № 1304/2013 г., Приложение I и II

²⁴⁹ Одитно доказателство № 3.1.1.

²⁵⁰ Одитно доказателство № 3.1 т.; Указания за събиране, обобщаване и агрегиране на показатели по операциите от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“

²⁵¹ Одитно доказателство № 4.2

²⁵² Одитно доказателство № 2.4.2.

²⁵³ <http://opik.bg/opik/operativna-programa>

2.1.3.4. Събирането и докладването на данни и информация за изпълнението на подхода ВОМР се осъществява чрез комуникация и обмен на информация на различни нива. Управляващите органи на оперативните програми предоставят необходимата информация във връзка с изпълнението на подхода ВОМР при поискване от УО на ПРСР. При необходимост, УО на оперативните програми изискват от УО на ПРСР и МИГ информация относно изпълнението на стратегиите за ВОМР и информация съгласно задълженията в Споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР. Управляващите органи на оперативните програми дават писмено разяснения на въпроси, свързани с изискванията при подготовката на стратегии за ВОМР.²⁵⁴

От управляващите органи на оперативните програми са създадени условия за събиране, обобщаване и отчитане на информацията, необходима за проследяване на изпълнението на проектите в рамките на стратегии за ВОМР, чрез въведените правила /процедури, включени в наръчници, системи за управление и контрол, и други вътрешни документи на управляващите органи на програмите. Отчитането на индикаторите, в т. ч. по подхода ВОМР е съобразно спецификата на съответната оперативна програма, поради което липсва единен подход при събиране и отчитане на индикаторите и на физическия напредък при отделните оперативни програми.

2.1.3.5. Условията и редът за предоставянето на безвъзмездна финансова помощ от финансиращите програми чрез подхода ВОМР се осъществява съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗУСЕСИФ и ПМС № 161 от 04.07.2016 г.²⁵⁵ За кандидатстването с проектни предложения по процедура чрез подбор, Управителният съвет на МИГ утвърждава Условия за кандидатстване, в съответствие с указанията на УО.²⁵⁶ Условията за кандидатстване по процедури за предоставяне на БФП от оперативните програми съдържат индикатори, които кандидатите е необходимо да включат в своите формуляри за кандидатстване.²⁵⁷

Проверките на получатели на финансова помощ, с които има сключени договори към 31.12.2019 г. по ОПИК, ОПРЧР и ПРСР, относно заложените индикатори показаха:

А. По ОПИК²⁵⁸

Определянето на индикаторите в условията за кандидатстване по съответната процедура на МИГ²⁵⁹ е съобразено с указания, утвърдени от УО на ОПИК, съгласно чл. 37, ал. 1 от ПМС № 161 от 2016 г.²⁶⁰

В условията за кандидатстване по процедури на МИГ по ОПИК са заложили изисквания за три групи индикатори:

- *общи индикатори за резултат и изпълнение съгласно оперативната програма* - Индикаторите, съответстват на общите показатели за изпълнение, дефинирани в Приложение I от Регламент (ЕС) № 1301/2013. Същите индикатори се проследяват от УО на ОПИК на ниво оперативна програма и приоритетна ос, и се въвеждат от кандидатите в ИСУН²⁶¹

- *проектните предложения задължително трябва да имат принос към постигането на поне един от индикаторите за резултат. Предвидено е индикаторите за резултат и част от индикаторите за изпълнение да се отчитат служебно от УО, включително въз основа на данни от НСИ. Съгласно Методологическите насоки за отчитане на индикаторите за резултат и изпълнение по ОПИК, „общите индикатори за резултат съгласно оперативната програма“ за подхода не се въвеждат в ИСУН 2020.*²⁶²

²⁵⁴ Одитно доказателство № 4.4.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 3.10.; Одитно доказателство № 2.1.

²⁵⁵ Глава пета от ПМС № 161 от 2016 г.

²⁵⁶ Чл. 42, ал. 3 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

²⁵⁷ т. 7 „Индикатори“ от Условия за кандидатстване с проектни предложения за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативни програми чрез подхода ВОМР

²⁵⁸ Одитно доказателство № 2.11.

²⁵⁹ Условията за кандидатстване по съответната процедура на МИГ са изготвени на основание чл. 42, ал. 1 и ал. 3 от ПМС № 161 от 2016 г.

²⁶⁰ Одитно доказателство № 2.12.

²⁶¹ Одитно доказателство № 2.12.

²⁶² Методологически насоки за отчитане на индикаторите за резултат и изпълнение по ОПИК: <https://www.opic.bg/public/opik/operativna-programa>

В условията за кандидатстване по процедури за предоставяне на БФП по ПО1 и ПО2 от ОПИК чрез подхода ВОМР са предвидени индикатори за изпълнение, за една част от които кандидатите следва да предоставят информация²⁶³. Другата част от индикаторите се отчитат служебно по ОПИК.²⁶⁴

- „индивидуални за процедурата и проектите индикатори за изпълнение“ - формулирани са индивидуални за съответната процедура индикатори, по които кандидатът предоставя информация с базова и целева стойност във Формуляра за кандидатстване, в случай че е приложимо. Тези индикатори са само за изпълнение и произтичат от становището на министъра на околната среда и водите по екологичната оценка на оперативната програма.;

- Местните инициативни групи проследяват „специфични за територията индикатори“ за изпълнение и резултат, на ниво стратегия за ВОМР, формулирани в условията за кандидатстване на МИГ. Предвидено е, информация за тях да се предоставя от кандидата в специално поле „допълнителна информация, необходима за оценка на проектното предложение“ от Формуляра за кандидатстване в ИСУН 2020.

Наблюдава се различна практика при въвеждането в ИСУН 2020 на посочените видове индикатори от бенефициентите по договорите за изпълнение на мерки от стратегиите за местно развитие. Сравнителният анализ между въведените индикатори в ИСУН 2020 с тези, заложиени по стратегията за ВОМР и индикаторите, определени в условията за кандидатстване по съответната процедура на МИГ показва, че:

а) по всички проверени договори по процедури за предоставяне на БФП на МИГ са въведени индикатори, които се проследяват от УО на ОПИК – „общ индикатор за изпълнение“ и „индивидуален за съответната процедура“. По някои от договорите са въведени и индикатори за изпълнение, за които в Условията за кандидатстване на съответната МИГ е предвидено да се отчитат служебно по програмата и за които кандидатите не предоставят информация за изпълнението;

б) при договорите за предоставяне на БФП към стратегии за ВОМР на различните МИГ е различно съответствието на въведените в ИСУН 2020 общи индикатори за изпълнение, които се проследяват от УО на ОПИК, с тези, заложиени по съответната стратегия за ВОМР и индикаторите, определени в условията за кандидатстване по процедурата на МИГ:

- в един случай, въведеният в ИСУН 2020 общ индикатор за изпълнение „брой предприятия, които получават безвъзмездни средства“, който съответства на индикатора, наблюдаван от УО на ОПИК, заложен в Условията за кандидатстване на МИГ, е различен от определените „специфични за територията индикатори“, наблюдавани от МИГ и предвидени по мярката на ОПИК в стратегията за ВОМР²⁶⁵;

- в друг случай, общите индикатори за изпълнение „брой предприятия, подпомогнати да въведат нови за предприятието продукти“; „брой предприятия получаващи подкрепа“ и „частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за иновации или за научнотехнически и развойни проекти“, въведени в ИСУН 2020, които се наблюдават от УО на ОПИК, съответстват на индикаторите по мярката на съответната стратегия за ВОМР и на Условията за кандидатстване на МИГ; заложиени са едновременно и като индикатори, който се отчитат по съответния договор и като „специфични за

²⁶³ По ПО 1 – „брой предприятия, подпомогнати да въведат нови за фирмата продукти“; „брой предприятия, подпомогнати да въведат нови за пазара продукти“; по ПО 2 – „брой на предприятията, получаващи безвъзмездни средства“

²⁶⁴ По ПО 1 – „брой на предприятията, получаващи подкрепа“ и „частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за иновации или за научноизследователски и развойни проекти“; по ПО 2 – „брой на предприятията, получаващи подкрепа“ и „частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за предприятията“

²⁶⁵ BG16RFOP002-2=037-0003-C0 „Повишаване на производителността и експортния потенциал на Демет ЕООД“ СНЦ – МИГ Котел, Сунгурларе и Върбица

територията индикатори“, проследявани от МИГ, т. е. *с едни и същи индикатори се измерва и приноса на проекта към ОПИК и към съответната мярка в стратегията за ВОМР*²⁶⁶;

- в трети случай, въведените в ИСУН 2020 общи индикатори за изпълнение „брой предприятия, получаващи подкрепа“ и „брой предприятия, които получават безвъзмездни средства“, съответстват на индикаторите, наблюдавани от УО на ОПИК, но не съответстват изцяло на индикаторите, заложи в Условието за кандидатстване на МИГ и по мярката от стратегията за ВОМР в частта на индикатора „частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за предприятия (безвъзмездни средства)“²⁶⁷.

в) в предвиденото специално поле²⁶⁸, от Формуляра за кандидатстване в ИСУН 2020, за въвеждане от кандидата на информация за „специфичните за територията индикатори“, наблюдавани и отчитани от МИГ не са ясно формулирани индикаторите за изпълнение и за резултат, каквито са изискванията в условията за кандидатстване, а в различни полета, в свободен текст е представена информация, която кореспондира със специфичните за територията индикатори, но е с цел оценка на проектното предложение. Основната причина е, че наименованието на полето „допълнителна информация, необходима за оценка на проектното предложение“ не предполага въвеждането на ясно описание на специфичните за територията индикатори. В ИСУН 2020 не е предвидена друга функционалност за въвеждане на специфичните за територията индикатори по проектите.

г) индикатори, с които да се отчитат целите на проектите на бенефициентите по ОПИК не са планирани. Заложените в ИСУН 2020 индикатори по проектите съответстват на общите показатели за изпълнение, дефинирани в Приложение I от Регламент (ЕС) № 1301/2013 и не са подходящи за пряко измерване степента на постигане на целите на проектите. В случай на планирани индикатори за пряко измерване целите на проектите на бенефициентите, в ИСУН 2020 не е предвидена възможност за тяхното въвеждане.²⁶⁹

Различната практика на определяне на индикаторите и тяхното въвеждане в ИСУН 2020 и липсата на конкретни индикатори за пряко измерване степента на постигане на целите по проектите, лишават управлението от адекватна информация и не допринасят за ефективно отчитане и проследяване изпълнението на стратегиите за ВОМР, с финансиране от ОПИК.

Б. По ОПРЧР.²⁷⁰

Определянето на индикаторите в условията за кандидатстване по съответната процедура на МИГ²⁷¹ е съобразено с указания, утвърдени от УО на ОПРЧР и съгласно чл. 37, ал. 1 от ПМС № 161 от 2016 г.²⁷² В условията за кандидатстване са планирани индикатори за резултат и индикатори за изпълнение от ОПРЧР, с определени целеви стойности, които са заложи за постигане по стратегията за ВОМР по съответната мярка, чрез изпълнение на проектите. Всеки кандидат по съответната процедура следва да включи в ИСУН 2020 във Формуляра за кандидатстване, всички или тези от индикаторите за изпълнение и резултат, които ще постигне с изпълнението на конкретния проект. Чрез изпълнението на всички проекти, финансирани по процедурата, би следвало да се постигнат заложените в Условието за кандидатстване индикатори за изпълнение и за резултат.

Резултатите от проверката на индикаторите, заложи в ИСУН 2020 по проектите от одитната извадка показаха, че всички индикатори са съгласно условията за кандидатстване по съответната процедура и които се наблюдават по ОПРЧР (специфични за програмата индикатори). Същите индикатори са планирани по съответните мерки в стратегиите за

²⁶⁶ BG16RFOP002-1.007-0001-CO1 „Внедряване на производствена иновация в Клиник дизайн ЕООД“ към СНЦ – МИГ Белово, Септември, Велинград

²⁶⁷ BG16RF002-2.032-0001-C01 „Подобряване на производствения капацитет в Скития 1 ГТ“ ЕООД към СНЦ МИГ Балчик – Генерал Тошево

²⁶⁸ „допълнителна информация, необходима за оценка на проектното предложение“

²⁶⁹ Одитно доказателство № 2.11.; Одитно доказателство № 2.9.

²⁷⁰ Одитно доказателство № 3.9.

²⁷¹ Условията за кандидатстване по съответната процедура на МИГ са изготвени на основание чл. 42, ал. 1 и ал. 3 от ПМС № 161 от 2016 г.

²⁷² Одитно доказателство № 3.1.2

ВОМР, или с едни и същи индикатори се измерва и приноса на проекта към ОПРЧР и към съответната мярка в стратегията за ВОМР. Допълнителни индикатори на ниво стратегия за ВОМР и по проектите не са планирани.

Предвидените по проектите индикатори са подходящи за пряко измерване степенята на постигане на целите на проектите.

По част от проектите са планирани индикатори с по-високи стойности от заложените целеви стойности в Условието за кандидатстване по съответната процедура на МИГ ²⁷³, което поставя под въпрос начина на тяхното определяне и при измерване на изпълнението на индикаторите ще доведе до нереални и неточни резултати. От друга страна, предвид близо тригодишния период от изготвянето и одобрението (през 2016 г.) на стратегиите за ВОМР и сключването на договорите за БФП (през 2019 г.) е възможно да са настъпили промени в намеренията и готовността на кандидатите за участие в подхода.

Резултатите от проверките на проектите по ПРСР са представени в т. 2.1.4.2. от одитния доклад.

2.1.4. Събиране, обработване и обобщаване на информация за проследяване на напредъка на проекти по подхода „Водено от общностите местно развитие“ от Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция

2.1.4.1. Изпълнение на дейностите ²⁷⁴ по прилагане на мярка 19, в т. ч. подмярка 19.2 са възложени на ДФЗ-РА с договора за делегиране на функции по прилагане на ПРСР 2014 - 2020 г. между УО на ПРСР и ДФЗ. ²⁷⁵

Правилата и процедурите за прилагането на мерките от ПРСР 2014 - 2020 г., в т. ч. подмярка 19.2 от мярка 19 ВОМР са представени в Правилник за работа на дирекция ДПМРСР в ДФЗ-РА. В утвърдените от изпълнителния директор на ДФЗ Правила за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“ ²⁷⁶ са описани процедурата и отговорностите на структурните звена и експертите по администриране на споразумения за изпълнение на стратегия за ВОМР, провеждане на контрол на извършения подбор на проектни предложения от МИГ, окончателна проверка за допустимост и за съответствие на предложените за финансиране проектни предложения към съответния подбор към стратегия за ВОМР, с приложени контролни листове. Събирането и обобщаването на данни за мониторинга на проекти, в т. ч. за индикаторите, са посочени в правилника, като процесът е идентичен за всички мерки от ПРСР, вкл. за подмярка 19.2. ²⁷⁷

2.1.4.2. С договора за делегиране на функции по прилагане на ПРСР 2014 - 2020 г. е предвидено УО и ДФЗ-РА да разработят формат на типове изходни данни и справки, необходими за прилагането на ПРСР, в т. ч. специално разработени форми за наблюдение, които да се попълват от кандидатите по всяка мярка. В съответствие с изготвения формат на данни, ДФЗ-РА има задължение да разработи функционалност на информационната си система с възможности за автоматизирано генериране на данни и консолидирани справки. ²⁷⁸

а) В прилаганата от ДФЗ-РА Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК), в модул „Селски райони“, към мярка 19.2 ВОМР се събират и съхраняват данни на ниво проект/договор към стратегия за ВОМР на МИГ. Събира се информация за стратегиите за ВОМР, процедурите и проектите към стратегиите и сключените договори за

²⁷³ Одитно доказателство № 3.9.

²⁷⁴ по приемане на заявления за подпомагане, по извършване на посещения на място, по извършване на административни проверки на допустимостта на кандидата, на критериите за допустимост и за подбор, на допустимостта и основателността на разходите, по одобряване или отхвърляне на заявленията за подпомагане, сключване на договори за отпускане на финансова помощ

²⁷⁵ Одитно доказателство № 6.1.

²⁷⁶ Одитно доказателство № 6.1.

²⁷⁷ Одитно доказателство № 6.1.

²⁷⁸ Одитно доказателство № 6.1.

БФП. От изпълнителния директор на ДФЗ-РА са утвърдени отделни инструкции за работа в ИСАК по подмярка 19.2, по процедури и проекти.²⁷⁹

ДФЗ-РА извършва в ИСАК контрол на всяка процедура на всички етапи за подбор на проектни предложения, проведена от МИГ в ИСУН 2020, след информиране от страна на МИГ за издаване на оценителния доклад на Комисията за подбор на проектни предложения. Проектите, подлежащи на контрол, се определят въз основа на извадка²⁸⁰ в размер на 10 на сто от цялата популация на проектите, подадени в срока за прием на конкретната процедура, без оттеглените проектни предложения. Контролните листове за резултатите от извършените проверки на подбора на проектни предложения се прикачват в ИСУН 2020 към съответната процедура. На всички останали проекти, предложени за финансиране към съответния подбор към стратегия за ВОМР от МИГ, които не са попаднали в извадката, се извършва окончателна проверка за допустимост и за съответствие с европейското право и националните правила, ПРСР и със стратегията за ВОМР, с правилата за държавни помощи, проверка за двойно финансиране, за основателност на предложените за финансиране разходи и др.²⁸¹

Подписаните тристранни административни договори за предоставяне на финансова помощ за одобрените проекти се отразяват в ИСУН 2020 и в ИСАК.²⁸²

- В приложение към Наредба № 22 от 2017 г. за прилагане на подмярка 19.2 е приет „формуляр за мониторинг“, с който се събира информация за изпълнението на приоритетите по ПРСР чрез проектите по мерките по програмата към стратегиите за ВОМР. Предвидено е събиране на информация и за показателя за цялостно изпълнение на стратегията за ВОМР - създаване на работни места в резултат от изпълнението на проекта²⁸³. Служителите на ДФЗ-РА попълват в модула на ИСАК всички данни за проекта, като ръчно въвеждат попълнените от кандидата/ползвателя на финансовата помощ данни, в т. ч. индикаторите, в информационната система. Изпълнението на приоритетите и посочения показател се отчитат от МИГ чрез годишните доклади за отчитане изпълнението на СВОМР.²⁸⁴

За целите на мониторинга на изпълнението на стратегии за ВОМР от ИСАК се генерират справки по всички данни, включени в системата, вкл. проследяване на приноса на всеки един проект към изпълнението на целите на стратегията за ВОМР, тъй като съответният проект е прикрепен към стратегията за ВОМР, по която е одобрен. ИСАК²⁸⁵ позволява генериране на данни от споразуменията за изпълнение на стратегиите за ВОМР, проведените процедури и одобрените проекти, формуляра за мониторинг, вкл. за областта, за която проектът допринася в най-голяма степен, планираното създаване на работни места в резултат от изпълнението на проекта и разпределение по пол, жители, които ще се ползват от подобрени ИТ услуги/ инфраструктура, таблица „Приоритети“ и др.²⁸⁶

От ИСУН 2020²⁸⁷ ДФЗ-РА извежда справка относно мониторинга на изпълнението на индикатори от договори по оперативни програми, с данни за наименование, вид и тип на индикатора, мярка, базова стойност, целева стойност, верифицирана стойност, за мерките, включени в стратегиите за ВОМР. След допълнителна обработка, генерираната информация се систематизира по МИГ във формат „Ексел“.²⁸⁸

²⁷⁹ Одитно доказателство № 6.1.

²⁸⁰ при отчитане на рискови фактори - Първи рисков фактор са грешките, допуснати по раздел „Оценка на проектните предложения“ от КЛ „Проверка на извършения подбор на проектни предложения, по които се финансират разходи от ЕЗФРСР“; Втори рисков фактор, който е основание за разширяване на извадката са откритите грешки при изчисление на стойността на субсидията на проектите

²⁸¹ Одитно доказателство № 6.1.

²⁸² Одитно доказателство № 6.1

²⁸³ Приложение № 13 „Формуляр за мониторинг“ по подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии, към чл. 47, ал. 2, т. 3 от Наредба № 22 (Ново – ДВ, бр. 69 от 2017 г. в сила от 25.08.2017 г.)

²⁸⁴ Одитно доказателство № 6.1.

²⁸⁵ клон „Процедури и проекти“ за подмярка 19.2, „проекти“

²⁸⁶ Одитно доказателство № 6.3.; Одитно доказателство № 6.7.

²⁸⁷ модул „Наблюдение“, справка „Индикатори“

²⁸⁸ Одитно доказателство № 6.3.; Одитно доказателство № 6.5.

б) Проверката, относно заложените индикатори, на документите в ИСУН 2020 на получатели на БФП по ПРСР, с които има сключени договори към 31.12.2019 г. за изпълнение на мерки от стратегии за ВОМР, показва, че:²⁸⁹

- условията за кандидатстване по съответната процедура на МИГ са изготвени на основание чл. 42, ал. 3 от ПМС № 161 от 2016 г. и въз основа на „Указания за прием на проекти, подавани по стратегиите за ВОМР по подмярка 19.2“²⁹⁰, съгласно чл. 37, ал. 1 от ПМС № 161 от 2016 г. и утвърдени от ръководителя на УО на ПРСР. Определянето на индикаторите в условията за кандидатстване по съответната процедура на МИГ е съобразено с индикаторите, заложи в стратегиите за ВОМР. Предвидено е, посочените в условията за кандидатстване индикатори, да се наблюдават от МИГ на ниво стратегия за ВОМР, а на ниво проектно предложение кандидатите да изберат относими с конкретния проект индикатори;

- индикаторите, избрани от кандидатите, съответстват на условията за кандидатстване по съответната процедура и които се наблюдават от МИГ. Същите индикатори са планирани по съответните мерки в стратегиите за ВОМР;

- липсват целеви стойности по част от индикаторите и/или конкретни индикатори, с които пряко да се измерва степента на постигане на целите на част от проектите, включени в стратегии за ВОМР (поради непредвидена възможност въвеждане на индикатори в ИСУН 2020) или необвързаност на задължителния индикатор „създадени работни места“ с поставената цел по част от проектите.

2.1.4.3. В Споразумението за партньорство за програмен период 2014 – 2020 г. е предвидено създаване на интерфейс за осъществяване на електронен обмен на данни между ИСУН 2020 и ИСАК, който да обхваща ежедневно предаване на данни от ИСАК и съхраняването им в ИСУН 2020. По този начин следва да се осигурява подробна информация за кандидатите, проектите и сключените договори по ПРСР 2014 - 2020 г. Преносът на данните е предвиден чрез ограничен достъп до конфигурирано уеб пространство на сървър, където да се съхраняват/достъпват файловете в ИСАК 2020.²⁹¹

Към края на м. април 2020 г. все още не е изграден интерфейс за автоматичен обмен на данни между двете системи²⁹², въпреки че още през 2017 г. от страна на дирекция „ЦКЗ“ е осигурена функционалността за пренос на данни в ИСУН 2020. През 2018 г., след проведени работни срещи и осъществена комуникация между дирекция „ЦКЗ“, УО на ПРСР и ДФЗ, е поет ангажимент от ДФЗ, определен набор от данни в структуриран вид да бъдат изтеглени от ИСАК и заредени в ИСУН 2020 г. С писмо на директора на дирекция „ЦКЗ“ от м. септември 2019 г., на МЗХГ и ДФЗ е изпратен одобрен и предварително съгласуван формат на файл, по който да се извърши интеграцията на данните, налични в ИСАК по процедурите, обявени преди включването на ПРСР 2014-2020 г.²⁹³ в ИСУН 2020, съгласно приложени таблици. На 13.12.2019 г. от ДФЗ е изготвена и одобрена заявка, чрез електронния модул в ИСАК, за генериране на справка във формат и структура изискана от дирекция „ЦКЗ“ с цел трансфер на данни между ИСАК и ИСУН 2020.²⁹⁴ Към 09.10.2020 г. справката е в процес на доработване от външен изпълнител.^{295, 296}

Отсъствието на електронен обмен на данни между ИСУН 2020 и ИСАК налага ръчното въвеждане на данни и в двете системи - ИСАК и ИСУН 2020. Предвидено е след изграждане на връзката между двете системи данните да се обменят ежедневно.²⁹⁷ *До края*

²⁸⁹ Одитно доказателство № 6.8.

²⁹⁰ Подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за водено от общностите местно развитие”

²⁹¹ т. 4.2., Раздел IV от Споразумение за партньорство 2014-2020 г.

²⁹² Одитно доказателство № 6.3.

²⁹³ Включването на ПРСР 2014 – 2020 г. в ИСУН 2020 за мерките и под-мерките по чл. 9б, т. 2 от Закона за подпомагане на земеделските е от 2018 г., Обн., ДВ, бр. 58 от 22.05.1998 г, изм. и доп., бр. 2 от 3.01.2018 г.

²⁹⁴ Одитно доказателство № 7.2.

²⁹⁵ Одитно доказателство № 6.3.; Одитно доказателство № 6.13

²⁹⁶ Препоръка № 1, 1.1 към министъра на земеделието храните и горите и към изпълнителния директор на ДФЗ

²⁹⁷ Одитно доказателство № 6.3.

на втория програмен период от МЗХГ и ДФЗ не е осигурен автоматизирания обмен на данни между двете системи. По-късното интегриране на ПРСР в ИСУН 2020, в т. ч. подхода ВОМР и неизграденият интерфейс с ИСАК не позволяват ефективно и в пълнота осъществяване на мониторинг и управление.

В ПРСР е предвидено изграждане на информационен модул за наблюдение, като част от информационната система на ДФЗ-РА, с възможности за отчитане в реално време на всички индикатори по индикаторен план и резултата от изпълнението на мерките. Целта е автоматично извеждане на достоверни стойности за тяхното изпълнение, включително индикаторите за резултат, за продукт, финансовите и целевите индикатори и индикаторите от рамката за изпълнение.²⁹⁸ Разработването на информационния модул за мониторинг следва да се извърши от ДФЗ-РА, съгласувано с УО.²⁹⁹

Към края на м. април 2020 г. модулът за автоматично извеждане на показателите за финансов и индикаторен напредък е в процес на изграждане. До звено „ИСАК“ в ДФЗ е изпратена утвърдена заявка за изграждане на автоматизиран модул, с уточнени параметри по различни мерки от ПРСР. Взето е решение заявката за модула да се препрати за съгласуване и изпълнение от външен изпълнител.³⁰⁰ Според ДФЗ-РА проблем в изграждането на модула е структурата на събираните данни, което налага ръчната им обработка и невъзможността към посочения период процесът да бъде автоматизиран.³⁰¹ За целите на мониторинга, достъп до ИСАК е предоставен само на част от служителите от УО на ПРСР.³⁰² Служителите на отдел ВОМР в УО на ПРСР нямат достъп до модулите на ИСАК и възможност за генериране на справки по определени критерии.³⁰³ Информацията от ИСАК, необходима за мониторинга на подмярка 19.2 се изисква и предоставя от ДФЗ-РА с писма.³⁰⁴ От ДФЗ-РА се изпращат на УО на ПРСР и ежесмесни справки с основни данни за напредъка, в т. ч. по подмярка 19.2.³⁰⁵

Липсата на пълна функционалност на ИСАК и ограниченият достъп на УО до модулите на ИСАК е нерешен проблем от предходния програмен период. Необходимост от подобряване на интерфейса за мониторинг от ИСАК е заложено като „поуки от прилагането на ПРСР 2007 - 2013 г.“ в приложение към ПРСР 2014 - 2020 г.³⁰⁶

С цел събиране и обобщаване на данни и информация, получени от бенефициентите по мерките, включени в стратегиите за ВОМР, необходими за отчитане изпълнението на напредъка по подхода ВОМР, в ДФЗ-РА се поддържа и актуализира ежедневно регистър „Уведомителни писма за предоставяне на разяснения и/или информация по проведена процедура за подбор на проектни предложения по подмярка 19.2. Регистърът съдържа информация за решения по подадени възражения от кандидати, писма за изискване на допълнителна информация от МИГ, писма за преразглеждане на проведени процедури и др. Допълнително се поддържат списъци: с постъпили уведомления за приключили оценителни сесии на МИГ; на постъпили жалби/възражения от кандидати по процедури на МИГ за прием на проектни предложения; списък по екипи за извършване на контрол от отдел ПСВОМР при разпределение на процедурите.³⁰⁷ Част от посочената информация се поддържа и от отдел ВОМР на дирекция РСР в МЗХГ, с цел анализ и наблюдение при прилагане на подхода ВОМР.³⁰⁸ Поддържането на една и съща информация в ДФЗ-РА и УО на ПРСР е поради липсата на функционална връзка между УО и информационната система

²⁹⁸ т. 9.4 „Данни и информация“ от ПРСР 2014-2020 г.

²⁹⁹ т. 9.2 „Управление и координация“ от ПРСР 2014-2020, стр.624

³⁰⁰ Одитно доказателство № 6.13

³⁰¹ Препоръка № 1, 1.2 към министъра на земеделието храните и горите и към изпълнителния директор на ДФЗ

³⁰² Одитно доказателство № 6.3.

³⁰³ Препоръка № 3 към министъра на земеделието храните и горите и Препоръка № 2 към изпълнителния директор на ДФЗ

³⁰⁴ Одитно доказателство № 1.7.; Одитно доказателство № 1.3.

³⁰⁵ Одитно доказателство № 6.3.

³⁰⁶ Приложение № 35, т. IV. „Поуки от прилагането на ПРСР 2007-2013 г.“

³⁰⁷ Одитно доказателство № 6.1.

³⁰⁸ Одитно доказателство № 1.2.

на ДФЗ-РА, което ангажира допълнително време и ресурси и не определя предприетите действия като ефикасни.

Неизградените интерфейс за автоматизиран обмен на данни между ИСУН 2020 и ИСАК, информационен модул за мониторинг и непредоставеният достъп на служителите на отдел ВОМР до ИСАК затрудняват процесите по събиране, обработване и обобщаване на данните, и създават риск за докладване на своевременно, пълна, надеждна и точна информация, необходима за ефективно проследяване на напредъка по изпълнението на стратегии за ВОМР, в т. ч. на проектите към тях.

Отлагането във времето (повече от 10 г.) на изграждане на информационен модул за мониторинг и на интерфейс за автоматизиран обмен на данни между ИСУН 2020 и ИСАК е индикатор за negliжиране на ангажиментите на отговорните институции, което не определя предприетите частични действия като ефективни. Отсъствието на автоматизиран обмен на данни между двете системи не създава условия за достъп на заинтересованите лица до информация за резултатите от изпълнението на подхода ВОМР и на стратегиите за местно развитие.

2.1.4.4. Събирането на оперативни данни за напредъка в прилагането на мерките и проектите, посредством финансови и физически индикатори, във връзка с наблюдението и мониторинга, са делегирани на ДФЗ-РА, който представя данните на УО на ПРСР.³⁰⁹

Информацията за напредъка на ПРСР, в т. ч. подхода ВОМР се събира от УО по електронен път и с писма, като се изисква от ДФЗ-РА въз основа на договора за делегиране на функции по прилагане на ПРСР 2014 - 2020 г. Предоставянето по този начин на данните ще продължи до въвеждане на информационния модул за наблюдение в ИСАК.³¹⁰ Информацията се получава от отдел „Програмиране, планиране, наблюдение и техническа помощ“ (ППНТП) на дирекция РСР и се разпределя на останалите отдели, вкл. отдел ВОМР. Обобщаването на информацията се извършва от съответните експерти, отговарящи по прилагането на мерките или от експертите в отдел ППНТП, в зависимост от конкретиката и необходимостта за анализ. За обобщаването се използва основно стандартния софтуер на държавната администрация за създаване и редактиране на документи, таблици, текстови файлове и презентации.³¹¹

Отчитането на данните от „формуляр за мониторинг“³¹² към Наредба № 22 за прилагане на подмярка 19.2 от 2015 г. се осъществява при подаването на искане за междинно/окончателно плащане. Данните се зареждат в специален модул в ИСАК, откъдето се генерират необходимите справки и обобщени данни, необходими за изпълнение на изискванията, заложи в Наредба № 22 от 2015 г.^{313, 314}, но процесът по събиране и обработване на информация за отчитането на изпълнението на индикаторите за мониторинг³¹⁵ за 2019 г. от ДФЗ-РА все още не е започнал, тъй като по договорите по подмярка 19.2 към края на м. април 2020 г. няма подадени искания за плащане.³¹⁶

Въпреки доброто взаимодействие между УО на ПРСР с ДФЗ-РА, процесът на обмен на информацията за изпълнението на ПРСР, в т. ч. за подхода ВОМР, е тромав, ненадежден и не предполага бързо получаване на необходимите данни и своевременно вземане на съответни решения.³¹⁷

³⁰⁹ т. 9.2 „Управление и координация“ от ПРСР 2014-2020 г., стр. 663

³¹⁰ Одитно доказателство № 6.1.

³¹¹ Одитно доказателство № 6.3.; Одитно доказателство № 1.14.; Одитно доказателство № 1.11

³¹² Приложение № 13 „Формуляр за мониторинг“ по подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии, към чл. 47, ал. 2, т. 3 от Наредба № 22 (Ново – ДВ, бр. 69 от 2017 г. в сила от 25.08.2017 г.

³¹³ Чл. 65, ал. 1, т. 16 и т. 17 от Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2

³¹⁴ Одитно доказателство № 6.3.; Одитно доказателство № 1.14.

³¹⁵ Във връзка с изискванията на чл. 65, ал. 1, т. 17 от Наредба № 22 за прилагане на подмярка 19.2, в сила от 25.08.2017 г.

³¹⁶ Одитно доказателство № 6.3.

³¹⁷ Одитно доказателство № 6.3.; Одитно доказателство № 1.11.; Одитно доказателство № 1.14.

2.1.5. Събиране, обработване и обобщаване на информация за напредъка в изпълнението на стратегии за Водено от общностите местно развитие, включително индикаторите, от Местните инициативни групи

Местните инициативни групи и бенефициентите следва да въвеждат, събират и систематизират коректна и достоверна информация относно изпълнението на стратегии за ВОМР и дейностите по изпълнението, управлението, наблюдението на проектите в ИСУН.³¹⁸

2.1.5.1. С оглед контрол на качеството на изпълнението на стратегии за ВОМР, МИГ следва да извършва мониторинг с помощта на финансови индикатори, изходни индикатори и индикатори за резултат, при възможност и индикатори за въздействие. Необходимо е мониторинг да се извършва на всеки проект и на стратегията за ВОМР, като цяло. За тази цел МИГ следва да поддържат актуална информация по отношение на напредъка по изпълнението на стратегия за ВОМР, като редовно проследяват заложените индикатори.³¹⁹ Проверката на МИГ от одитната извадка на заложеното в указанията изискване показва, че четири от шест МИГ поддържат база данни/регистри във формат „Ексел“.³²⁰ Събира се информация за изпълнението на заложените в стратегията за ВОМР индикатори – за цялостно изпълнение на стратегия за ВОМР и по мерки. Регистрите съдържат основните данни за отчитането на индикаторите, като наименование, мерна единица, целева стойност и резултати/изпълнение. Освен посочената информация, различните МИГ са включили в регистрите и данни за: тип, вид, тенденция; източник на данни; изпълнение по години. Източниците на данни, посочени от всяка МИГ от одитната извадка, за проследяване на напредъка в изпълнението на индикаторите от стратегиите за ВОМР са различни: ИСУН 2020, база данни, регистър на договори, регистър на подадени заявления, отчети на МИГ и бенефициенти, НСИ, Бюро по труда, вкл. и изготвяните от тях годишни доклади.³²¹

Освен посочената база данни, МИГ поддържат и регистри с информация за процедури, подадени проектни предложения, сключени договори, финансови параметри и др., данните в които отново са различни при МИГ от одитната извадка. *Различната информация, поддържана от МИГ от одитната извадка в базата данни/ регистрите е поради липсата на утвърдени изисквания от УО на ПРСР относно начина на събиране, въвеждане, поддържане и вида на информацията, необходима за проследяване изпълнението стратегиите за ВОМР.*³²² Информацията в регистрите и базата данни се актуализира своевременно с настъпването на всяка промяна и/или в края на всеки месец и се ползва за изготвяне на годишните доклади за изпълнение на стратегии за ВОМР.³²³

2.1.5.2. Освен поддържаните от част от МИГ от одитната извадка, база данни/регистри, основният източник на информация на МИГ за отчитане на изпълнението на стратегии за ВОМР, вкл. и за индикаторите по проектите е ИСУН 2020. Местните инициативни групи имат достъп до модул „Процедури“, модул „Проектни предложения“ и модул „Оценителни сесии“ във вътрешната среда на ИСУН 2020, в съответствие с техните функции по подбор на проекти за изпълнение на стратегиите за ВОМР, финансирани от програмите.³²⁴

Информация за напредъка в изпълнението на стратегии за ВОМР, вкл. за индикаторите, се получава и обобщава и от подадените проектни предложения по приключили оценителни сесии в ИСУН 2020; сключените договори с бенефициентите; междинни/финални отчети на бенефициентите; при посещенията на място при бенефициентите, наличната документация по изпълнението на стратегии за ВОМР, която

³¹⁸ чл. 53 от ПМС 161 от 2016 г.

³¹⁹ Одитно доказателство № 1.12.

³²⁰ Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.

³²¹ Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

³²² Препоръка № 2, 2.3 към министъра на земеделието храните и горите

³²³ Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

³²⁴ Одитно доказателство № 7.1.

се съхранява в офиса на МИГ. Конкретно за заложените индикатори по всеки отделен проект МИГ събира информация от проектните предложения на всеки от кандидатите.³²⁵

Местните инициативни групи нямат достъп до функционалните възможности на ИСУН 2020 за систематизиране и обработване на информация за целите на изготвянето на доклади, отчети, справки и др., за изпълнението на стратегията за ВОМР.³²⁶ Информацията се събира и обобщава от екипите на МИГ ръчно или чрез използване на софтуерни продукти³²⁷, вкл. по начин, ангажиращ ресурси и време.

С цел улесняване на органите за управление, мониторинг и контрол, и поради засиления обществен интерес към подхода ВОМР, уверението на дирекция ЦКЗ в АМС е, че към 28.05.2020 г. е предвидено въвеждане на нова функционалност, чрез която в публичния модул на ИСУН 2020 ще се извежда информация за всяка конкретна МИГ в т. ч. процедурите за безвъзмездна финансова помощ, договорените средства и финансираните проекти. Допълнително, в процес на разработване е и нова справка, в публичния модул на ИСУН 2020, отнасяща се до проектите на МИГ по програмите, с финансиране по подхода ВОМР. Справката ще предоставя възможност за филтриране за период по години, оперативна програма и конкретен МИГ и ще съдържа параметрите на информацията, необходима за изготвянето на годишните доклади от МИГ.³²⁸ Към 17.09.2020 г. предвидената функционалност все още се разработва.^{329 330}

2.1.5.3. Информация от взетите решения по отношение на подобряване на функционалностите на ИСУН 2020 достига до МИГ основно чрез официалната страница на ИСУН 2020, рубрика „Актуални новини“ или при регулярните срещи, организирани от УО на ПРСР с представители на МИГ, УО на оперативните програми,ДФЗ и ЦКЗ.³³¹

С оглед подобряване и улесняване на работата с ИСУН 2020, вкл. разработване на нови справки, е създадена и Работна група за развитие на ИСУН 2020, в която участват представители на всички УО, ДФЗ и представители от МИГ. Като член на „Асоциация Българска национална ЛИДЕР мрежа“ една МИГ от одитната извадка участва със свои представители в работната група.³³²

От всички МИГ от одитната извадка само една МИГ е участвала многократно в обучения, срещи и е давала предложения относно подобряване на работата на ИСУН 2020 във връзка с подхода ВОМР³³³.

Местните инициативни групи от одитната извадка дават следните предложения за подобряване на работата на ИСУН 2020 по подхода ВОМР, свързани с мониторинга на стратегии за ВОМР:

- автоматично изчисляване на наличен/остатъчен ресурс по мерките от стратегиите за ВОМР и изпълнението на заложените в стратегиите индикатори по мерки с натрупване на база осъществени приеми по мерки и общо за стратегиите за ВОМР;
- изготвяне на различни видове справки;
- разширяване правата на достъп на всички МИГ до функционалностите на системата. и др.³³⁴

³²⁵ Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

³²⁶ Препоръка 2, 2.2. към министъра на земеделието храните и горите

³²⁷ Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

³²⁸ Одитно доказателство № 7.2.

³²⁹ Одитно доказателство № 7.4.

³³⁰ Препоръка 2, 2.2. към министъра на земеделието, храните и горите

³³¹ Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

³³² Одитно доказателство № 10.2.

³³³ Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

³³⁴ Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

За изпълнението на стратегии за ВОМР, подкрепени от повече от един фонд, УО на ПРСР съвместно с УО на оперативните програми следва да оказват съдействие на МИГ, съгласно ПМС № 161 от 2016 г.³³⁵ Посоченото изискване е въведено в Правила за прилагане на подмярка 19.2, според които служителите от отдел ВОМР следва да оказват съдействие и предоставят методическа помощ³³⁶ на МИГ на всеки етап от изпълнението на стратегията за ВОМР чрез разясняване на процедури, срокове и изисквания. Методическата помощ се предоставя писмено, когато е заявена в писмена форма.³³⁷

Служителите на отдел ВОМР оказват ежедневно методическа помощ, наблюдение и контрол на МИГ чрез електронна поща, по телефон или чрез писмени становища по предварително писмено искане от МИГ.³³⁸ Отделът оказва съдействие и координация на действията на всички УО на оперативните програми, участващи в изпълнението на подхода ВОМР. На провежданите годишни срещи, организирани от УО на ПРСР с участието на МИГ, УО на оперативните програми и ДФЗ-РА, се обсъждат текущо възникнали трудности и неясноти, предлагат се решения и мерки за преодоляването им.³³⁹ Идентифицираните от УО на ПРСР трудности на МИГ по прилагането на подхода ВОМР са обобщени и анализирани. Констатираните слабости при изпълнението на стратегии за ВОМР са: недобро познаване от МИГ на одобрената стратегия за ВОМР, неспазване на важни нормативни срокове, недобро качество на документите изпращани до УО, недобро познаване на нормативни и договорни изисквания, представяне на документи, подписани от лица без представителна власт в МИГ, ненавременно актуализиране на информацията на електронните страници на МИГ и др. За проверка на документите, извършване на корекции и бележки, и отстраняване на допуснатите грешки и пропуски се ангажира административен капацитет не само от отдел ВОМР, а и от други звена в МЗХГ и ДФЗ-РА. На провежданите годишни срещи, основните и най-често поставяни от МИГ затруднения и проблеми при изпълнението на стратегиите за ВОМР са: неспазване на сроковете за разглеждане на документи от ДФЗ; големия период от време, необходим на оперативните програми, за съгласуване и подписване на допълнително споразумение за изпълнение на стратегии за ВОМР; големия брой и различните правила, процедури, указания на всяка програма, с които МИГ следва да се съобразява и прилага.³⁴⁰

Пропуските, допускани от МИГ поради недостатъчен административен капацитет и основните затруднения, които срещат при прилагане на подхода ВОМР, забавят процесите по подбор на проекти, изпълнение, докладване/ отчитане и мониторинг, оказват негативно влияние за изпълнение на стратегиите за ВОМР и създават риск за постигане на целите, заложените индикатори и усвояването на планираните средства.

Методическа помощ³⁴¹ на МИГ оказват и УО на оперативните програми по подхода, която е свързана с предоставяне на информация, обучения и разясняване на правила, процедури и срокове, в устна форма и писмена форма, вкл. по електронна поща, при поискване от МИГ.³⁴²

При запитване към МИГ от одитната извадка относно оценяване на оказваната методическа помощ от УО на програмите и координацията с тях, всички МИГ от одитната извадка оценяват получаването на необходимата информация и помощ като навременни и подходящи. Насоките са ясни и точни. *Добра практика е разпределението на служителите от отдел ВОМР към дирекция РСР при извършването на дейности по наблюдение на*

³³⁵ Чл. 13 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г., изм. ДВ, бр. 32 от 2017 г., в сила от 21.04.2017 г.

³³⁶ по смисъла на § 1, т. 1 на Допълнителната разпоредба на ПМС № 161/2016 г.

³³⁷ Одитно доказателство № 1.12.

³³⁸ Одитно доказателство № 1.11.

³³⁹ Одитно доказателство 1.11.; Одитно доказателство № 1.1.; Одитно доказателство № 1.12

³⁴⁰ Одитно доказателство № 1.1.; Одитно доказателство № 1.11.

³⁴¹ по смисъла на § 1, т. 1 на Допълнителната разпоредба на ПМС № 161/2016 г.

³⁴² Одитно доказателство № 1.11.; Одитно доказателство № 4.4.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 3.1.; Одитно доказателство № 2.1.

изпълнението на конкретни стратегии за ВОМР и тяхната ротация.³⁴³ По този начин се улеснява работата на МИГ при нужда от насока, съвет или подкрепа и е антикорупционна мярка за предотвратяване на свързаност с обектите за мониторинг. Комуникацията и методическата помощ от УО на програмите е оценена като много добра и ефективна. Към всяка програма има определени координатори или лица за контакт, за връзка по всяко време при необходимост. Към началото на март 2020 г. всякакви въпроси и проблеми, които възникват в процеса на изпълнение на мерките по програмите са решавани бързо и своевременно.³⁴⁴

2.1.5.4. Извършеното проучване на мнението на МИГ от одитната извадка, относно комуникации и обмен на опит и добри практики с други МИГ в страната и чужбина, показва, че осъществяването на постоянен контакт между МИГ е честа практика, при която се обсъждат различни проблеми и казуси. Особено полезни са регулярните срещи, които отдел ВОМР към УО на ПРСР организира на национално ниво, на които присъстват и представители на УО и ДФЗ-РА.

По подмярка 19.3 „Подготовка и изпълнение на дейности за сътрудничество на местни инициативни групи“ са реализирани проекти с МИГ от Испания и Италия, при които въпреки че начинът на работа на МИГ по подхода ВОМР в двете държави партньори на национално и местно ниво се различава от българския вариант на работа, са идентифицирани съвместни интереси и е обсъдена възможността за подготовка на общ проект за транснационално сътрудничество.³⁴⁵

Индикаторите за цялостно изпълнение на стратегията за ВОМР не се съдържат в ИСУН. Тяхното изпълнение се проследява от МИГ, чрез поддържана³⁴⁶ база данни, във формат „Ексел“, с индикатори по мерки и за цялостно изпълнение на стратегия за ВОМР.³⁴⁷

Отсъствието на утвърдени изисквания от УО на ПРСР относно начина и вида на информацията, необходима за проследяване изпълнението на стратегиите за ВОМР, в т. ч. на индикаторите, е довело до неподдържане от всички МИГ на база данни/регистри за индикаторите, включени в стратегиите за ВОМР, което затруднява изпълнението на задълженията относно мониторинга на стратегии за ВОМР и индикаторите към тях. Автоматизираното систематизиране на унифицирана информация, ползването на еднакви източници на данни от МИГ и извършване на справки по електронен път може да съкрати времето и да допринесе за поддържане и предоставяне на достоверни и своевременни данни за измерване степента на постигане на индикаторите и целите на стратегиите за ВОМР.

Предоставянето на МИГ на достъп до ИСУН 2020 за систематизиране и обработване на информация, необходима за мониторинга на стратегиите за ВОМР може да улесни тяхната работа и да предотврати евентуален риск от грешки и получаване на несъпоставима информация от различни източници.

Въпреки позитивното мнение на МИГ за оказваната методическа помощ и съдействие от управляващите органи на програмите при изпълнение на стратегиите за ВОМР, от МИГ са срещани трудности и допускани слабости, поради недостатъчен административен капацитет на екипите. От една страна, допусканияте пропуски, затрудненията, които управляващите органи създават на МИГ поради дългия период от време за съгласуване и подписване на допълнително споразумение за изпълнение на стратегии за ВОМР, и дизайна на подхода ВОМР, от друга страна, не допринасят за ефективно изпълнение и мониторинг на стратегиите за ВОМР.

³⁴³ Одитно доказателство № 1, т. 11.

³⁴⁴ Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.

³⁴⁵ Одитно доказателство № 13.2.; Одитно доказателство № 11.2.

³⁴⁶ не от всички МИГ от одитната извадка

³⁴⁷ Препоръка № 2, 2.3 към министъра на земеделието храните и горите

3. Наблюдение и докладване за отчитане на резултатите от изпълнението на стратегии за водено от общностите местно развитие

Регулярното наблюдение и докладване е предпоставка за вземане на адекватни и информирани управленски решения и предприемане на коригиращи действия, с оглед ефективно изпълнение и постигане на целите.

3.1. Докладване от управляващите органи пред Комитетите за наблюдение по програми, на резултатите от изпълнение на стратегии за Водено от общностите местно развитие

Провеждането на мониторинг/докладване на програмите от всяка държава членка, с цел преглед на изпълнението и напредъка в постигането на целите на програмите, съфинансирани от ЕСИФ е задължително изискване, въведено с Регламент (ЕС) № 1303/2013 и доразвито в национални нормативни актове.³⁴⁸

3.1.1. За осъществяването на прегледа са създадени Комитети за наблюдение на програмите, съфинансирани от ЕСИФ³⁴⁹ и с участие по подхода BOMP, на които УО докладват информация по изпълнението на програмите.³⁵⁰

Задачите на УО на оперативните програми по отношение на сформирането и организирането на работата на КН са конкретизирани в процедурни наръчници.³⁵¹ Процедури за подкрепа на дейността на мониторинговите комитети са представени и в СУК на оперативните програми.³⁵²

Комитетите за наблюдение са колективни органи, основани на принципа на партньорство. В приетите от всички програми, с участие по подхода BOMP, Вътрешни правила за работа на КН, една от предвидените функции, които изпълняват като органи за осъществяване на мониторинг върху изпълнението на програмите, е проследяване изпълнението на инструмента BOMP.³⁵³

През периода 2015-2019 г. от Комитетите за наблюдение на програмите, участващи във финансирането на подхода BOMP са проведени общо 62³⁵⁴ присъствени заседания, на около половината от които са докладвани, разглеждани и обсъждани въпроси, свързани с прилагането на подхода BOMP.³⁵⁵ Въпросите, дискутирани на заседанията са свързани основно с:

- представянето на подхода, критериите за подбор на операциите и методологията за оценка;

- бюджета за финансиране, реализирания напредък и проблемите при изпълнението.

На заседанията са взети присъствено общо 12 решения, най-вече свързани с одобряването на методология и критерии за подбор на операции по стратегиите за BOMP. Изключение от тази практика прави КН на ОПОС, който независимо от проведеното обсъждане одобрява Методологията и критериите за оценка на проектни предложения по

³⁴⁸ чл. 49, чл. 125, параграф 2, б) „а“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета; чл. 14 от Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове; чл. 11, ал. 1, параграфи 4, 5, 18 от 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. (загл. изм. - ДВ, бр. 46 от 2016 г., в сила от 17.06.2016 г.)

³⁴⁹ чл. 47, параграф 1, чл. 49 от Регламент (ЕС) № 1303/2013; чл. 10, т. 6 от ПМС № 79 от 10.04.2014 г. от 10.04.2014 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.)

³⁵⁰ чл. 125, параграф 2, б) „а“ от Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета

³⁵¹ Одитно доказателство № 4.2.; 4.5. и 4.6.; Одитно доказателство № 2.4.2.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 3.1.1.

³⁵² Одитно доказателство № 4.2. и 4.6.; Одитно доказателство № 2.1.1. и 2.4.2.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 3.1.1. и 3.2.2.

³⁵³ Одитно доказателство № 21; чл.11, ал. 1, т. 18 от 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 Европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014-2020 г. (Обн., ДВ, бр. 34 от 15.04.2014 г., в сила от 15.04.2014 г.)

³⁵⁴ В общия брой на заседанията на КН на програмите, финансиращи подхода BOMP не се включват заседанията, на които са приети Вътрешните правила за работа на КН

³⁵⁵ Одитно доказателство № 21 и Приложение № 5 Проведени заседания и взети решения от КН на програмите, финансиращи подхода BOMP за периода 2015-2019 г.

процедури „Подобряване на природозащитното състояние на видове в мрежата Натура 2000 чрез подхода ВОМР“ на писмена процедура.³⁵⁶

Информацията, представена от УО на програмите пред КН, относно извършените оценки и приетите годишни доклади са представени съответно в Раздел II, т. 2.2. и Раздел I, т. 3.1.2. на настоящия доклад, и не е включена в броя на заседанията на които са разглеждани въпроси, свързани с прилагането на подхода ВОМР чрез изпълнение на стратегии за местно развитие.

3.1.2. Управляващите органи на програмите от ЕСИФ имат задължението да съставят и след одобрение от КН да представят пред ЕК годишни доклади за изпълнението на съответната програма през предходната финансова година, в срок до 31 май, считано от 2016 г. до 2023 г. включително. Докладът, представен през 2016 г., обхваща финансовите години 2014 г. и 2015 г. За годишните доклади, представяни през 2017 г. и 2019 г., крайният срокът е удължен до 30 юни, тъй като следва да съдържа и допълнителна информация. Изискването на Регламент (ЕС) № 1303/2013 за включването в годишните доклади, представяни през 2017 г. и 2019 г. на допълнителна информация, е свързано с напредъка в прилагането на интегрирания подход към териториалното развитие, включително воденото от общностите местно развитие в рамките на оперативните програми.³⁵⁷ Представянето на оценка на постигнатия напредък за осигуряване на интегриран подход при използването на ЕЗФРСР, включително чрез стратегии за местно развитие, е предвидено да се извърши в годишния доклад за изпълнението, който се предава на ЕК през 2019 г., съгласно чл. 75, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1305/2013.

Редът и начинът на докладване на напредъка по изпълнението на оперативните програми и ПРСР, свързани с изготвяне, проверка, одобрение и предаване на Комисията на годишни доклади, са описани в процедурните наръчници и Системите за управление и контрол на оперативните програми. Сроковете за представяне, отговорните звена/институции за тяхното приемане, проверка, одобрение и обобщаване са подробно описани в посочените вътрешни документи. Функциите по изготвянето на годишните доклади за напредъка по прилагането на ПРСР са определени във Вътрешни правила за организация на дейността на дирекция „Развитие на селските райони“.³⁵⁸

а) От УО на програмите, с участие в подхода ВОМР, за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. са изготвени и одобрени на заседания/ писмени процедури на КН годишни доклади с включена информация по подхода ВОМР. Подробен преглед на напредъка в изпълнението на стратегиите за ВОМР по програми е извършен в раздел 14.1. „Напредък в прилагането на интегрирания подход към териториалното развитие - ВОМР“ в докладите за изпълнение на програмите за 2016 г. и 2018 г., съгласно изискванията на чл. 111 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.³⁵⁹ По отношение на напредъка в осигуряването на интегриран подход при използването на ЕЗФРСР, в отделна т. 9 от Годишен доклад за изпълнението на ПРСР за 2018 г. подробно са представени осъществените приеми и дейности по мярка 19 ВОМР, включително по подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“, в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) № 1305/2013. Описан е целият процес от изготвянето на нормативната уредба³⁶⁰, осъществяването на двата приема за подбор на МИГ и одобрение на стратегии за ВОМР до

³⁵⁶ Одитно доказателство № 21

³⁵⁷ чл. 50, чл. 111, параграф 1 и 2, чл. 125, ал. 2, б. б) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета; чл. 66, параграф 1, буква „ж“ от Регламент (ЕС) № 1305/2013; чл. 75, ал. 1 на Регламент (ЕС) № 1305/2013

³⁵⁸ Одитно доказателство № 4.4; 4.5. и 4.6.; Одитно доказателство № 2.1.1. и 2.4.2.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 3.1.1. и 3.4.2.; Одитно доказателство № 1.6.

³⁵⁹ Одитно доказателство № 1.4.; Одитно доказателство № 2.13.; Одитно доказателство № 3.3.; Одитно доказателство № 5.2.; Одитно доказателство № 4.1.

³⁶⁰ Наредба № 22 от 14.12.2015 г.

сключването на споразумения за изпълнение на стратегии за ВОМР, включително информация за извършените оценки от част от програмите.³⁶¹

б) От УО на програмите са изготвени доклади за изпълнението за 2019 г., но срокът за тяхното представяне на ЕК е удължен до 30.09.2020 г., като една от мерките в отговор на кризата COVID-19, съгласно чл. 25а, т. 9 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г.³⁶²:

- В Годишния доклад за изпълнение на ОПИК за 2019 г., във включената информация относно извършените оценки на програмата, са представени резултатите от проведеното анкетно проучване сред бенефициенти на ОПИК, относно удовлетвореност на потребностите на бенефициентите от предоставената подкрепа. Отчетените резултати показват, че 97,3 на сто от бенефициентите са удовлетворени в много голяма и в голяма степен, като по-голяма е степента на удовлетвореност сред бенефициенти по процедури, обявени в изпълнение на подхода ВОМР (66,7 на сто).³⁶³

- По ОПРЧР в годишен доклад за изпълнение на програмата за 2019 г. е отчетен сериозен напредък по всички приоритетни оси. Към края на годината броят на обявените процедури е удвоен в сравнение с 2018 г. и е достигнал 186, като голяма част от тях са по подхода ВОМР. През 2019 г. за първи път са отчетени подпомогнати лица по операциите реализирани по подхода, като в рамките на ПО1 е отчетен реален напредък по 14 операции, а при ПО2 - по 10.³⁶⁴

- В Годишния доклад за изпълнение на ОПОС за 2019 г., във включената информация относно извършените оценки на програмата по отношение на „уместност на подкрепата“, е представена констатация за не особено удачното прилагане на подхода ВОМР по ПО 3 за подпомагане изпълнението на консервационни мерки и национални ангажименти, насочени към опазването на малко на брой строго специфични видове, по-голямата част от които обитават характерни местообитания, в защитени зони. Причината е, че изпълнението на такива мерки затруднява бенефициентите, а приносят на проектите, финансирани чрез подхода ВОМР, за постигане целите на ПО 3 е ограничен.³⁶⁵ Направената констатация се потвърждава и от неключени договори по подхода ВОМР с финансиране от ОПОС към 31.12.2019 г. Причините са липса на интерес от страна на потенциалните бенефициенти и на кадри със специфична експертиза, конкретно в областта на биоразнообразието, въпреки проведени работни срещи и консултации с МИГ, предоставени разяснения по насоки за кандидатстване по процедура „Подобряване на природозащитното състояние на видове в мрежата Натура 2000 чрез подхода ВОМР“ и указания от УО на ОПОС за набиране на проектни предложения.³⁶⁶

- В Годишния доклад за изпълнение на ОПНОИР за 2019 г. по отношение изпълнение на Индикативната годишна работна програма (ИГРП) е отчетено стартирането на 9 процедури по подхода ВОМР по ПО3 с бюджет в размер на 6 242 905 лв.³⁶⁷

От управляващите органи на програмите с финансиране по подхода ВОМР регулярно е докладвана на КН информация за проследяване напредъка в подхода ВОМР чрез изпълнение на стратегии за местно развитие, в т.ч. чрез годишните доклади за изпълнение на програмите. С предприетите действия са осигурени условия за вземане на адекватни и информирани решения за предприемане на корективни действия, с оглед ефективно изпълнение, постигане на целите и усвояване на ресурса, договорен в стратегиите за ВОМР на МИГ.

³⁶¹ Одитно доказателство № 1.4.; Одитно доказателство № 2.13.; Одитно доказателство № 3.3.; Одитно доказателство № 5.2.; Одитно доказателство № 4.1.

³⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02013R1303-20200424>

³⁶³ Одитно доказателство № 2.13.

³⁶⁴ Одитно доказателство № 2.13.

³⁶⁵ Одитно доказателство № 4.1.

³⁶⁶ Одитно доказателство № 4.12.; Одитно доказателство № 4.4.; Одитно доказателство № 4.8.; Одитно доказателство № 4.1.

³⁶⁷ Одитно доказателство № 5.2.

3.2. Докладване от Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони пред Комитета за координация

С цел осигуряване на координация при прилагане на подхода ВОМР, на основание чл. 12, ал. 1 от ПМС № 161 от 2016 г., със заповед на министъра на земеделието, храните и горите на 18.11.2016 г.³⁶⁸ е създаден „Комитет за координация на ВОМР“, който е колективен орган и е основан на принципа на партньорство. С постановлението са възложени функции за проследяване напредъка в изпълнението на целите на подхода и обсъждане на въпроси от координационен характер. Функциите на секретариат се изпълняват от УО на ПРСР. Регламентирано е Комитетът за координация на ВОМР да провежда редовно заседание, не по-малко от веднъж годишно, или извънредно заседание, при необходимост, или по искане на най-малко една трета от членовете. Предвидена е и възможност за неприсъствено вземане на решения.³⁶⁹

За изпълнение на функциите си от Комитета за координация на ВОМР са изготвени Вътрешни правила за работа.³⁷⁰ *Тяхното приемане не е формализирано с решение, като окончателен вариант, което създава риск за яснотата за работата на Комитета за координация за водено от общностите местно развитие.* С вътрешните правила са определени реда за провеждане на заседания и вземане на решения, отговорностите на състава и секретариата на Комитета за координация.³⁷¹ Съгласно чл. 7 от проекта на вътрешните правила, функциите на секретариат се изпълняват от служител/и, определени със заповед. В издадените заповеди от отговорния министър поименно е определен състава на секретариата³⁷².

За периода от 01.01.2016 г. до 31.12.2019 г. са проведени четири редовни заседания на Комитета за координация на ВОМР, на които от УО на ПРСР е докладван напредъка в изпълнението на подхода. На заседанията са обсъдени:

- вътрешните правила на Комитета за координация на ВОМР;
- извършените дейности от УО на ПРСР по прилагането на подхода ВОМР;
- възможностите за финансиране и изграждане на капацитет на МИГ;
- изпълнението на индикаторите и отчитането на рамката на изпълнението за 2018 г.;
- напредъка в изпълнението на подхода от УО на програмите, участващи във финансирането му и е предоставяната информация отДФЗ-РА;
- възможността в ИСУН 2020 да бъде въведена секция за МИГ и предоставяне на МИГ самостоятелност при откриване на приеми в ИСУН 2020 и активиране на процедури;
- подготовката за следващия програмен период.

Засегнат е основният проблем за МИГ за недостатъчния напредък при изпълнението на подхода по всички финансиращи програми и възможността, по чл. 40 от ПМС № 161 от 2016 г., програмите да оттеглят финансирането от подхода. Коментари, обсъждания и решения по проблема не са вземани.³⁷³

На четвърто заседание, проведено през м. декември 2019 г. е представен напредъка по програмите, с финансиране по подхода ВОМР, проблемите и трудностите при изпълнението на подхода от отделните програми през 2019 г. и наличието на риск голяма част от средствата да не бъдат усвоени. По отношение прехвърлянето на средства от одобрените стратегии към други мерки в рамките на съответната програма, е обсъждано пренасочването да бъде предшествано от анализ на интереса към съответната мярка.³⁷⁴

³⁶⁸ Одитно доказателство № 8.1.

³⁶⁹ Чл. 12, ал. 1, ал. 7, ал. 8, ал. 10, ал. 11 от ПМС № 161 на МС от 04.07.2016 г., Обн., ДВ, бр. 52 от 08.07.2016 г. в сила от 08.07.2016

³⁷⁰ Съгласно чл. 12, ал. 12 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

³⁷¹ Одитно доказателство № 8.1

³⁷² Одитно доказателство № 8.1.; <https://www.eufunds.bg/bg/vomr/node/3285>

³⁷³ Одитно доказателство № 8.1.1.

³⁷⁴ Одитно доказателство № 8.1.1.

На заседанието е направено и предложение за извършване на задълбочен анализ за промяна в механизма и надграждане на многофондовия подход ВОМР, предвид сложния начин на работа и натоварване капацитета на УО на програмите. Предложено е, например, МИГ с изграден капацитет да станат междинни звена.³⁷⁵

Поставен е въпросът относно формирането на бюджета за подхода ВОМР през следващия програмен период. Предвид интереса на голям брой МИГ по подхода, с финансиране от ПРСР, предложено е процентът от 5 на сто през настоящия програмен период да бъде завишен на 8 или 10 на сто, както е в някои от другите страни членки на ЕС. Направено е предложение и УО на другите оперативни програми да вземат решение относно заделянето на средства по подхода, в зависимост от постигнатия резултат и интерес през настоящия програмен период.³⁷⁶

Решенията от проведените заседания не са ясно определени или еднозначно изведени в протоколите от проведените заседания.³⁷⁷,³⁷⁸ Протоколите от заседанията са публикувани в Единния информационен портал за фондовете от ЕС, което е една от отговорностите на секретариата, определена въз основа на чл. 12, ал. 13 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.³⁷⁹

На ежегодно провежданите заседания на Комитета за координация на ВОМР от УО на програмите, е докладван напредъка в изпълнението на подхода, представени са проблемите и трудностите на отделните финансиращи програми и са обсъждани конкретни и съществени въпроси, с оглед подобряване организацията, усвояването на средствата и механизма на прилагането на подхода, като по този начин са създадени условия за своевременно вземане на управленски решения.

Липсата на ясно изведени в протоколите решения, без определен изпълнител и срок е предпоставка за затруднения при проследяването на тяхното изпълнение.

3.3. Изготвени отчети от Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони

3.3.1. За осъществяването на мониторинг за изпълнение на стратегии за ВОМР от УО на ПРСР, с чл. 39, ал. 2 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.³⁸⁰, са регламентирани задължения за изготвяне на шестмесечни отчети³⁸¹, които да представя на СКУСЕС и на КН на оперативните програми, участващи във финансирането на стратегиите. Управляващият орган на ПРСР следва да изготви и отчет за изпълнението на всеки от заложените общи индикатори в съответната стратегия за ВОМР към 31.12.2018 г., в срок до 30.04.2019 г.³⁸²

3.3.1.1. За съставянето на шестмесечните отчети УО на ПРСР изисква, с писма от УО на оперативните програми, информацията по напредъка на изпълнението на стратегии за ВОМР. Данните и информацията се събират от експертите от отдел ВОМР, отговорни за съответната МИГ, от наличната информация в ИСУН 2020 и от справките предоставени от ДФЗ-РА.³⁸³

До 31.12.2019 г. от УО на ПРСР са изготвени шест отчета, които са изпращани на СКУСЕС и на УО на оперативните програми, с коментар за изпращане до съответните КН. Шестмесечните отчети съдържат подробна информация за създадената организация, предприетите действия и постигнатите резултати по отношение на изпълнението на стратегиите за ВОМР на МИГ, към съответния шестмесечен период по програми,

³⁷⁵ Одитно доказателство № 8.1.1.

³⁷⁶ Одитно доказателство № 8.1.1.

³⁷⁷ Одитно доказателство № 8.1.1.

³⁷⁸ Препоръка № 7 към министъра на земеделието, храните и горите

³⁷⁹ Одитно доказателство № 8.1.;

<https://www.eufunds.bg/archive2018/images/%D0%92%D0%9E%D0%9C%D0%A0/Protokol%20komitet%20BOMP%2022%20dec%202016.pdf>; <https://www.eufunds.bg/bg/vomr/node/3287>; <https://www.eufunds.bg/bg/vomr/node/3289>

³⁸⁰ ПМС № 161 от 04.07.2016 г., изм., ДВ, бр. 32 от 2017 г., в сила от 21.04.2017 г.

³⁸¹ В които не се проследява изпълнението на индикаторите

³⁸² Чл. 40, ал. 6 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г., изм., ДВ, бр. 32 от 2017 г., в сила от 21.04.2017 г.

³⁸³ Одитно доказателство № 1.7.

участващи с финансиране на подхода. Проследявано е изпълнението на всички дейности от одобряването на МИГ и стратегиите за ВОМР до изплащане на средства по сключените договори за БФП по мерките от стратегиите за ВОМР, по програми.³⁸⁴

Отчетите са изпращани от УО на оперативните програми по електронна поща до КН на оперативните програми, за информация и за включване в предстоящи заседания на КН. Данни от шестмесечните отчети се съдържат в материалите на заседания на КН на оперативните програми под формата на презентация или обща презентация за изпълнение на програмата, в годишните доклади за изпълнението на оперативните програми.^{385,386}

Информацията, събрана и представена от УО на ПРСР³⁸⁷ на заседанията на КН на ПРСР, се използва за вземане на своевременни управленски решения относно ускоряване на процеса на договаряне на средствата по ЕЗФРСР от страна на ДФЗ-РА, коригиране на пропуски в работата на екипите на МИГ; предоставяне на методически указания на МИГ за успешното прилагане на стратегиите за ВОМР, подобряване на координацията и съгласуване на действията на УО на оперативните програми по прилагане на подхода ВОМР.³⁸⁸

3.3.2. За изготвянето на отчета за изпълнението на всеки от заложените общи индикатори в съответната стратегия за ВОМР и тяхното изпълнение към 31.12.2018 г., информацията е събрана от УО на ПРСР от всички МИГ, за изпълнението на всеки от заложените индикатори, по електронна поща.

Изготвеният от УО на ПРСР отчет за изпълнението на индикаторите към края на 2018 г. е представен и приет на 12-то заседание на КН на ПРСР, проведено на 20.06.2019 г. и на Съвместно заседание на КН на Споразумението за партньорство и годишната среща за преглед на изпълнението за 2019 г., проведена на 25.09.2019 г.³⁸⁹

Отчетът към 31.12.2018 г. показва, че в одобрените 64 стратегии на МИГ, изпълняващи подхода ВОМР са включени общо 1 094 бр. индикатори за цялостното прилагане на стратегиите. При 193 (или 18 на сто от всички индикатори) от тях има частично или цялостно изпълнение, а при някои и преизпълнение на заложените стойности. Към посочения период не е отчетено изпълнение по нито един от индикаторите за цялостно прилагане на стратегиите на 25 МИГ, или 39 на сто от всички МИГ.³⁹⁰

За по-голяма яснота за етапа на изпълнение на стратегиите за ВОМР на всички МИГ и систематизиране при отчитането, индикаторите, по които са постигнати резултати, са обособени от УО на ПРСР в три основни групи³⁹¹:

а) индикатори, свързани с договаряне и изпълнение на проекти, подкрепени бенефициенти, изплатени средства и население, ползващо резултатите от реализираните дейности по проектите по стратегиите за ВОМР. Тази група включва 63 индикатора за цялостно прилагане на стратегии за ВОМР. Отчетено е средно ниво на изпълнение от 42 на сто, от 13 МИГ, от които 12 с многофондово финансиране;

б) индикатори, свързани с брой подадени и одобрени от МИГ проектни предложения. Тази група включва 60 бр. индикатори за цялостно прилагане на стратегии за ВОМР. По тази група е отчетено средно ниво на изпълнение от 49 на сто, от 19 МИГ или 30 на сто от всички одобрени МИГ;

в) индикатори, свързани с дейности по обучение, консултация и информиране на потенциалните кандидати към стратегиите за ВОМР. Тази група включва 70 бр. индикатори за цялостно прилагане на стратегии за ВОМР. По тази група се наблюдава най-висока

³⁸⁴ Одитно доказателство № 8.1.

³⁸⁵ Одитно доказателство № 3.6.; Одитно доказателство № 5.7.; Одитно доказателство № 2.9.; Одитно доказателство № 4.11.

³⁸⁶ Одитно доказателство № 1.10.; <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitiie-na-selskite-rayoni/komitet-po-nablyudenie-prsr-2014-2020/>

³⁸⁷ Като отговорен УО за прилагане на подхода ВОМР

³⁸⁸ Одитно доказателство № 1.10.

³⁸⁹ Одитно доказателство № 8.1.

³⁹⁰ Одитно доказателство № 1.1.

³⁹¹ Одитно доказателство № 1.9.; Одитно доказателство № 1.1.

степен на постигане на индикаторите от 74 на сто, от 32 МИГ или 50 на сто от одобрените МИГ.³⁹²

От УО на ПРСР са спазени нормативните изисквания за представяне на СКУСЕС и на КН на оперативните програми, участващи във финансирането на стратегиите за ВОМР, на шестмесечни отчети и изготвяне на отчет за изпълнението на всеки от заложените общи индикатори в съответната стратегия за ВОМР към 31.12.2018 г. Съставянето на отчет за изпълнението на индикаторите е затруднено, поради отсъствието на информацията за индикаторите за цялостно изпълнение на стратегиите за ВОМР в ИСУН 2020 или друга подходяща за целта информационна система.. Неосигуреният достъп на отговорното структурно звено в УО на ПРСР до цялата база данни в ИСУН 2020 по отношение прилагането на подхода ВОМР пречи възможността за текущо/оперативно наблюдение на изпълнението на стратегиите на МИГ от УО на ПРСР, което е от значение за ефективното осъществяване на мониторинга на резултатите от прилагането на подхода и би облекчило и оптимизирало работата по наблюдение.

4. Организация за докладване и отчитане на резултатите от изпълнение на стратегии за местно развитие от местните инициативни групи

Създаването на адекватна организация за докладване и отчитане на резултатите от изпълнение на стратегии за ВОМР от МИГ е предпоставка за доброто управление на дейностите и ресурсите за постигане целите на подхода ВОМР.

4.1. Нормативни изисквания за мониторинг и докладване

Осъществяването на мониторинг на изпълнението на стратегиите за ВОМР и провеждането на конкретни дейности за оценка на тези стратегии е сред основните задачи на МИГ, определени в Регламент (ЕС) № 1303/2013.³⁹³ В изпълнение на изискванията на Правото на общността, в националното законодателство е въведено задължение за мониторинг на стратегиите на ВОМР от МИГ, без да са регламентирани ред и процедури за осъществяването на тази дейност.^{394 395}

В обхвата на задълженията на МИГ, посочени в Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 са: наблюдение на изпълнението на проектите към стратегията, посещения на място на кандидати и получатели на финансова помощ, изготвяне на доклади, отчети и справки и др., във връзка с изпълнението на стратегията, изисквани от УО на ПРСР или от друг УО³⁹⁶. Изброяването на различните форми за наблюдение, без въвеждане на ясно определени правила за извършването им, не осигурява ефективното изпълнение на дейностите от МИГ.³⁹⁷

Отчитането на изпълнението на стратегия за ВОМР от МИГ чрез годишен доклад е въведено с Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 на министъра на земеделието и храните.³⁹⁸ Местните инициативни групи следва да изготвят и представят на УО на ПРСР и на УО на останалите програми годишен доклад в срок до 15 февруари на следващата календарна година³⁹⁹. Управляващият орган на ПРСР разглежда и одобрява

³⁹² Одитно доказателство № 1.1.

³⁹³ Чл. 34, т. 3, б. „ж“ от Регламент (ЕС) 1303/2013 за определяне на общо приложими 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

³⁹⁴ Одитно доказателство № 1.11.; Чл. 39, ал.1 от ПМС №161 на МС от 04.07.2016 г.

³⁹⁵ Препоръка № 8, 8.3 към министъра на земеделието, храните и горите

³⁹⁶ Чл. 62, т.11, 12 и 14 от Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“ на мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014 – 2020 г.

³⁹⁷ Препоръка № 8, 8.1 към министъра на земеделието, храните и горите

³⁹⁸ за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“ на мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014 – 2020 г.

³⁹⁹ Чл. 62, т. 15 от Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“ на мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014 – 2020 г.

годишните доклади на МИГ за отчитане изпълнението на стратегия за ВОМР, след изразяване на становище от съответните УО, страни по споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР.⁴⁰⁰ Посоченото задължение на МИГ е пренесено в ПМС № 161 от 04.07.2016 г.⁴⁰¹, с изменението от м. април 2017 г., като част от дейностите за мониторинг на проектите в рамките на стратегия за ВОМР. Местните инициативни групи следва да изискват от бенефициентите информация за осъществяването на мониторинга чрез годишни доклади и представят изготвените доклади на УО на ПРСР и УО на останалите програми, страни по споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР. Задължения по одобряване на годишните доклади на МИГ от УО на ПРСР и съгласуване, чрез изразяване на становище от УО на останалите програми, в ПМС № 161 от 04.07.2019 г. не е регламентирано.⁴⁰² С изменението на постановлението, в сила от 21.04.2017 г., е въведено и изискване за представяне от МИГ на окончателен доклад за изпълнение на стратегия за ВОМР в срок до два месеца от последното плащане от УО на програма към бенефициент по проект към стратегията за ВОМР.⁴⁰³

Годишните доклади за отчитане изпълнението на стратегията са част от задължителната информация, която МИГ следва да публикува на електронната си страница за осигуряване на публичност за своята дейност.⁴⁰⁴

Освен въвеждане на задължение на МИГ за докладване изпълнението на стратегия за ВОМР в определен срок, публикуване на доклада, одобряването от УО на ПРСР, след изразяване на становище от УО на оперативните програми, правила и ред относно тази дейност не са нормативно определени, за разлика от годишните доклади, изготвяни от МИГ на други основания⁴⁰⁵. Липсват нормативни изисквания за определяне на съдържанието на докладите; срокове за одобрение от УО на ПРСР; ред за коригиране на установена нередовност, непълнота или неяснота на представения доклад и уведомяване на МИГ, както и задължение за разглеждане и одобряване на докладите от Общото събрание и Управителния съвет на МИГ.⁴⁰⁶

В образца на Споразумение за изпълнение на стратегия за ВОМР⁴⁰⁷ в обхвата на задълженията на МИГ е предвидено извършване на мониторинг на стратегията, предоставяне на всякаква информация и документи на УО на програмите, преповтарят се текстовете от ПМС № 161 от 2016 г. за предоставяне на окончателния доклад за изпълнение на стратегията, но по отношение на годишния доклад няма формулирано конкретно задължение⁴⁰⁸. В частта на задълженията на УО на ПРСР е заложено одобряване на годишните доклади за отчитане изпълнението на МИГ, след съгласуване с УО на програмите, страни по споразумението, но в частта на правата и задълженията на УО на оперативните програми не е включено задължение за съгласуване.⁴⁰⁹

⁴⁰⁰ Чл. 63, т. 5 от Наредба № 22 от 2016 г.

⁴⁰¹ за определяне на правила за координация между управляващите органи на програмите и местните инициативни групи, и местните инициативни рибарски групи във връзка с изпълнението на Подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода 2014 – 2020 г., обн., ДВ, бр. 52 от 8.07.2016 г., в сила от 8.07.2016 г., посл. изм. бр. 54 от 29.06.2018 г.

⁴⁰² Препоръка № 9 към министъра на земеделието, храните и горите

⁴⁰³ Чл. 51, ал. 1 и ал. 2, б. „а“ и б. „б“ на ПМС №161 от 2016 г., изм., ДВ, бр.32 от 21.04.2017 г.,

⁴⁰⁴ Чл. 86, ал. 2, т. 14 от Наредба № 22 от 2015 г.

⁴⁰⁵ Например, предвид статута на сдружение с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност, МИГ са задължени да представят годишен доклад за дейността на основание чл. 40 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Със закона е въведено не само изискване и определен срок за обявяване на доклада пред Агенцията по вписванията, но са посочени данните, които следва да съдържа, подготовката от Управителния съвет и внасянето за разглеждане от Общото събрание. Годишен доклад за отчитане на текущите разходи за изпълнение и управление на МИГ е предвидено да се представя от МИГ и на основание чл. 16, ал. 1 от Наредба № 1 от 22.01.2016 г. за прилагане на подмярка 19.4. С наредбата се предвижда: докладите да са по образец, утвърден със заповед на министъра на земеделието и храните; определен срок за одобрение на докладите от УО на ПРСР; уведомяване на МИГ; ред за коригиране при установена нередовност, непълнота или неяснота на представения доклад

⁴⁰⁶ Препоръка № 8, 8.4 към министъра на земеделието, храните и горите

⁴⁰⁷ което се подписва между МИГ и програмите, с участие във финансирането

⁴⁰⁸ Одитно доказателство № 1.12.

⁴⁰⁹ Одитно доказателство № 1.12.; Чл. 9, ал. 3 и чл.10 от Споразумение за изпълнение на стратегия за ВОМР (Приложение № 8 на Насоки за определяне на условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените стратегии за ВОМР, одобрени със Заповед № РД09-491 от 23.06.2017 г.)

От посочените факти в нормативните и вътрешните актове се вижда, че разпоредбите относно отчитане от МИГ на изпълнението на стратегии за ВОМР чрез годишни доклади не са синхронизирани, с което се затруднява тяхното прилагане в процеса по докладване на резултатите от изпълнение на стратегиите.

За дейността по мониторинг и докладване на изпълнението на стратегиите за ВОМР от МИГ, от УО на ПРСР не са изготвени писма/насоки за методическа помощ. На практика служителите на отдел ВОМР оказват ежедневно методическа помощ на МИГ чрез електронна поща, по телефона или чрез писмени становища по предварително писмено искане от МИГ. Докладването и отчитането на резултатите за изпълнение на стратегиите за ВОМР от страна на МИГ се обсъжда на срещите с МИГ, които УО на ПРСР провежда през годината.⁴¹⁰

Не са осигурени достатъчно нормативни условия за осъществяване на ефективен мониторинг от МИГ и докладване на УО на програмите, участващи във финансирането на стратегиите, на резултатите за изпълнение на стратегии за ВОМР, поради липса на: правила и процедури за дейностите, които следва да се извършват от МИГ, изисквания за определяне от УО на ПРСР съдържанието на докладите и ред за коригирането им при необходимост; изисквания за одобряването им от органите за управление на МИГ, с което не се гарантира предоставяне на пълна, достоверна и качествена информация за наблюдение на напредъка на стратегиите.

4.2. Годишни доклади на местните инициативни групи за отчитане изпълнението на стратегии за Водено от общностите местно развитие

Описанието на системата за мониторинг и оценка е част от всяка стратегия за ВОМР. Прегледът на стратегиите на ВОМР на МИГ от одитната извадка показва, че тази част съдържа предимно общи определения на понятията "мониторинг" и "оценка", като част от процеса на управление, тяхната цел и предназначение, без да са конкретизирани процедурите за събиране, обобщаване на информацията за извършване наблюдение на стратегията.⁴¹¹ По отношение процеса на докладване на резултатите от изпълнение на стратегиите основно се преповтаря въведеното с нормативните актове задължение на МИГ за представяне на годишен доклад на УО на програмите, като в една от стратегиите срокът не съответства на нормативно определения.⁴¹² От МИГ от одитната извадка не са утвърдени правила/ процедури, определящи реда за извършване на мониторинг на стратегия за ВОМР, изготвяне, одобряване и представяне на УО на програми на годишни доклади за изпълнението,^{413, 414} тъй като липсва изискване за това в нормативните актове.⁴¹⁵

В три от стратегиите, в правомощията на Общото събрание, е включено приемане и одобряване на годишните доклади⁴¹⁶, като в една от тях е предвидено напредъкът да се докладва и на УС за превантивни мерки и изменения⁴¹⁷. В една от стратегиите изготвеният доклад следва да се представи за одобрение само на УС, независимо че в устава е предвидено и одобрение от ОС.⁴¹⁸ В приетите устави на МИГ от одитната извадка, не се предвижда запознаване/одобряване от УС и ОС на годишните доклади за изпълнение на стратегията, с изключение на устава на една МИГ.⁴¹⁹

⁴¹⁰ Одитно доказателство № 1.11.

⁴¹¹ Одитно доказателство № 20.

⁴¹² Одитно доказателство № 20.5.

⁴¹³ Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.

⁴¹⁴ Препоръка № 8, 8.2 към министъра на земеделието, храните и горите

⁴¹⁵ ПМС № 161 от 2016 г.; Наредба № 22 от 14.12.2015 г., изм. и доп., бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 20.05.2016 г., бр. 69 от 25.08.2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

⁴¹⁶ Одитно доказателство № 20.2.; Одитно доказателство № 20.3.; Одитно доказателство № 20.4.

⁴¹⁷ Одитно доказателство № 20.4.

⁴¹⁸ Одитно доказателство № 20.6.

⁴¹⁹ чл. 38, т. 4 и чл. 47, ал.1 от Устава на МИГ Хисаря; <http://www.mig-hisaria.com/index.php/about-us/osnovni-dokumenti/ustav>

Наблюдава се различна практика на изготвяне на докладите, разглеждане и одобряване от органите на МИГ от одитната извадка. Докладите са изготвяни от експерт, технически сътрудник или от изпълнителния директор.⁴²⁰ Добра практика е данните в докладите да се проверяват от минимум двама служители и да се сравняват различни източници на информация.⁴²¹ Докладите за изпълнение на стратегията на една МИГ са разглеждани само на заседания на ОС⁴²², а на друга МИГ – на заседание на УС⁴²³. Годишният доклад за 2018 г. на трета МИГ е представен за разглеждане и на двата органа, но след представянето на доклада на УО на програмите, от които се финансира изпълнението на стратегията.^{424 425}

Прегледът на изготвените годишни доклади от МИГ, включени в одитната извадка, показва спазването на нормативно определения срок за тяхното представяне на УО на ПРСР за периода 2016-2018 г.⁴²⁶ Извън нормативно определения срок са получени 12,5 на сто от годишните доклади за 2019 г. на МИГ от одитната извадка.⁴²⁷

Независимо че нормативно не е предвиден образец на годишен доклад за отчитане изпълнението на стратегии за ВОМР, от УО на ПРСР е изготвен образец на годишен доклад, който не е утвърден. Образецът е публикуван на електронната страница на ПРСР и определя формата и съдържанието на докладите⁴²⁸. Образецът е изготвен с цел унифициране на подаваните годишни доклади за отчитане на изпълнението на стратегия и последващо анализиране на събраната информация от УО на ПРСР 2014 – 2020 г.⁴²⁹ Съгласно образца, докладът съдържа описание на:

- постигнатото въздействие от изпълнението на стратегията върху групите/секторите от заинтересовани лица на територията на МИГ;
- уязвимите и малцинствени групи;
- изпълнението на целите на СВОМР;
- изпълнението на мерките и дейностите в СВОМР през отчетния период;
- прилагане на иновативните характеристики на СВОМР;
- управлението на МИГ;
- промяна на споразумението за изпълнение на СВОМР с допълнително споразумение (в случай че има такова);
- проведените посещения на място от представители на УО на програми или ДФЗ-РА;
- изпълнение от МИГ на направените препоръки в рамките на посещенията;
- индикатори, включително „научени уроци“ и примери за добри практики.

За изпълнението на стратегията е предвидено да се представи информация от МИГ за:

- прилаганите процедури за подбор на проекти към стратегия за ВОМР (изпълнение на срокове от индикативния график за приемане на мерки, действия по информироване и подпомагане подготовката на проекти на потенциални кандидати; действия от обявяване на покани за прием на заявления от потенциални получатели на финансова помощ до сключване на договор);
- деловодната система и архив от МИГ;

⁴²⁰Одитно доказателство № 12.1.

⁴²¹Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.

⁴²² Протоколи от заседание на ОС на МИГ „Белово-Септември-Велинград“ от 09.02.2017 г., 19.01.2018 г. и 18.01.2019 г. http://www.migbsv.com/?page_id=4669

⁴²³ Протоколи от заседание на УС на МИГ „Нови пазар –Каспичан“ от 09.02.2018 г., 13.02.2019 г. и 13.02.2020 г.

⁴²⁴ Протокол от заседание от 15.02.2019 г. на УС и Протокол от заседание от 28.03.2019 г. на ОС на МИГ Балчик-Генерал Тошево; Одитно доказателство № 1.13. - РД-И-12

⁴²⁵ Препоръка № 8, 8.4 към министъра на земеделието, храните и горите

⁴²⁶ Одитно доказателство № 1.13.

⁴²⁷ Одитно доказателство № 1.11.

⁴²⁸ <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitie-na-selskite-rayoni/vomr/>

⁴²⁹ Одитно доказателство № 1.11.

- действията по информиране и публичност от страна на МИГ, вкл. поддържане на електронна страница на МИГ;
- действията на МИГ по осъществяване на мониторинг на изпълнението на договорите с получателите на финансова помощ и тяхното методическо подпомагане, вкл. посещения на място от представители на МИГ;
- възникнали трудности и предприети действия за преодоляването им.⁴³⁰

Към описанието на изпълнението на стратегията и индикаторите се изисква предоставяне и на данни в таблична форма, за проекти по приоритети, мерки и фондове, включени в стратегиите. Съгласно образца на годишен доклад е предвидено и представяне на таблици с данни за допълнителни/специфични индикатори от СВОМР на МИГ. Не е предвидено докладване на извършени оценки от МИГ.⁴³¹ ⁴³² *Включването на посочената информация в годишния доклад ще подпомогне УО на програмите за получаването на още по-пълна информация за резултатите от изпълнението на стратегиите за ВОМР.*

През периода 2015 г. – 2019 г. докладите за изпълнението на стратегиите за ВОМР, изготвяни от МИГ отчитат предимно действията по информация и публичност, предвид началния етап от изпълнението на стратегиите. Предвидените с образца на годишен доклад данни за изпълнението на допълнителни/специфични индикатори⁴³³ от стратегиите за ВОМР не са предоставени от МИГ от одитната извадка, което наложи тяхното събиране от УО на ПРСР за целите на одита.⁴³⁴ Основните затруднения, които са докладвани от МИГ са свързани с: промените в нормативната база; неяснота относно начина на подаване на проектите по мерките от ПРСР⁴³⁵; липсата на публикувани бизнес планове по мерките от ПРСР 2014 - 2020 г.; издаване на насоки, вместо наредби по мерките от ПРСР 2014 – 2020 г. и др. Това е довело до закъснения при изготвянето на условия за кандидатстване по мерките и до неспазване на сроковете за приемите, заложи в ИГРП на МИГ.⁴³⁶ В годишните доклади са посочени трудности при изпълнението на дейностите за управление на стратегиите за ВОМР, свързани с финансирането на текущите разходи на МИГ, чрез подмярка 19.4 „Текущи разходи и популяризиране на стратегия за Водено от общностите местно развитие“.⁴³⁷

До края на 2019 г. от УО на ПРСР 2014-2020 не е извършван анализ на годишните доклади на МИГ. Основната причина е от една страна липсата на нормативно изискване за това и от друга – разбирането на УО на ПРСР 2014-2020, че докладите на МИГ не съдържат достатъчно данни за анализ на цялостното изпълнение на подхода.⁴³⁸

За процеса на събиране и обобщаване на данните за изпълнение на стратегии за ВОМР и докладване на резултатите на органите на МИГ и УО на програмите не са утвърдени вътрешни правила/ процедури от МИГ, което не гарантира добрата организация на процеса.

С предвидения образец на годишен доклад за изпълнение на стратегиите се изисква предоставяне на широка по своя характер и обхват информация, която може да даде възможност на УО на ПРСР за осъществяване на наблюдение за изпълнение на стратегиите за ВОМР, но за одитирания период тази възможност не е използвана. Не е предвидено и докладване на извършени оценки от МИГ. Утвърждаването на образца с акт на УО на ПРСР може да осигури предвидимост на изискваната информация,

⁴³⁰ <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitie-na-selskite-rayoni/vomr/>

⁴³¹ <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitie-na-selskite-rayoni/vomr/>

⁴³² Препоръка № 6, 6.1 към министъра на земеделието, храните и горите

⁴³³ Които са индикаторите за цялостно изпълнение на стратегиите за ВОМР

⁴³⁴ Одитно доказателство № 15.4.; Одитно доказателство № 1.22.; Одитно доказателство № 1.7.; Одитно доказателство № 1.9.

⁴³⁵ Електронно чрез ИСУН 2020 или на хартиен носител чрез деловодството на УО на ПРСР

⁴³⁶ Одитно доказателство № 15.4.

⁴³⁷ Одитно доказателство № 15.4.; Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.

⁴³⁸ Одитно доказателство № 1.11.

необходима за управление на подхода и за предприемане на коригиращи действия, в случай на проблеми с изпълнението на стратегиите.

4.3. Съгласуване на годишните доклади с Управляващите органи на оперативните програми

Изисквания за съгласуване на годишните доклади са включени в раздел „Мониторинг“, на глава „ВОМР“ от процедурните наръчници на част от оперативните програми.⁴³⁹ За координация и взаимодействие между УО на ПРСР и УО на оперативните програми относно съгласуване на изготвените от МИГ годишни доклади за отчитане изпълнението на стратегиите за ВОМР не е приета конкретна процедура, с определени срокове.^{440 441}

Проверката за спазване на нормативните изисквания за съгласуване на годишните доклади с УО на оперативните програми показва, че:

- в съответствие с чл. 9, ал. 3 от споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР, годишните доклади са одобрявани от УО на ПРСР, след съгласуване с УО на оперативните програми, страна по споразумението. В процеса на съгласуване са установявани неточности и пропуски, като неправилно включени данни за отчетния период, представени данни за полугодие, неточно цитирани мерки по програми, несъответстващи данни за стойности на сключени договори. Най-много пропуски са установени за докладите за 2019 г., като от УО на ОПРЧР са получени бележки за 9 на сто от докладите и от УО на ОПНОИР – за 33 на сто.⁴⁴²

- някои от годишните доклади на МИГ са представяни само на УО на ПРСР, който ги е препращал на другите УО за становище, други са изпращани до всички УО на програмите. *Липсата на процедура и срокове създава риск от забавяне одобряването на докладите от УО на ПРСР.*⁴⁴³

Във връзка с процеса по съгласуване, УО на оперативните програми разполагат с подробна информация за хода на всички процедури за прием на проектни предложения, извършени оценки на проектни предложения, издадени решения от ръководителите на УО, сключени договори и изпълнение на договори по мерките, към момента на подаване на годишните доклади от МИГ към УО на програмите. Проверка от УО на оперативните програми се извършва основно по отчетените суми за одобрен от УО ресурс по отделните мерки, брой и общ размер на сключените договори по мерките и съответния остатък от ресурса по тях. Докладите се съгласуват по компетентност, само в частта, която е свързана с изпълнение на мерките с финансиране по съответната програма, като достоверността на данните във всеки един от докладите се проверява в ИСУН 2020.⁴⁴⁴

За осъществяване на съгласувателната процедура с УО на оперативните програми по годишните доклади за изпълнение на стратегиите за ВОМР, изготвяни от МИГ, не е определен ред за взаимодействие, с което се създава възможност за забавяне на процеса по одобряване на докладите от УО на ПРСР.

4.4. Процедури за проверка на получените годишни доклади в Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони

В Правила за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР“ са определени взаимоотношенията между дирекциите в МЗХГ, във връзка с организиране и осъществяване на административното и финансово управление на дейностите по Наредба № 22 от 14.12.2015 г.⁴⁴⁵ Като част от дейностите по наблюдение и

⁴³⁹ Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 2.1.1.

⁴⁴⁰ Одитни доказателства № 3.1.; Одитни доказателства № 2.2.; Одитни доказателства № 5.3.

⁴⁴¹ Препоръка № 9 към министъра на земеделието, храните и горите

⁴⁴² Одитно доказателство № 1.11.

⁴⁴³ Одитни доказателства № 1.13.

⁴⁴⁴ Одитно доказателство № 3.3.; Одитно доказателство № 2.5.

⁴⁴⁵ Одитно доказателство № 1.12.

контрол на стратегиите за ВОМР са включени процедури за проверка на годишните доклади за отчитане на изпълнението, представяни от МИГ. Съгласно правилата, докладите следва да се проверяват в срок до 31 март от двама служители, определени от началника на отдела, отговорен за прилагане на мярката⁴⁴⁶.

Правилата, действащи до 12.02.2018 г.⁴⁴⁷, изискват докладът за напредъка на стратегията да се представя на директора на дирекция РСР, съгласуван с началника на отдела. С правилата, утвърдени на 12.02.2018 г.⁴⁴⁸ са извършени промени в линията на докладване, като изготвеният доклад следва да е до ръководителя на УО на ПРСР, съгласуван с началника на отдела и директора на дирекция РСР.

При прегледа на документите в досиетата на трите МИГ от одитната извадка, които са представили годишни доклади за отчитане изпълнението на стратегията за 2016 г. се установи, че от служителите на отдела не са представяни доклади за напредъка на стратегиите до директора на дирекция РСР⁴⁴⁹. За годишните доклади за 2017 г. и 2018 г. на МИГ е спазвана линията на докладване по отношение представянето на докладите за напредъка на стратегиите.⁴⁵⁰

За документиране на резултатите от проверката служителите попълват контролен лист⁴⁵¹ и изготвят доклад за напредъка по прилагане на съответната стратегия. Въпросите, включени в контролния лист, обхващат предимно формалната страна на докладите на МИГ-спазване на срока, формата и наличие на информация в частта на индикаторите. По отношение на съдържанието на доклада е включен само един въпрос⁴⁵². В правилата не са посочени какви процедури следва да извършват служителите при проверката на докладите, за да отговорят на въпросите и какви източници на информация ползват, за да преценят дали годишният доклад е коректно попълнен и съдържа ли изчерпателна информация. При попълването на контролния лист не се изисква рефериране към източници, потвърждаващи отговорите на служителите, извършили проверката. Това не позволява да се потвърди по безспорен начин оценката на експертите от УО на ПРСР, в случаите на последваща проверка от друг независим контролен орган.⁴⁵³

При проверката за спазване на правилата при одобряване на годишните доклади, е установено⁴⁵⁴:

- в съответствие с изискванията на Правила за прилагане на подмярка 19.2 е извършена проверка на представените от МИГ годишни доклади от двама служители и потвърдена от началник на отдел, което е документирано с попълване на съответния контролен лист по образец;

- проверката е извършена в определения в правилата срок, с изключение на проверката на два доклада - единия за 2017 г., другия за 2018 г., представени от две различни МИГ. Причината е по-късно предоставяне на становище от УО, страни по споразумението.⁴⁵⁵

В резултат от проверката от УО на ПРСР на годишните доклади на МИГ като основни пропуски са установени неспазването на нормативни срокове от МИГ при представянето им, допускането на множество технически грешки, пропускането на важна информация относно прилагането на стратегиите за ВОМР, която се изисква допълнително с писма преди одобряването на докладите от страна на УО на ПРСР. Пропуските са представяни на срещите, организирани от УО на ПРСР с МИГ.⁴⁵⁶

⁴⁴⁶ Одитно доказателство № 1.12.

⁴⁴⁷ Одитно доказателство № 1.12.

⁴⁴⁸ със заповед № РД-09-82 от 12.02.2018 г. на министъра на земеделието, храните и горите

⁴⁴⁹ Одитно доказателство № 1.13.; Споразуменията за изпълнение на стратегии за останалите три МИГ са подписани през 2018 г.

⁴⁵⁰ Одитно доказателство № 1.13.

⁴⁵¹ Одитно доказателство № 1.11.; Одитно доказателство № 1.11.

⁴⁵² представения годишен доклад е коректно попълнен и съдържа изчерпателна информация

⁴⁵³ Одитно доказателство № 1.11.

⁴⁵⁴ Одитно доказателство № 1.13.; Одитно доказателство № 1.11.

⁴⁵⁵ Одитно доказателство № 1.11.

⁴⁵⁶ Одитно доказателство № 1.11.

Сравнителният анализ за достоверността на данните в годишните доклади на МИГ от одитната извадка и данните, посочени в стратегии на МИГ и сключените договори с бенефициенти, посочени в ИСУН 2020 сочат, че при половината от всички МИГ, включени в одитната извадка, е налице несъответствие на стойностите за индикатора „брой работни места, разкрити в резултат от подпомагане на проектите“ отчетени в годишните доклади и заложиени в стратегията за ВОМР. В един от докладите за 2019 г. неточно е посочен броят на сключените договори с бенефициента, тъй като два от тях са подписани през 2020 г.⁴⁵⁷

В УО на ПРСР са въведени правила за одобряване на докладите за изпълнение на стратегия за ВОМР, изготвяни от МИГ, в които са определени отговорни лица за проверката, срок за извършване, както и изискване за документиране. Недостатъчно прецизната контролна процедура, предвид липсата на указания за попълване на контролния лист, в т. ч. изискване за посочване на източниците на информация при извършване на проверката, подлага на съмнение коректността на данните в докладите и създава предпоставки за неефективни управленски действия по мониторинг от страна на УО на ПРСР.

5. Посещения/ проверки на място

Управлението и контролът на съответната програма от ЕСИФ включват извършване на проверки на място. Целта е да се провери дали съфинансираните продукти и услуги са доставени и дали разходите, декларирани от бенефициерите, са били заплатени и дали съответстват на приложимото законодателство, на съответната програма и на условията за подпомагане на операцията. Проверките на място са една от формите за осъществяване на мониторинг на изпълнението на сключените договори по съответна процедура, в т. ч. и по подхода ВОМР.⁴⁵⁸

5.1. Ред за извършване на посещения/проверки на място

Проверките на място по отношение на подхода ВОМР могат условно да бъдат разделени на две групи – проверки на място като елемент от процеса на верификация на плащанията, извършвани от УО на оперативните програми иДФЗ-РА, и посещения на място за контрол и оценка на напредъка в изпълнението на стратегията, извършвани от отдела, отговорен за прилагането на мярка 19.2 към УО на ПРСР, и МИГ по отношение на бенефициентите.

5.1.1. Управляващите органи отговарят за верифициране на разходите, извършени от бенефициентите по програмите, финансирани от ЕСФ и ЕФРР. Разходите се верифицират въз основа на документите, представени от бенефициента с всяко искане за плащане, чрез извършване на управленски проверки, част от които са проверки на място на бенефициенти, включително на мястото на изпълнение на проекта.⁴⁵⁹

Мониторинг върху изпълнението на проект в рамките на стратегия за ВОМР, в т. ч. проверки на място, се осъществяват от УО на оперативните програми, при спазване на правилата и реда, определени в съответните глави на наръчниците на оперативните програми.⁴⁶⁰

Процедурите за извършване на проверките на място в рамките на верификацията са детайлизирани в процедурните наръчници на УО на оперативните програми и в СУК, въведени от оперативните програми⁴⁶¹. Разработени са контролни листове за документиране на осъществения контрол. От УО на оперативните програми са предвидени за извършване на планирани и непланирани/извънредни проверки на място.

⁴⁵⁷ Одитно доказателство № 1.13.

⁴⁵⁸ Чл. 125, параграф 4 б. а) и 5, б. б) от Регламент № 1303 (ЕС) 2013 на Европейския парламент и на Съвета

⁴⁵⁹ Чл. 19, ал. 1 и ал. 3, т. 2 от Наредба Н-3/ 22.05.2018 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване

⁴⁶⁰ Споразумение за партньорство, стр. 145; чл. 3 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.; т. 2.2.3.6. „Процедури за проверки на операции“ - ВОМР от СУК на ОПИК

⁴⁶¹ Одитно доказателство № 3.1.1. и 3.2.2.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 4.2. и 4.5. и 4.6.; Одитно доказателство № 2.4.2.

В зависимост от спецификата на съответната оперативна програма, планираните проверки по договор/заповед за БФП се извършват⁴⁶² по отношение на постигане на физически и финансов напредък на проектите. При ОПРЧР проверката на място е в период, не по-късно от проверката на искане за окончателно плащане, а при ОПНОИР - минимум един път за целия период на изпълнение на проектните дейности, по възможност при подаване на искане за плащане от страна на бенефициента.

Управляващият орган на ОПИК извършва планирани задължителни проверки на място: непосредствено след сключване на договор за БФП на всички проекти, включващи дейности и разходи за строително-монтажни работи/строителство; след приключване изпълнението на дейностите по всички договори за безвъзмездна финансова помощ, като проверката може да се осъществи и преди получаването на финален отчет в УО, но задължително след приключване на всички дейности по проекта; преди извършване на междинно плащане⁴⁶³. Всеки проект, финансиран чрез ОПОС, следва да бъде обект на проверка на място поне веднъж по време на периода на неговото изпълнение. Проверките на място обхващат административните, финансовите, техническите аспекти на операцията/проекта, финансовото, физическото изпълнение, изпълнението на индикаторите, както и мерките за осигуряване на информация и комуникация по проекта.

Извънредните (непланирани) проверки на място, осъществявани от УО на оперативните програми са в случай на получен сигнал или жалба за евентуални нарушения/нередности; по инициатива на УО, при необходимост и/или при установен риск за успешното изпълнение на проекта. За проекти съфинансирани по ОПИК - задължително преди извършване на междинно плащане; при провеждане на процедура за избор на изпълнител, в момента на доставката на оборудване. За проекти съфинансирани по ОПОС - при междинни искания за плащане, при възникнала необходимост - за проследяване на съответствието между физическо и финансово изпълнение на проектите, за строителство, при предоставяне на искане за плащане, отклонение от плана за изпълнение на проекта, проследяване изпълнението на препоръки от предишни проверки или одити, съмнение или сигнали за нередност.

В процедурните наръчници на оперативните програми е предвидено извършване на последващи проверки на място пет години (три години за малки и средни предприятия (МСП) по ОПИК) след последното плащане към бенефициента по договорите за безвъзмездна финансова помощ. Проверките са с оглед наблюдаване за спазване на принципа за дълготрайност, съгласно изискванията на чл. 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

При констатирани пропуски и нарушения в резултат на контрола, от УО на оперативните програми се дават препоръки на бенефициента за предприемане на коригиращи действия. Информация за извършените проверки на място, направените констатации и препоръки, включително и актуална информация за статуса на изпълнението на препоръките, експертите от УО въвеждат в ИСУН.⁴⁶⁴

В Споразумение за изпълнение на стратегиите за ВОМР са представени възможностите на УО на програмите, с финансово участие по подхода ВОМР, за осъществяване на контрол върху МИГ и върху изпълнение на стратегията за ВОМР, в частта за която предоставя безвъзмездна финансова помощ, включително напредъка по постигане на заложените в стратегията индикатори - чрез извършване на посещения на място, с цел проверка изпълнението на дейностите от МИГ; проверяване на

⁴⁶² въз основа на чл. 19, ал. 3, т. 2 и чл. 23, ал.1 от Наредба Н-3/ 22.05.2018 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване

⁴⁶³ По изключение, УО може да не извърши проверка на място преди междинно плащане само в определени случаи, като в зависимост от естеството на отчитаните резултати, на практика могат да бъдат верифицирани изцяло документално

⁴⁶⁴ Чл. 23, ал. 4 от Наредба Н-3/ 22.05.2018 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване

документацията, създадена във връзка с изпълнението на стратегията; изискване от МИГ на документи, доклади, сведения и справки във връзка с изпълнението на стратегията.⁴⁶⁵

5.1.2. За наблюдение и контрол на стратегиите за ВОМР експерти от отдела, отговорен за прилагането на подмярка 19.2 в УО на ПРСР, извършват посещения на място, описани в одобрените от министъра на земеделието, храните и горите Правила за прилагане на подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР на мярка 19 ВОМР от ПРСР 2014 - 2020 г.“⁴⁶⁶

Предвидени са⁴⁶⁷:

- посещения на място на МИГ за оценка на напредъка при прилагането на стратегията и за съответствие със споразумението за изпълнение на стратегията за ВОМР, не по-малко от един път за периода на изпълнение на всяка стратегия ВОМР⁴⁶⁸;

- посещения на място в процеса на/след изпълнение на проектите на получатели на финансова помощ към стратегии за ВОМР, финансирани от ЕЗФРСР;

- посещения на място при промяна на помещението на офиса, когато МИГ е получила точки, в процеса на оценка, свързани с помещението на офиса на МИГ.

Посещенията на място на МИГ за оценка на напредъка при прилагането на стратегия и за съответствие със споразумението за изпълнение на стратегията за ВОМР са⁴⁶⁹:

- редовни - проверява се спазването на задълженията на МИГ за изпълнението на стратегията за ВОМР, установяване на етапа на изпълнението на дейностите, предмет на споразумението, съответствието на изпълнението им със споразумението и др.;

- текущи - при провеждане на присъствени заседания на комисии за подбор на проектни предложения към МИГ;

- извънредни - определят се от ръководителя на УО на ПРСР при наличие на съмнения за незаконосъобразност и нецелесъобразност на изпълнението на дейностите и за нарушения в цялостното изпълнение на споразуменията за изпълнение на стратегия за ВОМР/договорите за предоставяне на финансова помощ, подадени сигнали и др.

От служителите на отдела, отговорен за прилагане на подмярка 19.2, се извършват и редовни посещения на място на получателите на финансова помощ от ЕЗФРСР, за извършване на дейностите по наблюдение и контрол на всяка стратегия за ВОМР. Резултатите от посещението се описват от проверяващите в протокол по образец.⁴⁷⁰

5.1.3. Посещенията на място по проекти, финансирани от ЕЗФРСР, се осъществяват от ДФЗ-РА при подбор на проектни предложения на кандидати за финансова помощ, в случай че в заявленията са предвидени разходи за строително-монтажни работи и за създаване на трайни насаждения.⁴⁷¹ С оглед одобряване или отхвърляне на проектно предложение с кандидат МИГ към стратегия за ВОМР, ДФЗ-РА може да извърши посещение на място за установяване на фактическото съответствие с представените документи.⁴⁷² На получатели на финансова помощ посещенията на място са относно подадени искания за плащане за установяване на фактическото съответствие с представените документи.⁴⁷³ ДФЗ-РА може да извършва проверка или посещение на място на получателя и преди плащане.⁴⁷⁴

С цел оторизация и проверка на фактите, на които се базират плащанията по договорите, дирекция „Технически инспекторат“ на ДФЗ-РА извършва проверки на място.

⁴⁶⁵ Одитно доказателство № 1.12.; чл. 10, ал. 1 от Споразумение за изпълнение на стратегиите за ВОМР при многофондово финансиране

⁴⁶⁶ Одитно доказателство № 1.12.

⁴⁶⁷ Одитно доказателство № 1.12.

⁴⁶⁸ Чл. 63, т. 6 от Наредба № 22 за прилагане на подмярка 19.2, изм. – ДВ, бр. 38 от 2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

⁴⁶⁹ Чл. 29, чл. 30, чл. 31 и чл. 32 от Правила за прилагане на подмярка 19.2

⁴⁷⁰ Чл. 33 от Правила за прилагане на подмярка 19.2, Приложение № 12 -0- образец на протокол

⁴⁷¹ Одитно доказателство № 6.3.; Одитно доказателство № 6.1.; чл. 49, ал. 1 на Наредба № 22 за прилагане на под-мярка 19.2, изм., ДВ, бр. 69 от 2017 г., в сила от 25.08.2017 г. относно подбор и одобрение на проектни предложения по всяка мярка от стратегия за ВОМР

⁴⁷² Одитно доказателство № 6.1.; Чл. 61б от Наредба № 22 за прилагане на подмярка 19.2, нов-ДВ, бр. 69 от 2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

⁴⁷³ Одитно доказателство № 6.3.; чл. 85, ал. 1, т. 1 от Наредба № 22 за прилагане на под-мярка 19.2, изм. – ДВ, бр. 38 от 2016 г., в сила от 20.05.2016 г., бр. 69 от 2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

⁴⁷⁴ чл. 63, т. 6 от Наредба № 22 за прилагане на подмярка 19.2, изм. – ДВ, бр. 38 от 2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

Всяка проверка на място се документира в контролен лист, който съдържа информация за причините на проверката, лицата присъстващи на проверката, методът за определяне на извадката, методите за измерване и контрол, както и реалните резултати от измерванията и последващи изчисления на обем, площ и др.⁴⁷⁵

5.1.4. Осъществяването на посещения на място от МИГ на кандидати и получатели на финансова помощ по стратегия за ВОМР е предвидено в споразумение за изпълнение на стратегия за ВОМР. Съгласно споразумението с еднофондово финансиране, извършването на посещения на място от МИГ са със *задължителен характер*. При споразуменията за изпълнение на стратегия за ВОМР с многофондово финансиране МИГ *има право* да осъществява посещения на място на кандидати и получатели на финансова помощ по стратегията за ВОМР, а за проекти, финансирани от ЕЗФРСР - с Държавен фонд „Земеделие”, съгласно споразумение за изпълнение на стратегия за ВОМР с многофондово финансиране. Посещенията се извършват от МИГ самостоятелно или съвместно с управляващите органи на програмите, страна по споразумението, съобразно задълженията, произтичащи от административните договори⁴⁷⁶. Посочените различия в текстовете на споразуменията за изпълнение на стратегиите за ВОМР относно статута на МИГ при еднофондово финансиране и многофондово финансиране са следствие на липсата на ясно определени нормативни разпоредби за начина и формите на извършване на мониторинг за изпълнение на стратегиите за ВОМР от МИГ, вкл. за посещения на място.^{477, 478}

С вътрешните актове на програмите, с финансово участие по подхода ВОМР, е определен реда за извършване на посещения/проверки на място на получатели на финансова помощ за изпълнение на стратегии за ВОМР.

Нормативното различие в изискванията на споразуменията за изпълнение на стратегии за ВОМР, относно осъществяване от МИГ на посещения на място на кандидати и получатели на финансова помощ по стратегии за ВОМР с еднофондово и многофондово финансиране, поставя МИГ в неравнопоставено положение при изпълнение на дейностите по наблюдение на стратегиите за ВОМР и не създава условия за ефективен мониторинг. Посоченото несъответствие е следствие от липсата на нормативно определен ред за осъществяване на посещения на място, като форма на мониторинг, с което не са спазени разпоредбите на чл. 34, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

5.2. Резултати от извършени посещения/проверки на място

5.2.1 На местни инициативни групи от одитна извадка

5.2.1.1. Едно от правата, предоставени в Споразумение за изпълнение на стратегия за ВОМР на УО на програмите, с финансово участие по подхода ВОМР, с цел контрол върху МИГ и върху изпълнение на стратегията за ВОМР, е да извършват посещения на място, с оглед проверка изпълнението на дейностите от МИГ.⁴⁷⁹ Посочените текстове предоставят възможност на УО да извършва съответните проверки в случай на констатирани нередовности, по възникнали причини, които налагат проверки на място или при докладвани от МИГ проблеми и затруднения при изпълнението на проектите.⁴⁸⁰ Според УО на оперативните програми, към 31.12.2019 г., не са се възползвали от предоставената възможност и не са извършвали посещения на място, тъй като: разпоредбите нямат императивен характер; задължение за мониторинг на стратегиите за ВОМР⁴⁸¹ има УО на водещия фонд (ПРСР), съгласно чл. 39, ал. 1 и 2 от ПМС № 161 от 2016 г. Изпълнението на стратегиите за ВОМР се проследява от УО чрез получените годишни доклади на МИГ за напредъка, шестмесечните отчети, изготвени от УО на ПРСР. Според УО на оперативните

⁴⁷⁵ Одитно доказателство № 6.9.

⁴⁷⁶ Одитно доказателство № 1.12.; Одитно доказателство № 1.23.; Одитно доказателство № 1.3.

⁴⁷⁷ Одитно доказателство № 1.12.; Одитно доказателство № 1.23.; чл. 39 от ПМС № 161 от 2016 г.;

⁴⁷⁸ Препоръка № 8, 8.2 към министъра на земеделието, храните и горите

⁴⁷⁹ Одитно доказателство № 1.12.

⁴⁸⁰ Одитно доказателство № 2.5.

⁴⁸¹ Проверките на място са една от формите за мониторинг

програми се извършва ежедневно предоставяне на методическа помощ на МИГ, наблюдение и контрол върху изпълнението на стратегиите за ВОМР и координация с УО на програмите, участващи в изпълнението на подхода ВОМР.⁴⁸²

5.2.1.2. Към 31.12.2019 г. от УО на ПРСР не са извършвани редовни и текущи посещения на място на МИГ, предвидени в Правила за прилагане на подмярка 19.2, поради⁴⁸³:

- недостатъчният брой човешки ресурси и голямата натовареност на отдел ВОМР;
- липсата на необходимост от извършване на посещения на място за периода 2016-2019 г., тъй като МИГ са в много начален етап на изпълнение на стратегиите за ВОМР;

- необходимостта от извършване на друг вид проверки в средата на 2019 г., възложени със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, във връзка с предизвикания обществен интерес към нередности при финансиране на проекти по други мерки от ПРСР. От отдел ВОМР са осъществени проверки на 14 одобрени проекта от страна на МИГ, които включват места за настаняване. В тази връзка през м. юни 2019 г. са извършени проверки на място на двама кандидати по процедури за подбор на проектни предложения по мярка 6.4.1 „Инвестиции в неземеделски дейности“ от стратегиите на ВОМР на две МИГ от одитната извадка. Резултатите от проверките са документирани в контролни листове. Заключение е, че към датите на проверките инвестициите в проверяваните обекти не са извършени и не е започнала дейността по изпълнението на проектите. Извършена е физическа проверка на обектите за съответствие със заявеното от кандидатите. Проектите съответстват на целите на стратегиите за ВОМР на двете МИГ.⁴⁸⁴

- факта, че към края на м. април 2020 г. стратегиите за ВОМР са в средата на периода за тяхното изпълнение, а изискването на чл. 28, т. 1 от Правила за прилагане на под-мярка 19.2⁴⁸⁵ е за извършване на поне едно посещение на МИГ за целия период на прилагане на стратегията. Уверението от УО на ПРСР е, че изискването ще бъде изпълнено до края на програмен период 2014 – 2020 г.;

- текущите посещения на място са свързани с присъствени заседания на комисиите за подбор на проекти⁴⁸⁶ и тяхното осъществяване не е наложително, тъй като процедурите се извършват в ИСУН 2020.

Планираните за 2020 г. редовни посещения на място към 30.04.2020 г. не могат да бъдат извършени, поради въведеното извънредно положение в страната⁴⁸⁷.

За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. е извършено едно извънредно посещение на място на една МИГ от одитната извадка.⁴⁸⁸ Посещението е във връзка с подаден сигнал срещу изпълняващия длъжността изпълнителен директор на МИГ-а. Изготвен и подписан е протокол между проверяващите служители на отдела, отговорен за прилагането на подхода ВОМР и служители на МИГ. В заключение се предлага да се извърши допълнителна проверка и да се изискат допълнителни документи.⁴⁸⁹

За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г., поради обективни причини (начален етап на изпълнение на стратегиите за ВОМР, голяма натовареност и недостатъчен брой служители в отдела, отговорен за прилагане на подхода ВОМР, и др.) от Управляващия орган на ПРСР, на МИГ от одитната извадка не са проведени посещения на място, с изключение на едно извънредно посещение на една МИГ, по сигнал.

От управляващите органи на оперативните програми посещения на място на МИГ не са извършвани, тъй като разпоредбите нямат императивен характер. Изпълнението

⁴⁸² Одитно доказателство № 2.5.; Одитно доказателство № 3.3.; Одитно доказателство № 5.4.; Одитно доказателство № 5.1.

⁴⁸³ Одитно доказателство № 1.14.

⁴⁸⁴ Одитно доказателство № 1.1.; Одитно доказателство № 11.1.

⁴⁸⁵ оценка на напредъка при прилагането на стратегията и за съответствие с споразумението за изпълнение на стратегията за ВОМР, не по-малко от един път за периода на изпълнение на всяка стратегия ВОМР

⁴⁸⁶ съгласно чл. 31 на Правила за прилагане на под-мярка 19.2

⁴⁸⁷ Одитно доказателство № 1.14.

⁴⁸⁸ на основание чл. 32, ал. 1, т. 2 и т. 5 от Правила за прилагане на под-мярка 19.2; посещението на място е проведено на 24.06.2019г

⁴⁸⁹ Одитно доказателство № 1.14.; Одитно доказателство № 11.1.

на стратегиите за ВОМР от управляващите органи на оперативните програми се проследява чрез годишните доклади на МИГ, шестмесечните отчети за изпълнение на стратегиите за ВОМР, изготвени от УО на ПРСР.

С непровеждането на посещения на място на МИГ е пропусната възможността за осъществяване на контрол върху МИГ, проверка на изпълнението на дейностите от МИГ, с цел подпомагане в начален етап на изпълнение на стратегиите за ВОМР за преодоляване на трудности и пропуски в изпълнението и навременно предприемане на коригиращи действия.

5.2.2. На получатели на финансова помощ по проекти към стратегии за водено от общностите местно развитие от одитна извадка

5.2.2.1. Към 31.12.2019 г. по 6 МИГ от одитната извадка са сключени общо 30 договори за БФП, от които 17 с финансиране по ОПРЧР и 13 с финансиране по ОПИК.⁴⁹⁰

Управляващите органи на оперативните програми извършват пълна документална проверка и проверки „на място” по време на изпълнение на договорите за БФП за потвърждаване на допустимостта на разходите, извършени от бенефициентите, съгласно чл. 125, параграфи 4, 5 и 6, както и проверки за наблюдаване спазването на принципа за дълготрайност съгласно изискванията на чл. 71 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.⁴⁹¹

Таблица № 7	
Сключени към 31.12.2019 г. общо 17 договора за БФП по ОПРЧР	Извършени проверки на място от УО на ОПРЧР към края на 2019 г.
14 бр. са в начален (подготвителен) етап от изпълнение на дейностите	не - проверките на тяхното изпълнение не са непосредствено предстоящи
1 договор – в процес на изпълнение	Извършена е една непланирана проверка на място. Констатирано е съответствие на изпълняваните дейности с план-графика и сключения договор.
2 договора към една МИГ са прекратени (по искане на бенефициентите) ⁴⁹²	не
Източник: Управляващия орган на ОПРЧР	

Към 31.12.2019 г. с финансиране от ОПРЧР са сключени общо 17 договори за БФП с бенефициенти, изпълняващи проекти от стратегии за ВОМР към МИГ от одитната извадка. Към края на 2019 г. е извършена само една непланирана проверка на място по един договор, който е в процес на изпълнение, тъй като УО на ОПРЧР извършва поне по една проверка на място на всеки договор, с включени „опростени разходи“ по подхода ВОМР през периода на неговото изпълнение.

През м. февруари 2020 г. са извършени още 2 проверки на място по 2 договора от общо 5 в процес на изпълнение от одитната извадка. При единият е констатирано непредставяне на изискани документи и съществено закъснение в изпълнението на всички дейности по проекта, поради спецификата на целевата група – представители на ромската общност.⁴⁹³ На останалите 3 договора, извършването на проверките на място е предстоящо през 2020 г.⁴⁹⁴

⁴⁹⁰ Одитно доказателство № 2.8.; Одитно доказателство № 22

⁴⁹¹ Одитно доказателство № 3.1.1. и 3.2.2.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 4.2. и 4.5. и 4.6.; Одитно доказателство № 2.4.2.

⁴⁹² По-подробна информация за прекратени договори е представена в т. 5.2.2.3. от настоящия доклад

⁴⁹³ Одитно доказателство № 3.9.

⁴⁹⁴ Одитно доказателство № 3.5.; Одитно доказателство № 3.9.

Таблица № 8	
Сключени към 31.12.2019 г. общо 13 договора за БФП към МИГ от одитна извадка, от тях	Извършени проверки на място от УО на ОПИК към края на 2019 г.
12 - в процес на изпълнение	не
1 - приключен предсрочно с около 3 месеца	не – проверка на място е извършена в края на м. януари 2020 г. след представяне на финалния отчет
Източник: Управляващия орган на ОПИК	

По ОПИК, към 31.12.2019 г. от сключените 13 договора за БФП, от одитната извадка, на 12 от тях, които са в процес на изпълнение, проверки на място не са извършвани, тъй като не са настъпили събития⁴⁹⁵, които да бъдат основания за извършване на проверките. На приключения договор, след представяне на финалния отчет, от УО на ОПИК на 29.01.2020 г. е извършена непланирана проверка на място. Резултатите от проверката са документирани във Формуляр за извършено посещение на място. Констатирано е, че дейностите по проекта са изпълнени в съответствие със заложеното в договора за БФП, закупените активи са инсталирани и въведени в експлоатация. Изискванията за информираност и комуникация са изпълнени.⁴⁹⁶

5.2.2.2. В Правилата за прилагане на подмярка 19.2, е определено, че УО на ПРСР може да осъществява посещения на място в процеса на или след изпълнение на проектите. Към 31.12.2019 г., сключените договори с получатели на финансова помощ към стратегиите за ВОМР са изключително малко и тяхното изпълнение е в начален етап, поради което от УО на ПРСР не са извършвани посещения на място.

Към 31.12.2019 г. от ДФЗ-РА са извършвани посещенията на място, само на кандидати и получатели на финансова помощ по проекти, финансирани от ЕЗФРСР, към стратегиите от МИГ от одитната извадка, в случай на предвидени разходи за строително-монтажни работи и за създаване на трайни насаждения.⁴⁹⁷ На бенефициентите по сключените към 31.12.2019 г. договори от одитната извадка не е извършвана проверка на място, тъй като заявленията им за подпомагане не включват инвестиционни разходи от такъв вид, а за закупуване на машини и оборудване и към същата дата нямат подадени искания за плащане.⁴⁹⁸

5.2.2.3. Проверката относно извършени посещения от МИГ на получатели на финансова помощ по сключени договори към 31.12.2019 г. по финансиращи програми към стратегии за ВОМР показва, че само от една от 6 МИГ от одитната извадка са осъществени посещения на място. От тази МИГ са извършени посещения на място на всички бенефициенти със сключени договори към 31.12.2019 г., от които по мерките на ОПИК – 3 и по мерките на ОПРЧР – 3, като на бенефициентите по ОПРЧР са извършени по две посещения на място или общо 9 проверки на място. За резултатите от посещенията на място са изготвени и подписани протоколи.⁴⁹⁹ Резултатите от посещенията на място, показват:

- изпълнение на дейностите по договорите на бенефициентите по ОПИК в съответствие с графика за изпълнение на проектите и в съответствие със специфичните цели проекта. При един от тримата бенефициенти е констатирано прекратяване на процедурата по ЗОП за избор на изпълнител, от плана за изпълнение на дейностите, поради възникнали несъответствия в техническото задание. На 21.04.2020 г. е подадено искане с обосновка за удължаване на срока за изпълнение на договора.⁵⁰⁰

⁴⁹⁵ след сключване на договорите за безвъзмездна финансова помощ на всички проекти, предвиждащи дейности и разходи за СМР/строителство; след приключване изпълнението на дейностите по всички договори за безвъзмездна финансова помощ; преди извършване на междинно плащане

⁴⁹⁶ Одитно доказателство № 2.8.; Одитно доказателство № 2.11.

⁴⁹⁷ Одитно доказателство № 6.3.; чл. 49, ал. 1 на Наредба № 22 за прилагане на под-мярка 19.2, изм., ДВ, бр. 69 от 2017 г., в сила от 25.08.2017 г. относно подбор и одобрение на проектни предложения по всяка мярка от стратегия за ВОМР

⁴⁹⁸ Одитно доказателство № 6.3.; Одитно доказателство № 6.8; чл. 85, ал. 1, т. 1 от Наредба № 22 за прилагане на под-мярка 19.2, изм. – ДВ, бр. 38 от 2016 г., в сила от 20.05.2016, бр. 69 от 2017 г., в сила от 25.08.2017 г.

⁴⁹⁹ Одитно доказателство № 12.2.

⁵⁰⁰ Одитно доказателство № 12.2.

- забавяне на изпълнението на дейностите по 2 от общо 3 от договорите на бенефициентите по ОПРЧР, довело до прекратяването им съответно на 25.09.2019 г.⁵⁰¹ и 14.01.2020 г.⁵⁰²

От другите пет МИГ не са извършвани посещения на място, тъй като проектите са на етап провеждане на тръжни процедури за избор на изпълнител, съгласуване на графика за изпълнение на дейности и все още не са сключени договори с получатели на финансова помощ, не е започнало изпълнението на договорите или е в начален етап. До 31.12.2019 г. дейността на МИГ е насочена предимно към отваряне на приеми по мерките от стратегиите за ВОМР и оценка на постъпилите проектни предложения. В тази връзка извършените посещения на място от МИГ са на кандидати със заложили строително-монтажни дейности в проектните си предложения. Извършването на посещения на място, мониторинг на изпълнение и отчитане на проектните предложения е част от дейностите, планирани след 01.01.2020 г. Посещението на място на бенефициента с приключен договор към една МИГ, планиран за средата на м. март 2020 г. ще бъде извършено след отмяна на въведеното извънредно положение в страната.⁵⁰³ Според МИГ от одитната извадка, въпреки че не се извършват посещения на място екипите на МИГ са информирани относно степента на изпълнението на договорите, чрез ИСУН 2020 или чрез постоянната връзка с ръководителите на проектите.⁵⁰⁴

Към 31.12.2019 г. от управляващите органи и от МИГ са извършени незначителен брой проверки/посещения на място на получатели на финансова помощ към стратегии за ВОМР, тъй като:

- изпълнението на сключените договори за БФП по мерките от стратегии за ВОМР, финансирани от програмите, е в начален етап;

- липсват ясно определени нормативни изисквания за реда за извършване на мониторинг за изпълнение на стратегиите за ВОМР от МИГ, вкл. за посещения на място като една от формите на мониторинг. Това е и една от основните причини за подценяване от МИГ на същността на контрола върху физическото изпълнение на проектите по тяхната стратегия.

6. Постигнат напредък в изпълнението на стратегии за водено от общностите местно развитие

6.1. За участие по подхода ВОМР са планирани 60 МИГ⁵⁰⁵, а одобрените са 64, с които са сключени споразумения за изпълнение на стратегии за ВОМР. От одобрените 64 МИГ, 25 са с включено финансиране в стратегиите за ВОМР единствено от фонд ЕЗФРСР, или изпълнение на проекти от ПРСР 2014-2020 г., а 39 МИГ изпълняват стратегии за ВОМР чрез многофондово финансиране от ПРСР, ОПИК, ОПРЧР, ОПОС и ОПНОИР.

Таблица № 9

Местни инициативни групи с одобрени стратегии за ВОМР - бр.	Фондово финансиране	ПРСР	ОП РЧР	ОПИК	ОП НОИР	ОПОС
	Еднофондово финансиране - 25	25	-	-	-	-
	Многофондово финансиране - 39	39	34	31	12	9
Относителен дял – в процент		100	87	79	31	23
Източник: УО на ПРСР						

От оперативните програми с най-голямо участие в подхода с одобрени стратегии за ВОМР е ОПРЧР, представена с 34 бр., или 87 на сто. С най-малък

относителен дял (23 на сто) на стратегиите за ВОМР е ОПОС.

⁵⁰¹ Одитно доказателство № 12.2.

⁵⁰² Одитно доказателство № 12.2.

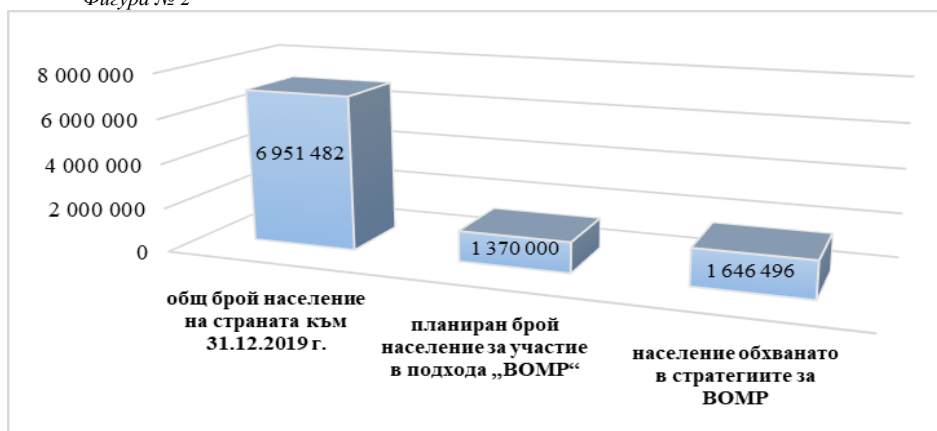
⁵⁰³ Одитно доказателство № 10.2.

⁵⁰⁴ Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.

⁵⁰⁵ ПРСР 2014-2020 г., стр. 733

Населението, обхванато в стратегиите за ВОМР представлява 120 на сто спрямо планирания брой население за участие в подхода ВОМР и 24 на сто спрямо общия брой население на страната към 31.12.2019 г.⁵¹⁰

Фигура № 2



Източник: УО на ПРСР 2014-2020 г.

6.2. За анализа на напредъка в изпълнението на стратегии за ВОМР на МИГ са обобщени данни, предоставени от УО на оперативните програми с финансиране по подхода за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.⁵¹¹

Напредъкът в изпълнението на стратегии за ВОМР, финансирани от ПРСР относно подадени и одобрени проектни предложения е към 13.04.2020 г., а относно сключените договори – към 28.05.2020 г. Справката е изисквана от отдел ВОМР и е предоставена като таблица във формат „Ексел“ към посочената дата от дирекция ЦКЗ, тъй като служителите на отдел ВОМР не разполагат с права за изготвяне на справката (по образец).⁵¹² Представянето на напредъка в изпълнението на стратегии за ВОМР по години не е възможно, тъй като функционалностите на ИСУН 2020 не позволяват генериране на справки по години за активни и приключили процедури, съответно по приеми със стойности на подадени, одобрени и отхвърлени проектни предложения.⁵¹³

Фигура № 3



Източник: УО на ПРСР 2014-2020 г.

6.2.1 Средствата от ПРСР/ЕЗФРСР, договорени в споразуменията за изпълнение на стратегиите, са 178 920 701 лв. и представляват повече от половината от всички източници на средства (305 163 531 лв.).⁵¹⁴ В доклада се използва абривиатурата ПРСР/ЕЗФРСР, тъй като в някои от стратегиите са заложили и мерки, които не са част от ПРСР, но се

⁵¹⁰ Одитно доказателство № 1.15.; ПРСР 2014-2020 г., т. 11.1.6.2. 6Б) Стимулиране на местното развитие в селските райони от ПРСР; <https://www.nsi.bg/bg/content/2975/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BF%D0%BE-%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%B8-%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%B5%D0%B5%D0%BD%D0%B5-%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%BB>

⁵¹¹ Одитно доказателство № 2.10.; Одитно доказателство № 3.7.; Одитно доказателство № 4.13.; Одитно доказателство № 5.6. и 5.8.;

⁵¹² Одитно доказателство № 1.17.

⁵¹³ Одитно доказателство № 1.17.; Одитно доказателство № 7.2.

⁵¹⁴ Одитно доказателство № 1.24.

финансират от ЕЗФРСР (част от Регламент (ЕС) № 1305/2013) или мерки, извън обхвата на мерките от Регламент (ЕС) № 1305/2013, но съответстващи на целите на регламента.

Програмата за развитие на селските райони/ЕЗФРСР участва във финансирането на всички одобрени 64 стратегии. Изпълнението на 39 на сто от тях е предвидено само със средства от ПРСР/ЕЗФРСР.

Реализирането на целите на стратегиите е заложено да се осъществява чрез комбинация от различни по брой и характер мерки, като максималният и минималният брой предвидени мерки със средства от ПРСР е съответно 10 и 4. Преобладават стратегиите (61 на сто), които се изпълняват с 6 и 7 мерки. *Наличието на многообразие от мерки, от една страна, дава възможност за разгръщане на потенциала на местните общности в различни посоки. От друга страна, реализирането на повечето на брой мерки по стратегиите е предизвикателство за екипите на МИГ, поради необходимост от по-голям ресурс за подготовка, организиране и провеждане на процедурите.*

Одобрените стратегии са насочени предимно към инвестиционни мерки за: инвестиции в земеделски стопанства (мярка 4.1), подкрепа за инвестиции в установяването и развитието на неселскостопански дейности (6.4) и инвестиции за създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура (7.2). Посочените мерки са едни от най-предпочитаните от МИГ, предвидени са в почти всички стратегии и относителният дял на средствата по тях е 76 на сто от всички средства от ПРСР/ЕЗФРСР.⁵¹⁵ Най-нисък е интересът на МИГ към мерките: 1.1 „Професионално обучение и придобиване на умения“ (предвидена в 4 стратегии); 1.3 „Краткосрочен обмен на опит и посещения в земеделски и горски стопанства“ (предвидена в 4 стратегии); 8.3 „Предотвратяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития“ (предвидена в 3 стратегии); 8.5 „Подпомагане за инвестиции за подобряване на устойчивостта и екологичната стойност на горските екосистеми“ (предвидена в 3 стратегии).⁵¹⁶

Към средата на м. април 2020 г. са проведени и приключени общо 231 процедури, с 318 приема. По всяка от процедурите са обявявани от 1 до 3 приема, като 78 на сто от проектните предложения са подавани през първия прием.⁵¹⁷ Най-много са приключените процедури по мерките за създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура (мярка 7.2) и за инвестиции за земеделски стопанства (мярка 4.1). Броят на приключените процедури по тези мерки е 51 на сто от всички процедури. По някои от предвидените в стратегиите мерки половината или повече от половината от стратегиите все още нямат приключена процедура, а по други мерки - няма нито една приключена процедура⁵¹⁸. При девет на сто от стратегиите има приключени процедури по всички мерки, но по тях или няма сключен договор или общо договорените

⁵¹⁵ Във всички 64 стратегии е предвидена мярка за подкрепа за инвестиции в установяването и развитието на неселскостопански дейности (мярка 6.4); в 63 стратегии – мерки за инвестиции в земеделски стопанства (мярка 4.1) и за инвестиции в създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура (мярка 7.2), в 60 стратегии – мярка за инвестиции в преработващия сектор/маркетинга на селскостопански продукти (мярка 4.2) и в 57 стратегии – мярка за подкрепа за публично ползване в инфраструктура за отход, туристическа информация и малка по мащаб туристическа инфраструктура (мярка 7.5). В 56 стратегии са заложили и други мерки от ПРСР, както и мерки, които не са част от ПРСР, но се финансират от ЕЗФРСР (част от Регламент (ЕС) 1305/2013 или мерки, извън обхвата на мерките от Регламент (ЕС) 1305/2013, но съответстващи на целите на регламента. Кодовете на мерките в стратегиите са различни и не винаги съвпадат със съответната мярка от ПРСР, но за целите на анализа са групирани по техния характер и съответствието им с мерките от програмата

⁵¹⁶ Одитно доказателство № 1.17.

⁵¹⁷ Общият брой проектните предложения е 1 397 бр., подадените през първите приеми са 1 087 бр.

⁵¹⁸ По следните мерки няма нито една приключена процедура: мярка 1.3 Краткосрочен обмен на опит и посещения в земеделски и горски стопанства; мярка 8.1 Залесяване и поддръжка; 8.3 Предотвратяване на щети по горите от горски пожари, природни бедствия и катастрофични събития; 8.5 Подпомагане за инвестиции за подобряване на устойчивостта и екологичната стойност на горските екосистеми;

По мярка 8.6 „Инвестиции в технологии за лесовъдство и в преработката, мобилизирането и търговията на горски продукти“ – от 13 стратегии, в които мярката е предвидена, 9 стратегии нямат приключена процедура;

По мярка 4.2 „Инвестиции в преработка/маркетинг на селскостопански продукти“ – от 60 стратегии, в които е предвидена мярката, 30 стратегии нямат приключена процедура;

По мярка 7.5 „Инвестиции за публично ползване в инфраструктура за отход, туристическа информация и малка по мащаб туристическа инфраструктура“ – от 57 стратегии, в които е предвидена мярката, 42 стратегии нямат приключена процедура.

средства за изпълнение на стратегията са с нисък процент (между 0,5 до 25 на сто от бюджета на стратегията).⁵¹⁹

При провеждане на процедурите 8 приема са анулирани, като 6 от тях са по мярката за инвестиции в създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура (мярка 7.2). Основните причини за анулиране на процедурите са свързани с допуснати грешки при въвеждането на информацията в ИСУН 2020 от МИГ, които не могат да се коригират.⁵²⁰

Таблица № 10			
Към 13.04.2020 г.	Брой	Стойност (лв.)	Относителен дял към общия бюджет на ПРСР за стратегии за ВОМР
Подадени ПП	1 397	135 006 425	75
Одобрени от МИГ ПП	901	93 320 272	52
Сключени АДБФП, от тях:	75	8 886 523	5
- приключени;	-	-	-
- в процес на изпълнение	75	8 886 523	5
Извършени плащания	-	-	-
Източник: УО на ПРСР			

Подадените проектни предложения са 1 397 бр., като одобрените от МИГ са 65 на сто, резервните - 15 на сто и отхвърлените - 13 на сто. В общия брой подадени и одобрени от МИГ проектни предложения една трета са по мярка 4.1. „Инвестиции за земеделски стопанства“. Относителният дял на броя на одобрените проектни предложения от МИГ спрямо подадените е най-висок при проектите за инвестиции за публично ползване в инфраструктура за отдих, туристическа информация и малка по мащаб туристическа инфраструктура

(мярка 7.5) и създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура (мярка 7.2), съответно - 89 и 80 на сто.

За всяка една процедура са подавани различен брой проектни предложения, като 41 на сто от всички процедури са проведени с подадени от 1 до 3 проектни предложения, което не осигурява най-добра конкурентна среда за избор.

Общата стойност на одобрените от МИГ проектни предложения възлиза на 52 на сто от общо договорените средства по бюджетите на стратегиите от ПРСР и 69 на сто от стойността на подадените проектни предложения. По мерките за създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура (мярка 7.2) и за инвестиции за земеделски стопанства (мярка 4.1) стойността на одобрените от МИГ проектни предложения са повече от половината от стойността на договорените средства – съответно 73 на сто и 61 на сто.

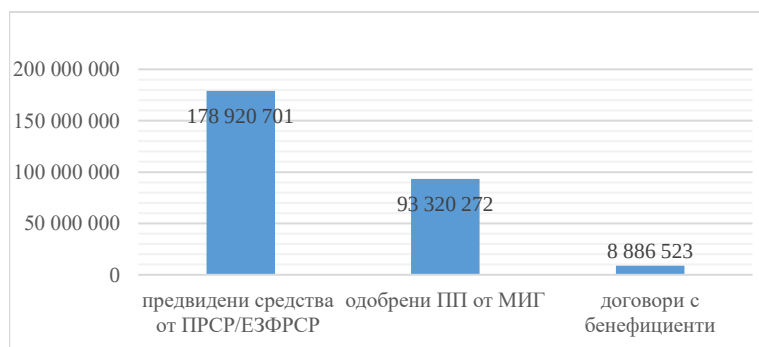
Към края на м. май 2020 г. са:

- сключени 75 бр. административни договори по мерките от всички стратегии, които са едва 5 на сто от всички договорени средства за финансиране от ПРСР/ЕЗФРСР. Броят и стойността на сключените договори по мерките за създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура (мярка 7.2) и за инвестиции за земеделски стопанства (мярка 4.1) са най-високи спрямо останалите мерки. Относителният дял на общата стойност на сключените договори по двете мерки е 75 на сто от общата стойност на всички договори, финансирани от ПРСР за изпълнение на стратегиите за ВОМР. По отношение стойността на сключените договори спрямо планираните средства в стратегиите, най-висок е процентът на договорени средства за създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура - мярка 7.2 (10 на сто) и инвестиции в преработващия сектор/маркетинга на селскостопански продукти - мярка 4.2 (7 на сто);

⁵¹⁹ Одитно доказателство № 1.24.

⁵²⁰ Одитно доказателство № 1.17.; Например, въвеждане на информация от процедури по други оперативни програми, допуснати технически грешки при попълване на информацията за процедурата, два пъти въведена една и съща информация и др.

Фигура № 4



Източник: УО на ПРСР

- наблюдава се значителна разлика в стойността на сключените договори и стойността на одобрените от МИГ проектни предложения, което се дължи на забавяне на проверката от ДФЗ-РА за спазване на процедурата за подбор на проекти, проведена от МИГ. Общата стойност на сключените договори е средно 10 пъти по-малка от стойността на одобрените

проектни предложения от МИГ и варира от 4 пъти (при договорите за инвестиции в преработващия сектор/маркетинга на селскостопански продукти - мярка 4.2) до 67 пъти (при договорите за инвестиции в установяването и развитието на неселскостопански дейности - мярка 6.4).;

- по нито една стратегия за ВОМР, с финансиране от ПРСР/ЕЗФРСР, няма сключени договори по всички мерки, включени в стратегиите. При почти половината от стратегиите все още няма нито един сключен договор, а при останалите стратегии преобладават тези със сключен 1 или 2 договора за изпълнение на предвидените в тях мерки. Най-високият процент на договорени средства общо за стратегия е 25 на сто от бюджета на стратегията, като преобладават стратегиите (21 бр.) с договорени средства между 5 и 15 на сто спрямо съответните им бюджети.;

- само 8 на сто от стратегиите имат сключени договори за всички или за над 90 сто от планираните средства по бюджета на съответната мярка в стратегията.⁵²¹ Всички сключени договори са в процес на изпълнение. Няма приключили или прекратени договори, както и плащания по тях.⁵²²

Наличието на неприключени процедури по част от стратегии и мерки, както и ниският процент на договорени средства с бенефициентите на шестата година от програмния период поставят под риск усвояването на средствата от ПРСР/ЕЗФРСР и ефективното изпълнение на целите на стратегиите.

6.2.2. Към 31.12.2019 г. от 31 МИГ са сключени споразумения за изпълнение на стратегии за ВОМР с финансиране от ОПИК на обща стойност 57 292 540 лв.⁵²³

Процедури за подбор на проектни предложения са обявени от 28 МИГ, или 90 на сто от всички МИГ. Общият брой на обявените процедури е 56, от които 10 са приключени и 46 - активни. Повторно обявени процедури има от 6 МИГ, поради липса на подадени проектни предложения и неусвоен бюджет по процедурите.⁵²⁴

⁵²¹ при 2 стратегии – мярка за инвестиции в преработващия сектор/маркетинга на селскостопански продукти (мярка 4.2) , 1 стратегия – мярка за проучвания и инвестиции за поддържане, възстановяване и подобряване на културното и природно наследство (мярка 7.6) и 2 стратегии - по мерки, които не са част от ПРСР, но се финансират от ЕЗФРСР (част от Регламент (ЕС) 1305/2013 или мерки, извън обхвата на мерките от Регламент (ЕС)1305/2013, но съответстващи на целите на регламента)

⁵²² Одитно доказателство № 1.17.; Одитно доказателство № 1.24.

⁵²³ Одитно доказателство № 2.10.

⁵²⁴ Одитно доказателство № 2.14.; Одитно доказателство № 2.10.

Таблица № 11			
Към 31.12.2019 г.	Брой	Стойност (лв.)	Относителен дял към общия бюджет за ВОМР от ОПИК
Подадени ПП	228	51 393 591	90
Одобрени от МИГ ПП	165	42 262 306	74
В процес на оценка от МИГ ПП	13	3 371 938	6
Сключени АДБФП, от тях	116	29 910 564	52
- приключени;	42	9 869 476	17
- в процес на изпълнение	74	20 041 089	35
Извършени плащания	-	12 499 680	22
Източник: УО на ОПИК			

Подадените проектни предложения по обявените от МИГ процедури са 228 на обща стойност 51 393 591 лв., или 90 на сто от общата стойност по сключените споразумения за изпълнение на стратегиите за ВОМР, финансирани от ОПИК. Одобрените към 31.12.2019 г. от МИГ проектни предложения са 165 бр., на обща стойност на 42 262 306 лв., или 74 на сто спрямо финансовия ресурс, включен в стратегиите по ОПИК. В процес на оценка от МИГ са 13 бр. проектни предложения за 3 371 938 лв., или 6 на сто. В резултат на оценката са отхвърлени 47 бр. от подадените проектни предложения на обща стойност 11 023 095 лв.

Сключените административни договори по одобрените проектни предложения към 31.12.2019 г. са 116 бр. на обща стойност 29 910 564 лв., или 52 на сто от бюджета на стратегиите, одобрени за финансиране от ОПИК. От тях 42, или 36 на сто от договорите за БФП са приключени. Стойността им възлиза на 9 869 476 лв., или 17 на сто от бюджета на стратегиите, финансирани от ОПИК, 74 бр. са договорите в процес на изпълнение на обща стойност 20 041 089 лв., или 35 на сто от бюджета по програмата за финансиране на стратегии за ВОМР. Приключените договори са на 17 МИГ, или 55 на сто от всички МИГ, с финансиране от ОПИК.

Договори по обявените процедури по мерки от стратегиите за ВОМР не са сключени от 13 на сто от всички МИГ с финансиране от ОПИК.

Общата стойност на извършените плащания по 56 бр. договори е 12 499 680 лв., или 22 на сто от бюджета за изпълнение на стратегии за ВОМР от ОПИК.

Най-предпочитана от МИГ мярка за изпълнението на стратегии за ВОМР, финансирани от ОПИК е „Подобряване на производствения капацитет в МСП“⁵²⁵, като по нея са обявени процедури от 19 МИГ, или 61 на сто от всички МИГ по ОПИК.⁵²⁶ Основната причина за това е, че в рамките на допустимите за финансиране дейности по посочената мярка се включва цялостното осигуряване на МСП с нови, високотехнологични и икономични производствени мощности, водещи до значително повишаване на производствения им капацитет.⁵²⁷

6.2.3. Към 31.12.2019 г. 34 МИГ имат сключени споразумения за изпълнение на стратегии за ВОМР с бюджет от *ОПРЧР* на обща стойност 45 324 223 лв.⁵²⁸

Обявените от всички МИГ процедури за подбор на проектни предложения са 113, от които 99 приключени, 13 активни и 1 анулирана, поради погрешното ѝ въвеждане в ИСУН 2020.⁵²⁹

⁵²⁵ ПО2 „Предприемачество и капацитет за растеж на МСП“, Инвестиционен приоритет 2.2 „Капацитет за растеж на МСП“

⁵²⁶ Одитно доказателство № 2.10.

⁵²⁷ Одитно доказателство № 2.14.; Одитно доказателство № 2.10.

⁵²⁸ Одитно доказателство № 3.7.

⁵²⁹ Одитно доказателство № 3.10.; Одитно доказателство № 3.7.

Таблица № 12			
Към 31.12.2019 г.	Брой	Стойност (лв.)	Относителен дял към общия бюджет за ВОМР от ОПРЧР
Подадени ПП	290	34 386 664	76
Одобрени от МИГ ПП	220	27 149 181	60
В процес на оценка от МИГ ПП	16	2 366 115	5
Сключени АДБФП, от тях	169	21 276 515	47
- приключени;	19	1 721 203	4
- в процес на изпълнение	123	15 612 517	34
Извършени плащания	-	3 326 138	7
Източник: УО на ОПРЧР			

Подадените проектни предложения по обявените от МИГ процедури са общо 290 на обща стойност 34 386 664 лв., или 76 на сто от бюджета, определен за изпълнение на стратегиите по оперативната програма.

Подборът на проектните предложения е осъществен на два приема, поради наличие на остатъчен ресурс след провеждане на процедури за подбор на проектни предложения по първи прием.⁵³⁰ Оттеглените от бенефициентите проектни предложения са общо 18, или 6,2 на сто от всички подадени проектни предложения.

Към 31.12.2019 г. в процес на оценка от МИГ са 16 бр. проектни предложения, на обща стойност 2 366 115 лв., или 5 на сто.

Общият брой на одобрените от МИГ проектни предложения е 220 на стойност 27 149 181 лв., или 60 на сто от бюджета, определен за изпълнение на стратегиите, с финансиране от ОПРЧР. В резултат на оценката са отхвърлени 33 бр. от подадените проектни предложения на обща стойност 2 897 858 лв., като почти всички са от първи прием (30 бр.), на стойност 2 572 604 лв. Основните причини за отхвърлянето на проектните предложения са: несъответствие с критериите за допустимост и административно съответствие; недостатъчен финансов капацитет, съгласно Методологията на ОПРЧР; лоша финансова стабилност на кандидата; несъответствие на проектното предложение с критериите за финансиране или подаването му извън срока; общата крайна оценка на проектното предложение е под минималния за процедурата праг от 50 точки; недопустими целеви групи и др. От подадените проектни предложения, одобрените от МИГ към 31.12.2019 г. от първи прием са 76 на сто, а от втори прием - 92 на сто, което е индикатор за повишаване на качеството на подадените проектни предложения на втори прием.⁵³¹

Сключените административни договори по подадените проектни предложения към 31.12.2019 г. са 169 на обща стойност 21 276 515 лв., или 47 на сто от бюджета на стратегиите, с финансиране от ОПРЧР. От тях 19 са приключени на обща стойност 1 721 203 лв., или приблизително 4 на сто от бюджета на стратегиите, с финансиране от ОПРЧР, 123 са договорите в процес на изпълнение на стойност 15 612 517 лв., или 34 на сто от бюджета по програмата. Прекратени са 6 договора на стойност 554 638 лв., или 1 на сто от бюджета на стратегиите, финансирани по ОПРЧР.

Седем или 22 на сто от всички МИГ имат приключени договори, с финансиране от ОПРЧР. Договори по обявените процедури по мерки от стратегиите за ВОМР не са сключени от 21 на сто от всички МИГ със стратегии, финансирани от ОПРЧР.

Към 31.12.2019 г. са извършени плащания по 16 договора на обща стойност 3 326 138 лв., или 7 на сто от бюджета за изпълнение на стратегии за ВОМР от ОПРЧР.

Финансираните по ОПРЧР мерки в стратегиите за местно развитие, попадат в обхвата на две приоритетни оси и девет инвестиционни приоритета.⁵³²

По 13 от мерките, предвидени от 5 МИГ, с бюджет на стойност 4 768 163 лв., или 11 на сто от общия бюджет за финансиране на стратегии за ВОМР от ОПРЧР, не са обявявани процедури към 31.12.2019 г.⁵³³

⁵³⁰ Одитно доказателство № 3.1.

⁵³¹ Одитно доказателство № 3.10.; Одитно доказателство № 3.7.

⁵³² Приложение № 3 от настоящия доклад

⁵³³ Одитно доказателство № 3.10.; Одитно доказателство № 3.7.

Като трудности в реализацията на подхода ВОМР, от УО на ОПРЧР са идентифицирани: ниско качество на стратегиите за ВОМР; множество грешки; липса на капацитет в МИГ и експертите в обхвата на ОПРЧР (първоначално) и все още в отделни МИГ по отношение на процедурите; слаб/никакъв опит на кандидатите по процедури по ОПРЧР; липса на интерес/малък брой кандидати по процедурите, в резултат на което остава неизползван ресурс дори след три приема; често липсва достатъчен капацитет в оценителните комисии; процедурите/мерките от стратегиите за ВОМР не отразяват местни специфики.⁵³⁴

6.2.4. Към 31.12.2019 г. 12 МИГ имат сключени споразумения за изпълнение на стратегии за ВОМР с финансиране от ОПНОИР на обща стойност 10 153 635 лв.⁵³⁵

Таблица № 13			
Към 31.12.2019 г.	Брой	Стойност (лв.)	Относителен дял към общия бюджет за ВОМР от ОПНОИР
Подадени ПП	14	2 751 859	27
Одобрени от МИГ ПП	5	1 090 338	11
В процес на оценка от МИГ ПП	9	1 660 271	16
Сключени АДФП, от тях	0	-	-
- приключени;	-	-	-
- в процес на изпълнение	-	-	-
Извършени плащания	-	-	-
Източник: УО на ОПНОИР			

От 9 МИГ са обявени 10 процедури за подбор на проектни предложения⁵³⁶ с общ бюджет в размер на 7 220 820 лв., от които 8 - са приключени, а две процедури са активни към 31.12.2019 г. Не са обявени процедури по мерки по ОПНОИР от три МИГ с бюджет на обща стойност 2 932 815 лв. или 29 на сто от бюджета на стратегиите, с финансиране от ОПНОИР.

По приключените процедури са подадени 14 проектни предложения на обща стойност 2 751 859 лв., или 27 на сто от бюджета за изпълнение на стратегии за ВОМР, от които 5 - на обща стойност 1 090 338 лв., или 11 на сто от бюджета са одобрени от МИГ, а 9 на обща стойност 1 660 271 лв., или 16 на сто от бюджета са в процес на

оценка от МИГ. По три от процедурите на обща стойност 2 197 141 лв., с приключен първи краен срок за кандидатстване, няма постъпили проектни предложения.

По одобрените от МИГ 5 проектни предложения няма сключени договори по ОПНОИР към 31.12.2019 г.⁵³⁷ Част от причините са: участието на ОПНОИР във втори прием на МИГ и стратегии за ВОМР⁵³⁸; продължителността на процеса на подписване на споразуменията за изпълнение на стратегии за ВОМР⁵³⁹ и забавянето при утвърждаване на Указания за подбор на проекти, финансирани по ОПНОИР.⁵⁴⁰

6.2.5. Споразуменията, сключени от 9 МИГ, за изпълнение на стратегии за ВОМР с финансиране от ОПНОС, към 31.12.2019 г., са на обща стойност 13 472 431 лв.⁵⁴¹

⁵³⁴ Одитно доказателство № 3.5.

⁵³⁵ Одитно доказателство № 5.6.; Одитно доказателство № 5.10.

⁵³⁶ Една МИГ е обявила 2 процедури по две подмерки на мярка (операция) „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и трудно достъпните райони“

⁵³⁷ Одитно доказателство № 5.6.; Одитно доказателство № 5.10.

⁵³⁸ От 30 юни до 31 август 2017 г.

⁵³⁹ в периода април–август 2018 г. – 11 бр., а едно споразумение през март 2019 г.

⁵⁴⁰ Одитно доказателство № 5.8.; Указания, утвърдени със заповед №РД09-202 от 02.11.2018 г. на изпълнителния директор на ОПНОИР

⁵⁴¹ Одитно доказателство № 4.13.; Одитно доказателство № 5.10.

Таблица № 14			
Към 31.12.2019 г.	Брой	Стойност (лв.)	Относителен дял към общия бюджет за ВОМР от ОПОС
Подадени ПП	2	4 759 310	35
Одобрени от МИГ ПП	1	186 644	1,4
В процес на оценка от МИГ ПП	9	1 660 271	16
Сключени АДФП, от тях	1	186 644	1,4
- приключени;	-	-	-
- в процес на изпълнение	1	186 644	1,4
Извършени плащания	-	-	-
Източник: УО на ОПОС			

Процедури за подбор на проектни предложения са обявени от 7 МИГ с общ бюджет в размер на 10 012 834 лв., от които 2 са приключени, 4 са активни и една е анулирана, поради отсъствие на проектни предложения. От две МИГ с бюджет на обща стойност 3 459 597 лв. или 26 на сто от бюджета по ОПОС за финансиране на стратегии за ВОМР, не са обявени процедури по мерки от ОПОС.

По приключилите 2 процедури са подадени 2 проектни предложения на обща стойност 4 759 310 лв., или 35 на сто от бюджета за изпълнение на стратегии за ВОМР, от които едно проектно предложение на стойност 186 644 лв. (1,4 на сто от бюджета на стратегиите за

ВОМР, финансирани от ОПОС) е одобрено от МИГ, а другото - на стойност 4 572 666 лв., или 34 на сто, е в процес на оценка от МИГ.

Към 31.12.2019 г. 4 процедури на обща стойност 4 593 399 лв., или 34 на сто от бюджета по ОПОС за финансиране на стратегии са активни.

Към същата дата към една МИГ има сключен един договор по ОПОС по одобрено от нея проектно предложение на стойност 186 644 лв. (1,4 на сто от бюджета по ОПОС за финансиране на стратегии за ВОМР). По договора няма изплатени средства.⁵⁴²

Постигнатият незначителен резултат по изпълнението на стратегии за ВОМР с финансиране от ОПОС се дължи предимно на отсъствието на капацитет в областта на биоразнообразието по места, необходим за изготвяне на анализи, планиране на дейностите и финансовите ресурси с цел разработване на качествени проектни предложения.⁵⁴³

6.2.6. Обобщени резултати от оценката на напредъка по всички програми и местни инициативни групи

6.2.6.1. Към 31.12.2019 г. най-голям е относителният дял на общата стойност на подадените проектни предложения по мерки от ОПИК, спрямо общият размер на бюджетите на стратегиите за ВОМР (90 на сто), следвана – от ОПРЧР (76 на сто), което показва засилен интерес на бенефициентите за участие по подхода, с финансиране от двете програми. Най-малко са подадените проектни предложения по ОПОС (35 на сто) и ОПНОИР (27 на сто).⁵⁴⁴

Приблизително еднакъв е относителният дял на сключените договори и договорите в процес на изпълнение по ОПИК и ОПРЧР, като по-голям е дялът на стойността на сключените договори по мерки на ОПИК (52 на сто).

По отношение на приключените договори и извършените плащания по сключени договори, с най-голям относителен дял спрямо средствата в стратегиите за ВОМР, е отново ОПИК в сравнение с другите оперативни програми. По ОПОС няма приключени договори, а дялът на извършените плащания по единствения сключен договор е 1,4 на сто от средствата в стратегиите, с източник ОПОС. По ОПНОИР към 31.12.2019 г. все още няма сключени договори.⁵⁴⁵

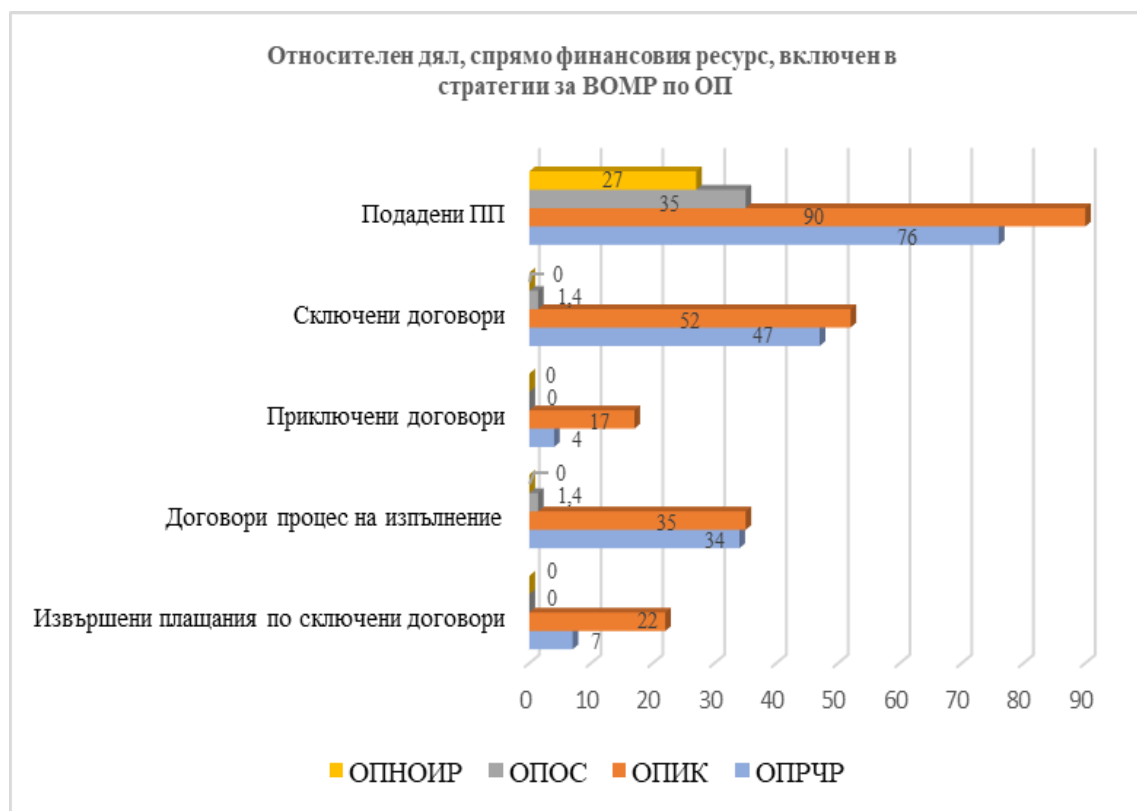
⁵⁴² Одитно доказателство № 4.13.; Одитно доказателство № 5.10.

⁵⁴³ Одитно доказателство № 4.12.

⁵⁴⁴ Одитно доказателство № 2.10.; Одитно доказателство № 3.7.; Одитно доказателство № 4.13.; Одитно доказателство № 5.6. и 5.8.; Одитно доказателство № 1.26.

⁵⁴⁵ Одитно доказателство № 2.10.; Одитно доказателство № 3.7.; Одитно доказателство № 4.13.; Одитно доказателство № 5.6. и 5.8.; Одитно доказателство № 1.26.

Фигура № 5



Източник: УО на оперативните програми и ПРСР

6.2.6.2. Към 31.12.2019 г. общата стойност на сключените договори по мерките от оперативните програми, финансиращи стратегиите за ВОМР⁵⁴⁶ е 51 373 723 лв., или 17 на сто от общия бюджет в стратегиите за ВОМР, с финансиране от всички оперативни програми. Тъй като предоставената информация по ПРСР за сключени договори е към края на м. май 2020 г., при включване на стойността от 8 886 523 лв. на сключените договори, общата стойност на всички сключени договори по стратегиите за ВОМР е около 20 на сто от бюджета, включен в стратегиите от финансиращите програми.⁵⁴⁷

Общата стойност на договорите, които са в процес на изпълнение по всички финансиращи програми е 44 726 773 лв., или 74 на сто от общата стойност на сключените договори по мерките от програмите.

Общият размер на изплатените средства за изпълнение на проекти към стратегии за ВОМР по всички програми е 15 825 818 лв. и представлява 5 на сто от общия бюджет в стратегиите за ВОМР с финансиране от всички програми.⁵⁴⁸

Предвид ниското ниво на договаряне и изплащане на средства от общия бюджет на стратегиите за ВОМР, с финансиране от всички програми, съществува голям риск за усвояването на общия финансов ресурс, предназначен за развитие на местните общности и постигане на целите, заложили в техните стратегии.

6.2.7. Резултатите от проверките, по програмите, по които към 31.12.2019 г. има сключени административни договори, въз основа на одитна извадка показаха:⁵⁴⁹

⁵⁴⁶ ОПИК, ОПРЧР и ОПОС

⁵⁴⁷ Одитно доказателство № 1.17.

⁵⁴⁸ Одитно доказателство № 2.10.; Одитно доказателство № 3.7.; Одитно доказателство № 4.13.; Одитно доказателство № 5.6 и 5.8.; Одитно доказателство № 1.26.

⁵⁴⁹ Одитно доказателство № 2.11.; Одитно доказателство № 3.9.; Одитно доказателство № 6.8.

а) проверените договори са в процес на изпълнение, един договор по ОПИК е приключен⁵⁵⁰;

б) проектните предложения са подадени в срока, определен в поканите към процедурите за подбор на проектни предложения;

в) оценките на проектните предложения от комисия, назначена от МИГ са извършени в нормативно определения срок, с изключение на оценката на едно от три проектни предложения по ОПИК;

г) периода между сключването на договори по оперативни програми към стратегиите за ВОМР по първи прием на МИГ и стратегии за ВОМР и по втори прием, спрямо подписването на споразумение за изпълнение на съответната стратегия за ВОМР, е както следва:

- по ОПРЧР - по първи прием - между 2 г. и 6 м. и 2 г. и 8 м. , след подписване на споразумението за изпълнение на съответната стратегия за ВОМР, а по втори прием - в рамките на 1 г. и 8 м.;

- по ОПИК - по първи прием - между 2 г. и 5 м. и 2 г. и 11 м., а по втори прием - в рамките на 1 г. и повече от 1 м., след подписване на споразумението за изпълнение на съответната стратегия за ВОМР;

- по ПРСР – по първи прием - между 2 г. и 10 м. и почти 3 г. ;

Договорите са сключени след извършването на оценка на проектните предложения от комисията, назначена от МИГ в период между 2 и 3 месеца, при ОПРЧР; между 1 и 5 месеца, при ОПИК; почти една година, при ПРСР.⁵⁵¹ Закъснение спрямо нормативно определените срокове се наблюдава при ПРСР.

Причините за продължителния период между сключването на АДБФП по ПРСР към стратегиите за ВОМР, спрямо подписването на споразумение за изпълнение на съответната стратегия за ВОМР и след извършването на оценка на проектните предложения от комисията, назначена от МИГ, по мнение на ДФЗ-РА, е в резултат на процеса по обработка и контрол от ДФЗ-РА на проведените процедури за подбор на проекти от МИГ, който е обусловен от:

- периода на изчакване на акредитация на РА и невъзможността преди получаването ѝ да се извършват процедури по проверки и контрол;

- натовареността и административния капацитет на служителите от отдел „ВОМР“.⁵⁵²

д) по отношение на изпълнението на дейностите по договорите за БФП:

- сроковете на сключените договори по ОПРЧР от извадката са удължени, тъй като изпълнението на част от дейностите е временно преустановено, поради обявеното извънредно положение на територията на страната на 13.03.2020 г., а при един от общо четирите проекта, по който целевата група включва представители на ромската общност има съществено закъснение в изпълнението,⁵⁵³

- по ОПИК - един от проектите⁵⁵⁴ се изпълнява чрез две дейности, като за всяка от тях са предвидени под-дейности. В план-графика не са посочени периодите на реализирането на под-дейностите през 12 месечния срок на изпълнение на договора. *Липсата на конкретни срокове за изпълнение на дейностите от страна на бенефициента обезсмисля наличието на план-график, индикира за недобро планиране и не осигурява условия за осъществяване на контрол за изпълнението.*⁵⁵⁵

По друг договор срокът за изпълнение е удължен. Причината е прекратяване на процедурата за избор на изпълнител, поради липса на подадени оферти. По третия договор

⁵⁵⁰ Към месец май 2020 г. за договори по ОПРЧР и ПРСР; към месец март 2020 г. за договори по ОПИК

⁵⁵¹ Одитно доказателство № 2.11.; Одитно доказателство № 3.9.; Одитно доказателство № 6.8.

⁵⁵² Одитно доказателство № 6.8.

⁵⁵³ Одитно доказателство № 3.9.

⁵⁵⁴ BG16RFOP002-2.032-0001-C01 от 10.06.2019 г. „Подобряване на производствения капацитет в "Скития 1 ГТ" ЕООД

⁵⁵⁵ Одитно доказателство № 2.11.

дейностите са приключени предсрочно и от УО на ОПИК са верифицирани разходите по финалния отчет на бенефициента;

- по ПРСР - дейностите по проектите се изпълняват в предвидените по графика срокове.⁵⁵⁶

е) по отношение на извършените плащания:⁵⁵⁷

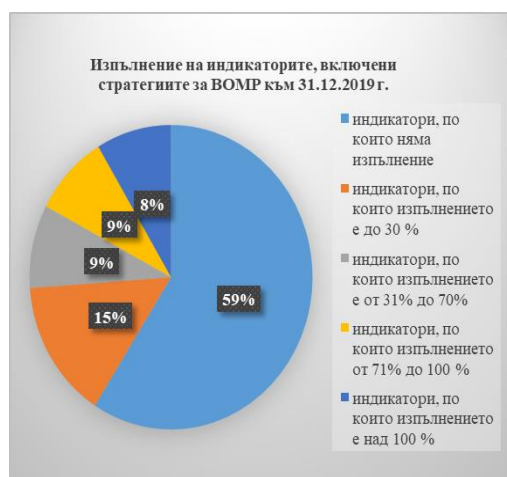
- към 29.05.2020 г. по два от три договора, с финансиране по ОПРЧР, от одитната извадка са извършени плащания – две авансови, в размер 20 на сто от безвъзмездната финансова помощ по проекта, съгласно сключените АДФП. Към 08.07.2020 г. по четвъртия договор няма извършвани плащания;

- към 29.05. 2020 г. по два от три договора, с финансиране по ОПИК, са извършени плащания - две междинни, в размер 50 на сто от безвъзмездната финансова помощ по проекта и едно окончателно плащане по приключен проект;

- към 24.06.2020 г. по двата договора, с финансиране от ПРСР, не са извършени плащания, тъй като дейностите не са приключили и не е подадено искане за плащане.⁵⁵⁸

6.2.8. Изпълнението на всички 64 одобрени стратегии за ВОМР се наблюдава и отчита общо чрез 1 094 индикатори за цялостно прилагане.⁵⁵⁹

Фигура № 6



Източник: МИГ чрез УО на ПРСР

Анализът на степента на постигане на целевите стойности по тези индикатори показва, че към 31.12.2019 г. най-голям е относителният дял на индикаторите, по които липсва изпълнение.

Относителният дял на индикаторите, чието изпълнение е до 30 на сто от целевата стойност възлиза на 15 на сто от всички индикатори.

Средното ниво на изпълнение на отчетените индикатори по одобрените стратегии за ВОМР на всички 64 МИГ, определено като средна аритметична величина от средното ниво на изпълнение на всяка една стратегия⁵⁶⁰ е 40 на сто, като 28 МИГ или 44 на сто⁵⁶¹ от всички МИГ имат средно ниво на

изпълнение на заложените индикатори под 30 на сто.

Стратегиите на МИГ, по които не е отчетено изпълнение по нито един от предвидените индикатори, са 8 бр. или 12 на сто от стратегиите на всички МИГ.⁵⁶²

В групата със средно ниво на изпълнение на индикаторите между 30 и 70 на сто са 22 на сто от стратегиите за ВОМР, 16 на сто от тях попадат в групата със високо ниво на изпълнение на индикаторите между 70 и 100 на сто.

Около 8 на сто от стратегиите за ВОМР съдържат индикатори с ниво на изпълнение от 500 на сто до 4 028 на сто. Индикаторите са предимно по мерки от ОПНОИР „Осигуряване на равен достъп до качествено образование в малките населени места“ и по мерки от ОПРЧР: „Активно приобщаване с оглед насърчаване на равните възможности,

⁵⁵⁶ Одитно доказателство № 2.11.

⁵⁵⁷ Одитно доказателство № 2.11.; Одитно доказателство № 3.9.; Одитно доказателство № 6.8.

⁵⁵⁸ Одитно доказателство № 2.11.; Одитно доказателство № 3.9.; Одитно доказателство № 6.8.

⁵⁵⁹ Одитно доказателство № 1.25.

⁵⁶⁰ Средното ниво на изпълнение всяка отделна стратегия за ВОМР е определено като средна аритметична величина от сбора на изпълнението на индикаторите за цялостно изпълнение, определено като относителен дял между целевата и отчетната стойност на всеки индикатор.

⁵⁶¹ от тях, почти половината с изпълнение до 10 на сто

⁵⁶² Към 31.12.2018 г. не е отчетено изпълнение по нито един от индикаторите за цялостно прилагане на стратегиите на 25 МИГ, или 39 на сто от всички 64 МИГ

подобряване достъпа до социални услуги и по-добра пригодност за заетост“. В една от стратегиите за ВОМР е предвиден индикатор за цялостно изпълнение „брой деца, ученици и младежи от етнически малцинства (вкл. роми), интегрирани в образователната система“ с целева стойност 25 бр. Към 31.12.2019 г. са отчетени 1 007 бр. с постигнато ниво на изпълнение от 4 028 на сто. Отчетената стойност на индикатора от стратегията за ВОМР е по мярка от ОПНОИР, по която има само подадени проектни предложения в процес на оценка от МИГ към 31.12.2019 г., а не е въз основа на приключени договори.⁵⁶³ Високият процент на отчетените индикатори поставя под въпрос начина на определяне на целеви стойности в стратегиите за ВОМР. Големото преизпълнение на индикаторите нереално завишава средното ниво на изпълнение от 40 на сто на отчетените индикатори по одобрените стратегии на всички 64 МИГ.⁵⁶⁴

Предвид високия относителен дял на индикаторите, по които не е отчетено изпълнение и посоченото средно ниво на изпълнение от 40 на сто, постигнато чрез индикатори, за които липсва увереност за правилно планиране и отчитане, съществува риск, за постигане на поставените в стратегиите за ВОМР цели и изпълнение на ангажиментите, поети пред местната общност.

6.2.9. Извършеното проучване на мнението на МИГ от одитна извадка относно трудностите и проблемите, довели до забавяне при изпълнение на стратегии за местно развитие и прегледът на стратегии за ВОМР на МИГ се установи, че⁵⁶⁵:

6.2.9.1. Във връзка с изготвянето и многократните актуализации на ИГРП за 2017 г., 2018 г. и 2019 г. и Индикативния график за обявяване на процедури за избор на проекти за изпълнение на стратегии за ВОМР, влияние са оказали:

- промените в нормативната уредба, указанията, правилата и насоките, определящи реда и условията за прием на проекти по съответните мерки, издавани от УО на програмите, участващи във финансирането на стратегиите, довели до промени в документите, определящи условията за кандидатстване, разработвани от МИГ, с цел осигуряване на необходимото съответствие;

- наличието на много на брой мерки по различни програми, което изисква разработване на отделни насоки за кандидатстване, съобразени с условията на всяка програма и необходимост от съгласуването им с УО, за част от които е необходимо допълнително време за съгласуване с Министерството на финансите за спазване режима на държавните помощи;

- организацията на приеми за оценка на проектни предложения, с финансиране от ЕЗФРСР, чрез ИСУН 2020;

- липсата на яснота за остатъчния ресурс по мерките, при обявяване на втори прием, поради забавяне на проверките от ДФЗ-РА за проведените процедури от МИГ;

- пропуски при изготвяне на ИГРП от МИГ;

- недостатъчен интерес и проектна готовност на бенефициентите;

- недостатъчния административен капацитет на МИГ и липса на финансиране на МИГ, което води до текучество и затруднения при осъществяване на дейностите по изпълнение и мониторинг на стратегии за ВОМР и др.

6.2.9.2. Първите процедури за избор на проекти при 5 от 6 МИГ от одитната извадка са след повече от 1,5 година от подписване на споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР, поради:

- необходимост от технологично време за разработване от МИГ на условия за кандидатстване по всяка процедура, придружаващите документи и съгласуването им с УО на съответната програма. В някои случаи продължителността на съгласувателните

⁵⁶³ Одитно доказателство № 5.6. и 5.8.

⁵⁶⁴ Одитно доказателство № 1.25.

⁵⁶⁵ Одитно доказателство № 1.28; Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

процедури, свързани с одобряването от УО на ОПРЧР на разработваните от МИГ насоки за кандидатстване или изменение на споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР възлиза от 3 месеца до 1 година, поради пропуски и несъответствия в представените от МИГ Условия за кандидатстване, което е наложило неколкостранното им връщане;

- липсата на финансови средства за осигуряване на дейността на МИГ, довело до забавяне при разработването на указания за кандидатстване по мерки от екипа на МИГ, тъй като дейността не е възложена на външен изпълнител.

6.2.9.3. Към 31.12.2019 г. не всички процедури за подбор на проекти са обявени, поради:

- наличието на много мерки, при многофондово финансиране, което изисква разработване на отделни насоки/ правила/ условия за кандидатстване и изпълнение по всяка мярка и съгласуване със съответния УО на всяка програма. При наличния състав на МИГ организацията на приемите по мерки е затруднена.;

- неадекватно планиране на ресурса при разработване на стратегия, при липса на указания от УО от ОПОС и яснота кои дейности ще се финансират; промени в указанията на УО на ОПОС.

6.2.9.4. По ОПОС и някои от мерките по ПРСР няма голям интерес от бенефициентите.⁵⁶⁶

6.2.9.5. Сключването на договорите с бенефициентите за изпълнение на проектите е значително след сключване на споразумението за изпълнение на стратегии за ВОМР на МИГ с УО на програмите.

В някои случаи по обявени процедури през 2018 г. и 2019 г. с одобрени проектни предложения от МИГ няма сключени договори към 31.12.2019 г. Причините за това са:

- значителното забавяне на проверката от ДФЗ-РА за спазване на процедурата за подбор на проекти, проведена от МИГ (при проекти, финансирани от ЕЗФРСР), което е отбелязано като основен проблем от всички МИГ;

- връщане от УО на ОПРЧР на проведена оценка от МИГ за повторно провеждане - в един от случаите;

- необходимост от технологично време за разработването на насоки от МИГ, съгласуване на значителни по обем материали с УО; изграждане и обучение на експертен потенциал в МИГ за извършване на оценка на проектни предложения, провеждане на дейности по информиране и публичност с бенефициентите;

- забавяне на национално ниво на кандидатстването чрез ИСУН 2020 с проекти, финансирани от ЕЗФРСР.⁵⁶⁷

6.3. Към 31.12.2019 г. от УО на програмите, финансиращи подхода, не са прехвърляни средства от одобрените бюджети за изпълнението на стратегии за ВОМР към други мерки в рамките на съответната програма, финансираща подхода, във връзка с изискването на чл. 40, ал. 2 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г., за прехвърляне на средства, в зависимост от договорените финансови ресурси в рамките на одобрените стратегии за ВОМР, не по-рано от 30.06.2019 г. До края на 2019 г. стратегиите за ВОМР по програмите са в интензивна фаза на реализация на мерките от стратегиите и отнемането на ресурс към посочения период е неуместно.⁵⁶⁸

С оглед преодоляване на последствията и борба с негативните ефекти на COVID-19, от УО на оперативните програми са предприети действия по препрограмиране на неизползваните средства от съответната програма към нови мерки.⁵⁶⁹

В тази връзка, от УО на ОПРЧР е направен анализ на ангажирания финансов ресурс в мерки за изпълнение на СВМР след избухването на пандемията от COVID-19. С писмо

⁵⁶⁶ Одитно доказателство № 4.12.

⁵⁶⁷ Одитно доказателство № 1.28; Одитно доказателство № 9.2.; Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

⁵⁶⁸ Одитно доказателство № 3.4.; Одитно доказателство № 2.6.; Одитно доказателство № 1.14.; Одитно доказателство № 1.8.

⁵⁶⁹ Одитно доказателство № 1.15..

от края на м. април 2020 г., от УО на ОПРЧР е заявено искане до МИГ и до УО на ПРСР за пренасочване на средства от мерки, по които не са обявени процедури, от одобрени стратегии за ВОМР на 28 МИГ, или 44 на сто от всички одобрени МИГ, към мерки на ОПРЧР. Предвидено е пренасочване на общо 9 452 020 лв., което е 21 на сто от общия размер на средствата по ОПРЧР, договорени към МИГ. По 2 от стратегиите за ВОМР финансовият ресурс, планиран за изтегляне представлява 80 на сто договорения бюджет по съответната стратегия с източник ОПРЧР. Същевременно УО на ОПРЧР не активира готови процедури на МИГ, с което не се спазва изискването на чл. 40, ал. 5 на ПМС № 161 от 2016 г. относно правото на МИГ да обявява процедури за подбор, считано от датата на получаване на уведомление за намаляване на финансов ресурс по споразумението за изпълнение на стратегия за ВОМР, до подписването на допълнително споразумение за изменение на споразумението.⁵⁷⁰ Неспазването на нормативното изискване е свързано с необходимост от пренасочване на средства за преодоляване на негативните ефекти от пандемията.

От УО на ОПОС до МИГ и до УО на ПРСР е заявено, че по решение на КН на ОПОС от заседание проведено на 11.05.2020 г., средствата от 3 стратегии за ВОМР на обща стойност 3 785 079 лв. са пренасочени към ОПИК за мерки за преодоляване негативните последици от COVID-19. Средствата представляват недоговорен финансов ресурс по . планирани, но не обявени към посочения период, процедури по мярката от ОПОС, по трите стратегии на МИГ и формират 28 на сто от договорения бюджет по стратегиите с източник ОПОС и 100 на сто от бюджета на съответната стратегия по ОПОС.⁵⁷¹

С писмо от 01.06.2020 г. до министрите, ангажирани с усвояването на средства от ЕСИФ, заместник министър-председател изразява позицията си за непредприемане на действия по изтегляне на финансови ресурси от многофондовите стратегии за ВОМР. Несъгласие изразява и УО на ПРСР, като отговорен УО по подхода, тъй като решенията на УО на ОПРЧР и КН на ОПОС противоречат на изискванията на чл. 40, ал. 2, т. 6 на ПМС № 161 от 2016 г.⁵⁷² Поради тази причина от УО на ПРСР не са предприети действия за изготвяне на допълнителни споразумения за изпълнение на стратегии за ВОМР относно намаляване на бюджета на посочените стратегии.⁵⁷³

Изтеглянето на неусвояения значителен ресурс от одобрените стратегии за ВОМР ще доведе до неизпълнение на основни цели, приоритети и индикатори, които са заложили в съответните стратегии и които са основани на нуждите на територии и местните общности. Осигуряването на възможност за цялостно прилагане на стратегиите за ВОМР ще създаде условия за подпомагане и минимизиране на негативните последици от пандемията на тези територии. От друга страна, непредприетите от МИГ действия за обявяване/преобявяване към м. май 2020 г. на планирани процедури по мярката от ОПОС обуславя риск от неусвояване на средствата по стратегиите и недобро финансово управление.

6.4. Оптимизиране прилагането на подхода ВОМР между държавите-членки - мрежова перспектива

Подгрупата за ЛИДЕР и ВОМР , е една от двете постоянни формации на Асамблеята на европейските селски мрежи, заедно с подгрупата „Иновации за селскостопанска производителност и устойчивост“ към Европейската мрежа за развитие на селските райони, създадена от ЕК през 2008 г. Основната цел на подгрупата е да допринесе за подобряване на качеството на изпълнение на подхода ЛИДЕР/ ВОМР в рамките на програмите за развитие на селските райони.

⁵⁷⁰ Одитно доказателство № 1.15.; Одитно доказателство № 3.11.

⁵⁷¹ Одитно доказателство № 1.15.

⁵⁷² „когато след приключването на договарянето по обявени мерки са останали недоговорени средства по тези мерки“

⁵⁷³ Одитно доказателство № 1.15.

Подгрупата обединява 96 представители на заинтересованите страни, включително управляващи органи на ПРСР (28); Национални селски мрежи (28); Местни групи за действие (28); Европейски организации (12).

На последната среща на подхода ВОМР, проведена през януари 2019 г. в Брюксел, са идентифицирани основни отправни точки за действие, с цел оптимизиране на прилагането на ЛИДЕР/ ВОМР в текущия и бъдещите програмни периоди, като са отчетени изпълнението, напредъкът и постиженията на подхода.⁵⁷⁴,⁵⁷⁵ Основните цели на срещата са представяне на последните дейности и инициативи, допринасящи за подобряване на изпълнението на подхода и участието на всички заинтересовани страни, обсъждане на напредъка на държавите-членки, като е акцентирано на самооценката на МИГ и приноса за осигуряване на добавена стойност от прилагането на подхода.

Основните теми за текущия програмен период и след 2020 г. включват оценка на напредъка и примери за самооценяване на МИГ, както и очертаването на приоритети за идентифициране и споделяне на добрите практики и постиженията на подхода. Сред основните идентифицирани действия са необходимостта от подобрен обмен на информация и координация между партньорите и всички участници при прилагането на подхода, подобрена комуникация и работа в мрежа, с цел показване на добавената стойност от прилагането на подхода, включително чрез използването на качествени показатели. Напредъкът при прилагането на подхода е фокусиран върху три основни аспекта:

- минимизиране на текущите трудности за изпълнение - въвеждане на креативност и гъвкавост за справяне с проблемите; постигане на баланс между правила, насоки и независимост на МИГ; подобро и разширено използване на ИТ системи и нови технологии; подобрена подкрепа за мониторинг и оценка и др.

- оптимизиране на факторите за успех – подобрена комуникация между УО, МИГ и бенефициенти чрез по-чести контакти; разпространение на добри практики и постижения; увеличаване на прозрачността от подпомагането на подхода ВОМР; 20 на сто от времето на МИГ да е ангажирано в обучения за работа в мрежа; по-добро участие на заинтересованите страни в процеса на разработване на местните стратегии и др.

- оптимизиране на факторите за успех след 2020 г. – по-ориентирана към риска система за контрол; подобряване на показателите и оценка на добавената стойност на подхода ВОМР по отношение на икономическите и териториалните въздействия, като средство за мобилизиране на гражданите; осигуряване на независимост на МИГ и подходяща квалификация чрез изграждане на капацитет, осигуряване на резултати и добавена стойност чрез самооценка на МИГ и др.

За насърчаване на самооценката на МИГ са определени следните основни действия:

- включване на по-широко гражданско общество, тъй като това не може да бъде направено само от МИГ;

- популяризиране на оценката като положителна дейност за мониторинг;

- използване на нови технологии за проучвания, например чрез Google Forms за изследване на местно ниво;

- извършване на самооценка от всички заинтересовани страни по прилагането на подхода, включително от УО. Препоръчан е и партньорски одит между УО, включени в подхода ВОМР;

- създаване на връзки между държавите-членки на ЕС. Самооценката следва да е вградена в програмирането, с цел партньорска оценка между държавите-членки и др.

⁵⁷⁴ Тези дейности включват петата среща на подхода LEADER (март 2018 г.), семинара на Европейската мрежа за селско развитие на тема „ЛИДЕР: действайки локално в един променящ се свят“ (октомври 2018 г.), констатациите от проучването на МИГ и работните срещи, ръководени от ръководителя на Европейската мрежа за селско развитие „Групи за сътрудничество и иновации“.

⁵⁷⁵ https://enrd.ec.europa.eu/about/european-rural-networks-governance/european-rural-networks-assembly/leader-clld-sub-group_en

Споделени примери от държави-членки за подхода за местно развитие, относно самооценка на МИГ, УО и мрежова перспектива

За осигуряване на резултати и добавена стойност, МИГ в **Австрия** включват в своите стратегии за местно развитие глава за наблюдение и оценка - мониторинг на вътрешните структури на МИГ и използването на задължителна система за наблюдение, ориентирана към въздействието, чрез определяне на „кой какво прави, кога и как“, като тази информация се съобщава на УО от МИГ, обикновено чрез „Съвет за управление на качеството“, системата е подобрена през 2019 г.;

Във **Финландия** самооценката на МИГ е вградена в тяхната система за управление на качеството, на база на опита от предходния програмен период 2007-2013 г. Самооценката се извършва по зададени критерии, планирано и от гледна точка на перспективите на икономиката и развитието.

Във **Франция** се възлага на външен изпълнител разработването на инструмент за оценка, който се прилага от всички МИГ. Всеки МИГ има своя специфична рамка, като индикаторите за измерване са общи. Системата за оценка е планирана да бъде за оценка на въздействието, изисква включване на заинтересованите страни и изграждането на споделена визия. Системата има изграден вътрешен профил, използван от МИГ и публичен профил – за всички заинтересовани страни. МИГ могат да използват резултатите от самооценката като инструмент за вземане на решения, изпълнението на стратегиите да е ориентирано в правилната посока и да споделят добавената стойност от прилагането на подхода пред по-широка аудитория.

В **Румъния** предлага внедряване на онлайн платформа за работа в мрежа между европейските МИГ, с цел подобряване на концепцията ЛИДЕР за следващия програмен период.

Споделянето на постижения от прилагането на подхода ВОМР и прозрачността при осигуряването на добавена стойност в резултат на самооценката на МИГ, както и включването на всички заинтересовани страни по веригата, е добра практика за активиране на гражданското общество по места и възможност за измерване на напредъка през бъдещи програмни периоди между държавите-членки при прилагането на подхода.

Към 31.12.2019 г. постигнатият напредък не е достатъчен, за да гарантира ефективното усвояване на средствата, предвидени по програми за изпълнение на целите на стратегиите за ВОМР до края на програмния период, включително при спазване на правилото „n+3“, дори отчитайки факта, че програмен период 2014 -2020 г. е първият, през който подходът ВОМР се реализира чрез многофондово финансиране, трудностите, през които преминават всички участници, и положените усилия.

II. Оценки от управляващите органи на оперативните програми, на Програмата за развитие на селските райони, и местните инициативни групи за подобряване изпълнението на целите

Целта на извършване на оценките е по-добро разбиране и анализиране на постигнатите резултати и напредъка към дългосрочното въздействие; изследване на приноса на подкрепата от ЕСИФ за постигането на целите на програмите; измерване на ефективността, ефикасността и въздействието на програмите и подпомагане, чрез дадените препоръки и заключения, за вземането на адекватни решения, с цел повишаване на добавената стойност, в т. ч. от реализацията на стратегиите и подхода ВОМР като цяло.⁵⁷⁶

1. Организация за извършване на оценки на подхода „Водено от общностите местно развитие“

Създаването на подходяща организация и условия за извършване на оценки за изпълнението на стратегии за ВОМР способства за ефективност и получаване на

⁵⁷⁶ Одитно доказателство № 17.2.; Одитно доказателство № 16.1.; Одитно доказателство № 19.1. и 19.2.; Одитно доказателство № 18.7.; Одитно доказателство 15.3.

навременна и качествена информация на МИГ за нуждите на управление на стратегиите, идентифициране на пропуски и предприемането на коригиращи действия.

1.1. Въведен ред от управляващите органи на програмите и от местни инициативни групи за извършване на оценки

1.1.1. Извършването на оценки на всяка от програмите, финансирани от ЕСИФ, е задължително изискване към държавите членки, въведено с Регламент (ЕС) № 1303/2013.⁵⁷⁷ Целта е да се подобри качеството на изготвянето и изпълнението на програмите, както и да се направи оценка на тяхната ефективност, ефикасност и въздействие.⁵⁷⁸ Регламентът определя вида на оценките, които следва да се извършват; поставя изисквания за: планирането, изпълнението и докладването им; функционалната независимост на експертите, които ще извършват оценките от органите, отговарящи за изпълнението на програмата; разглеждането им от КН и запознаване на обществото с резултатите.⁵⁷⁹ Процесът на осъществяване на оценка е свързан с програмния цикъл (програмиране, изпълнение, мониторинг и отчитане на изпълнението на предварително заложените цели), което налага извършването на различни видове оценки - предварителна оценка, оценки по време на изпълнението на програмите и последваща оценка. За оценките по време на програмния период, УО следва да съставят план за оценки и да гарантират наличието на капацитет за извършване на оценките. В рамките на програмен период 2014-2020 г. специален акцент се поставя на постигането на целите и резултатите от политиките, а не само на усвояването на средствата от ЕСИФ.⁵⁸⁰

На национално ниво отговорността за цялостното програмиране, управление и изпълнение на всяка програма е възложена на УО, съгласно ЗУСЕСИФ.⁵⁸¹ Координирането и подпомагането на действията на органите при прилагането на правото на ЕС и на българското законодателство, свързано с управлението на средствата от ЕСИФ е във функциите на дирекция ЦКЗ. Звеното е структура към администрацията на МС, която подпомага заместник министър-председателя или министъра, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ и е секретариат на СКУСЕС.⁵⁸² Ръководителят на звеното е председател на Постоянна междуведомствена работна група за оценка на ЕСИФ.⁵⁸³

С постановление на МС са определени задълженията на КН да одобрява и да следи изпълнението на плана за оценка на съответната програма и да разглежда информацията от УО за резултатите, заключенията и препоръките от извършените оценки, както и за действията, предприети за изпълнение на препоръките.⁵⁸⁴

Правила и процедури за организацията на извършване на оценки по програмите се съдържат в наръчниците на оперативните програми, които участват в подхода ВОМР. Обособени са отделни глави, които включват нормативната уредба, регламентираща тази материя, определени са участниците в процеса със съответните отговорности - УО и конкретното структурно звено с функции за изпълнение на дейности по оценка, КН, Постоянната междуведомствена работна група за оценка на ЕСИФ, както и тяхното взаимодействие. Въведени са правила за изготвяне на плана за оценка, организацията за извършването на оценките от сключване на договор, наблюдение на процеса по оценка, приемане на доклада от оценката, оповестяване на резултатите до последващи действия за

⁵⁷⁷ Чл. 54, т. 1 от Регламент (ЕС)1303/2013

⁵⁷⁸ Чл. 56, т.3 Регламент (ЕС)1303/2013

⁵⁷⁹ Чл. 54-57 от Регламент (ЕС)1303/2013

⁵⁸⁰ Чл. 56, т. 2 от Регламент (ЕС)1303/2013

⁵⁸¹ Чл. 9, ал. 5 на ЗУСЕСИФ, обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г., изм. и доп., бр. 52 от 9.06.2020 г.

⁵⁸² Чл. 10 от ЗУСЕСИФ, обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г., изм. и доп., бр. 52 от 9.06.2020 г.

⁵⁸³ Одитно доказателство № 7.2.

⁵⁸⁴ Чл. 11, ал.1, т. 6 ПМС № 79 на МС от 10.04.2014 г. за създаване на КН на Споразумението за партньорство на Република България и на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, за програмен период 2014 – 2020 г., ДВ, бр. 34 от 2014г., посл. изм., бр. 67 от 2019 г.

изпълнение на препоръките в оценките. В процедурния наръчник на ОПОС са предвидени и контролни листове за изпълнение на процедурите.⁵⁸⁵

Управлението и координацията на дейностите за оценка на ПРСР са част от структурата на програмата. В нея са посочени целите и задачите на плана за оценки, темите и дейностите за оценка, графика, комуникацията, осигуряване на данните.⁵⁸⁶

През периода 2015 - 2019 г. със заповед на министъра на земеделието, храните и горите⁵⁸⁷ са утвърдени Вътрешни правила за дейността на дирекция „Развитие на селските райони“ – УО на ПРСР 2014-2020. С правилата са определени функциите на отделите, координацията на дейността на дирекцията с останалите административни структури и звена в системата на министерството.⁵⁸⁸ За част от одитирания период⁵⁸⁹ (2017 г. – м. 03.2019 г.) вътрешните правила не са приведени в съответствие с извършените структурни промени в дирекцията и функциите на отдела с отговорности за оценките на програмата не са определени.⁵⁹⁰

1.1.2 Регламентът за общоприложимите разпоредби за ЕСИФ⁵⁹¹ изисква от държавите членки, освен провеждане на оценки на изпълнението на програмите, при прилагане на подхода ВОМР, извършване и на оценки на изпълнението на стратегиите на местно ниво. Провеждането на конкретните дейности за оценка на стратегиите е част от задълженията на МИГ.⁵⁹² Всяка стратегия за местно развитие следва да съдържа задължителни елементи, които включват описание на мониторинга на стратегията и специфичната уредба относно оценката. Целта е да се покаже капацитета на местната група за действие да изпълни стратегията. Стратегията следва да съдържа и план за действие, който показва как целите са превърнати в действия.⁵⁹³

Условията и редът за извършването на оценки на изпълнението на стратегии за ВОМР от МИГ не са регламентирани в националното законодателство. Единствената разпоредба е в Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на под-мярка 19.2, с която е въведено изискване за извършване на последваща оценка на стратегиите за ВОМР от МИГ.⁵⁹⁴

Формата и съдържанието на стратегията за изпълнение на ВОМР е по образец, определен от УО на ПРСР.⁵⁹⁵ В съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013⁵⁹⁶, в образца на стратегия е предвидено да се съдържа описание на системата за мониторинга и оценка на стратегията.⁵⁹⁷ Насоките за определяне на условията за кандидатстване и условията на изпълнение на стратегиите, утвърдени от УО на ПРСР, не съдържат указания за разработването на тази част от стратегията. Предоставената информация от МИГ за системата на мониторинга и оценката не оказва влияние при одобряването на стратегиите, съгласно критериите за оценка. В подписаните споразумения за изпълнение на стратегии за ВОМР от одитната извадка не са предвидени задължения за МИГ за извършване на оценки.⁵⁹⁸

От УО на ПРСР не са утвърдени указания, свързани със задължението на МИГ за извършването на оценки на стратегии за ВОМР, поради което от МИГ от одитната извадка

⁵⁸⁵ Одитно доказателство № 3.1.1.; Одитно доказателство № 5.1.; Одитно доказателство № 4.2. и 4.5.; Одитно доказателство № 2.4.2.

⁵⁸⁶ Одитно доказателство № 15.3.

⁵⁸⁷ До 04.05.2017 г. - министър на земеделието и храните

⁵⁸⁸ Одитно доказателство № 1.6.

⁵⁸⁹ От 2017 г. до м. 03.2019 г.

⁵⁹⁰ Одитно доказателство № 1.19. и 1.21.; С влизане в сила на нов Устройствения правилник на МЗХГ, обн. ДВ., бр. 55 от 07.07.2017 г.; Одитно доказателство № 1.6.

⁵⁹¹ Регламент (ЕС) № 1303/2013

⁵⁹² Чл. 34, т. 3, б. „ж“ Регламент 1303/2013

⁵⁹³ Чл. 33, §1, буква „д“ и буква „е“ от Регламент(ЕС) 1303/2013

⁵⁹⁴ Чл. 62, т. 10 от Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2

⁵⁹⁵ Одитно доказателство № 1.12.; Приложение 3 към чл. 14, ал. 1 от Наредба № 22 от 20.05.2016 г., изм. и доп. – ДВ, бр. 38 от 2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

⁵⁹⁶ Чл. 33, §1, буква „е“ от Регламент(ЕС) 1303/2013

⁵⁹⁷ Одитно доказателство № 1.12.; Приложение 3 към чл. 14, ал. 1 от Наредба № 22 от 20.05.2016 г., изм. и доп. – ДВ, бр. 38 от 2016 г., в сила от 20.05.2016 г.; т. 8.4. Описание на системата за мониторинга и оценка на стратегията

⁵⁹⁸ Одитно доказателство № 1.12.; СВОМР; Приложение № 9 към чл. 29, ал. 1 от Наредба № 22 от 20.05.2016 г., изм. и доп. – ДВ, бр. 38 от 2016 г., в сила от 20.05.2016 г.

не са разработени и приети ред и правила за извършване на оценки на стратегии за ВОМР.^{599, 600} *Липсата на ред и правила за извършване на оценки на стратегии не създават условия за ефективно извършване на тази дейност от МИГ.* Подпомагането от страна на УО се изразява в препращане на публикувани ръководства/указания от ЕК по електронната поща и представяни на провеждани срещи с МИГ.⁶⁰¹ Един от тези документи е Насоки за оценка на ЛИДЕР/ВОМР, август 2017 г., издадени от Европейското бюро за оценка в областта на развитие на селските райони. Бюрото отговаря за дейностите по оценяване в рамките на Европейската мрежа за развитие на селските райони, като предоставя насоки за оценката на ПРСР и на политиките, попадащи в обхвата на правомощията и ръководството на отдел С4 „Мониторинг и оценка“ на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, но те не изразяват официалното становище на Комисията. Насоките поставят акцент върху стратегии за ВОМР, финансирани само от ЕЗФРСР.⁶⁰²

През 2019 г. са проведени обучения на представители от МИГ по теми за наблюдение и контрол на проектите по подхода ВОМР, прилагане на нормативната уредба относима към подхода, и добри практики в други страни членки на ЕС и сътрудничество. Обученията са организирани от дружество, регистрирано по Закона за задълженията и договорите, по проект, финансиран със средства от техническата помощ на ПРСР.⁶⁰³ През периода 2015-2019 г. не са провеждани обучения на МИГ за извършване на оценки на изпълнение на стратегии за ВОМР.^{604, 605}

Прегледът на стратегиите от одитната извадка показва нееднозначно разбиране на процеса за извършване на оценка на изпълнението на стратегии за ВОМР от МИГ. Използват се различни понятия и видове оценки – текуща, междинна, оперативна, последваща, заключителна. В три от шест стратегии за ВОМР се съдържат общи теоретични постановки, без да са заложени конкретни дейности за оценка на стратегиите от МИГ.⁶⁰⁶ В две от шест МИГ са определени срокове за извършването на оценки по време на изпълнението на стратегиите за ВОМР.⁶⁰⁷ В стратегията на една МИГ⁶⁰⁸ не е ясно определено какви оценки ще се извършват, предвид несъответствието между т. 7 „План за действие“ и т. 8.4. „Описание на системата за мониторинг и оценка“ от стратегията, относно предвидените оценки. Три от шест стратегии, в частта на „план за действие“, съдържат дейности за организацията на прием на проекти, без да са предвидени дейности за мониторинг и оценка на стратегията. В две от шест стратегии се заявява готовност от МИГ за съдействие на УО на ПРСР и КН при извършването на оценки на изпълнението на стратегията за ВОМР, което показва неразбиране на задължението за оценка на изпълнението на стратегиите от МИГ.⁶⁰⁹

Финансирането на дейностите по мониторинг и оценка на стратегия за ВОМР за изпълнение на задълженията на МИГ по чл. 34, параграф 3, буква „ж“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013 е предвидено като възможност, като тези дейности са включени в обхвата на допустимите разходи за управление на стратегията, съгласно наредба на министъра на земеделието, храните и горите.⁶¹⁰ Като основен проблем по повод наличните ресурси,

⁵⁹⁹ Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.; Одитно доказателство № 15.1.

⁶⁰⁰ Препоръка № 6, 6.1 към министъра на земеделието, храните и горите

⁶⁰¹ Одитно доказателство № 15.1., т. 4 от писмо на ПРСР от 31.03.2020 г. (02.04.2020)

⁶⁰² Одитно доказателство № 15.1.1.

⁶⁰³ Одитно доказателство № 15.1.

⁶⁰⁴ Одитно доказателство № 9.2., Одитно доказателство № 10.2.; Одитно доказателство № 12.2.; Одитно доказателство № 13.3.; Одитно доказателство № 14.2.; Одитно доказателство № 11.2.

⁶⁰⁵ Препоръка № 6, 6.2 към министъра на земеделието, храните и горите

⁶⁰⁶ Одитно доказателство № 15.8.

⁶⁰⁷ Одитно доказателство № 15.8.

⁶⁰⁸ Одитно доказателство № 15.8.

⁶⁰⁹ Одитно доказателство № 15.8.; Одитно доказателство № 20

⁶¹⁰ Чл. 9, ал. 2, т. 17 от Наредба № 1 от 22.01.2016 г. за прилагане на под-мярка 19.4 „Текущи разходи и популяризиране на стратегия за ВОМР“ на мярка 19 „ВОМР“ от ПРСР за периода 2014 – 2020 г., издадена от министъра на земеделието и храните, обн., ДВ, бр. 9 от 2.02.2016 г., изм. и доп., бр. 53 от 12.07.2016 г., бр. 26 от 28.03.2017 г.

необходими за извършване на оценки на изпълнението на стратегии, МИГ от одитната извадка посочват липсата на правила и осигурен финансов ресурс.⁶¹¹

От управляващите органи на програмите, финансиращи подхода ВОМР, е въведен ред за осъществяване на оценка на програмите като цяло, с изключение на ПРСР, за периода от 2017 г. до м. март 2019 г., през който не са определени ясно функциите на структурното звено, отговорно за извършването на оценка.

Отсъствието на правила и процедури, определени в нормативните или вътрешни актове, които да определят реда и начина за извършване на оценки на изпълнението на стратегии за местно развитие от МИГ води до различно разбиране и прилагане на дейностите, свързани с оценката, според практиката, възможностите и капацитета на местните инициативни групи.

Подпомагането от страна на УО на ПРСР само чрез срещи с представители на МИГ и препращане на документи на ЕК, дори и при осигурен финансов ресурс, не осигурява ефективното и ефикасно извършване на оценката на стратегиите за ВОМР от МИГ. По този начин се създава риск за получаване на навременна и качествена информация за нуждите на управление на стратегиите, идентифициране на пропуски и предприемане на адекватни действия за тяхното коригиране.

1.2. Определени структурни звена и отговорности по програми и местни инициативни групи за извършване на оценки

1.2.1. Във всички УО на програмите, финансиращи подхода ВОМР, са обособени структурни звена с функции за организация на дейностите за оценки на програмите.

В УО на ОПРЧР отдел „Оценка, наблюдение и координация“ (ОНК) в Главна дирекция „ЕФМПП“ на МТСП е звеното, което до 2017 г. отговаря за изпълнение на дейностите по оценка на програмата. Отделът е функционално независим от звената в УО, отговорни за програмиране, договаряне, верификация, осчетоводяване и контрол и не осъществява функции, свързани с изпълнение на ОПРЧР.⁶¹² От 2017 г. дейностите по оценка на програмата се изпълняват от отдел „Оценка, комуникация и техническа помощ“ (ОКТП). В процедурния наръчник на ОПРЧР е предвидено и създаване на направляваща експертна група, която да включва представители на УО (отдел „ОКТП“); по един представител от държавните институции и по един представител от дирекциите в МТСП, имащи отношение към областите на интервенция на ОПРЧР. Групата се председателства от ресорния заместник главен директор/началника на отдел „ОКТП“ (УО).⁶¹³

В УО на ОПНОИР дирекция „Програмиране, наблюдение и оценка“ (ПНО) организира и подпомага дейностите, свързани с провеждането на изследвания, анализи и оценки на програмата от 01.11.2017 г.⁶¹⁴ Преди това структурното звено с функции за координиране и участие в дейностите по оценка на програмата се изпълняват от отдел „Наблюдение и оценка“ (НО) към Главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“ към МОН.⁶¹⁵

В УО на ОПЛОС функциите във връзка с организацията и координацията по провеждането на оценка на ОПЛОС са възложени на отдел „Програмиране и планиране“ в Главна дирекция „ОПОС“.⁶¹⁶

През одитирания период основните функции за организиране и координиране на дейностите по оценки на ОПИК са възложени на следните структурни звена в ГД ЕФК на Министерство на икономиката, в качеството на УО:

⁶¹¹ Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.

⁶¹² Одитно доказателство № 3.1.1, 3.2.2., 3.2.4. и 17.3.

⁶¹³ Одитно доказателство № 17.3.

⁶¹⁴ Одитно доказателство № 19.1., Устройствен правилник на ИА „ОПНОИР“, приет с ПМС № 237 от 23.10.2017 г., обн., ДВ, бр. 86 от 27.10.2017 г., в сила от 01.11.2017 г.

⁶¹⁵ Одитно доказателство № 5.1. и 19.1.

⁶¹⁶ Одитно доказателство № 4.2., 4.5., 4.6. и 18.3.

- отдел „Програмиране, наблюдение и оценка на оперативната програма“ – до м. март 2018 г.;

- сектор „Програмиране и наблюдение на оперативни програми“, отдел „Програмиране, оценка и договаряне на БФП“ – до м. юни 2019 г.;⁶¹⁷

- сектор „Подбор на проекти“, отдел „Подбор на проекти и техническа помощ“.⁶¹⁸

В някои от наръчните на оперативните програми е предвидено създаване и на насочваща група по оценка към УО.⁶¹⁹

С Вътрешни правила за организация на дейността на дирекция РСР в МЗХГ, в сила от 23.09.2014 г. и в сила от 14.10.2016 г. цялостната организация на дейностите по наблюдение, оценка и отчет на прилагането на ПРСР е задължение на отдел „Програмиране и техническа помощ“. През 2017 г., функциите на отдел „Програмиране и техническа помощ“ са разпределени за изпълнение между два нови отдела „Методология“ и „Техническа помощ“. Във Вътрешните правила, действащи през периода 2016 - 2019 г. промените в структурата на дирекцията не са отразени и функциите на двата отдела не са определени с вътрешни актове.⁶²⁰

С Вътрешни правила, в сила от 15.03.2019 г. отговорностите за оценка на програмата са възложени на отдел „Програмиране, планиране, наблюдение и техническа помощ“.⁶²¹

1.2.2. Провеждането на мониторинг и конкретни дейности за оценка на изпълнението на стратегиите за ВОМР, което е една от задачите на МИГ, не е включено в правомощията на органите за управление (Общо събрание и Управителен съвет) на МИГ. Оперативната дейност се осъществява от екипи, включващи изпълнителен директор, един/двама/трима експерти, технически сътрудник и в някои случаи и счетоводител (в други случаи счетоводството се извършва като външна услуга). В задълженията на екипите за изпълнение на стратегиите не са включени дейности за извършване на оценки. Посочените професионални биографии на изпълнителните директори и експертите по изпълнение на стратегии за ВОМР не съдържат данни за наличие на умения за извършване на мониторинг и оценка.⁶²²

В Насоки за оценка на ЛИДЕР/ВОМР⁶²³ е посочено, че правното изискване за извършване на оценките от вътрешни или външни експерти, които са функционално независими от органите, отговарящи за изпълнението на програмата, посочени в член 54, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, не се прилага за стратегиите за ВОМР.⁶²⁴

Механизмът за оценка на изпълнението на стратегии за ВОМР от МИГ не е ясно определен, което създава риск за ефективно изготвяне на оценка на стратегии за ВОМР от МИГ, предвид отсъствието на:

- изисквания за условията и реда за извършване на дейности по оценки на изпълнението на стратегии за ВОМР от МИГ на национално ниво;

- указания/ насоки, съдържащи изисквания към изпълнителите (вътрешни или външни), квалификация и опит в оценяването, примерни оценителни въпроси и техническо задание за оценки, докладите от оценките и др.⁶²⁵

1.3. Административен капацитет на структурното звено за оценка в Управляващия орган на Програмата за развитие на селските райони

Към 31.12.2019 г. структурното звено за оценка в УО на ПРСР е отдел „Програмиране, планиране, наблюдение и техническа помощ“ в дирекция РСР в МЗХГ.

⁶¹⁷ Одитно доказателство № 4.2. и 16.2.

⁶¹⁸ Одитно доказателство № 16.2.

⁶¹⁹ Одитно доказателство № 5.1. и 16.2.; Одитно доказателство № 4.2. и 16.2.

⁶²⁰ Одитно доказателство № 1.19. и 1.21.; С влизане в сила на нов Устройствения правилник на МЗХГ, обн. ДВ., бр. 55 от 07.07.2017 г.; Одитно доказателство № 1.6.

⁶²¹ Одитно доказателство № 1.6.; Одитно доказателство № 1.19. и 1.21.

⁶²² Одитно доказателство № 20

⁶²³ издадени от Европейско Бюро за оценка в областта на развитие на селските райони

⁶²⁴ Одитно доказателство № 15.1.1.

⁶²⁵ Препоръка 6, 6.1 към министъра на земеделието, храните и горите

За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. се наблюдава тенденция към намаляване на утвърдената численост. През четири от петте години са налице незаети длъжности, в т. ч. и на длъжността „началник на отдел“. За същия период е извършено и няколкократно реструктуриране на структурното звено в УО на ПРСР, отговорно за извършването на оценка.⁶²⁶

Таблица № 15								
Година	Утвърдена численост към 01.01. ⁶²⁷	Заети длъжности към 01.01.	Относителен дял на заетите длъжности към утвърдената численост към 01.01.	Назначени служители (бр.)	Служители с прекратени правоотношения (бр.)	Утвърдена численост към 31.12.	Заети длъжности към 31.12.	Незаети длъжности към 31.12
2015	16	13	80	-	1 експерт; 2 служители по ПМС № 230 от 2009 г.	10	8	1 началник на отдел; 1 служител по ПМС № 230/2009 г.
2016	10	8	88,89	-	-	10	8	1. началник на отдел; 1 служител по ПМС № 209 от 2015 г.
2017	10	8	88,89	1 началник на отдел	1 началник на отдел	13	10	1 началник на отдел; 2 експерти; 1 служител по ПМС 2019 от 2015 г.
2018	14	10	83,33	1 експерт	1 експерт 1 служител по ПМС № 209 от 2015 г.	8	7	1 експерт
2019	8	7	85,71	-	-	7	6	100
Общо	-	-	-	2	6	-	-	-
Източник: Дирекция „Човешки ресурси“ в МЗХГ								

Към 01.01.2015 г. отдел „Програмиране и техническа помощ“ в дирекция РСР е с обща численост от 10 бр. експертни длъжности, съгласно утвърденото длъжностно разписание и 5 служители допълнителна численост, назначени по ПМС № 230 от 2009 г.⁶²⁸, или общо 15 броя служители без началника на отдела.

През периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г., в резултат от структурните промени, утвърдената обща численост на отдела⁶²⁹ е намалена с 60 на сто.

През периода 2015 - 2019 г. са назначени само 2 служители, от които един на длъжността „началник на отдел“, а са прекратени служебните или трудови правоотношения с общо 6 служители, включително с назначения на длъжността „началник на отдел“. В резултат към края на 2015 г., 2016 г. и 2017 г. длъжността „началник на отдел“ за звеното, отговорно за извършване на оценки в УО на ПРСР остава незаета. Най-много са напусналите служители през 2015 г. и 2018 г. През посочените години текучеството за отдела възлиза на съответно 29 на сто и 24 на сто.⁶³⁰

Незаетите длъжности са резултат от структурните промени, извършвани през периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. От МЗХГ са предприемани действия за

⁶²⁶ Одитно доказателство № 1.21.; за одитирания период е извършено реструктуриране на отдел „Методология“ и отдел „Техническа помощ“ през 2017 г., а през 2019 г. са обединени в отдел „Програмиране и техническа помощ“

⁶²⁷ В утвърдената численост е включена числеността на допълнителните служители по ПМС № 230 от 2009 г. и № 209 от 2015 г. с изключение на длъжността „началник отдел“

⁶²⁸ ПМС № 230 от 25.09.2009 г. за назначаване на допълнителен персонал за нуждите и в срока на прилагане на Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г. със средства от техническата помощ на програмата (бр. 78, от 02.10.2009 г.)

⁶²⁹ Без началник на отдела

⁶³⁰ Текучеството е определено като отношение на броя на служителите с прекратени правоотношения към средния брой служители за същия период. Средния брой служители за годината е определен като следна аритметична величина на броя на заетите към 01.01. и 31.12.

осигуряване на допълнителен персонал, чрез провеждане на процедури за подбор. Част от процедурите са приключени без назначаване на служители, поради липса на подходящи кандидати.

Към 31.12.2019 г. отделът с отговорности за извършване на оценка в УО на ПРСР функционира с 50 на сто по-малко персонал в сравнение с този към 01.01.2015 г.⁶³¹

Значителното намаляване на утвърдената численост в отговорното структурно звено за извършването на оценка, в т. ч. при прилагане на подхода BOMP в УО на ПРСР 2014-2020 г., функционирането на отдела с наполовина по-малко зает персонал в края на 2019 г., в резултат от неколкостепенното реструктуриране, трайно незаемите щатни бройки, в т.ч. и на длъжността „началник на отдел“, и високото ниво на текучество на персонала, породят рискове за ефективното изпълнение на дейностите по оценка.

1.4. Приети планове за оценка по програми

За гарантиране предприемането на достатъчно и подходящи дейности за оценката, които да бъдат успешно интегрирани в процеса на управление и изпълнение на програмите, УО изготвят план за оценки. Предназначението на плана е да обезпечи ефективното и ефикасно изпълнение на отговорностите на УО в областта на оценката през програмния период, като представи предвидените оценки, техният тематичен обхват, процедурата, времевата рамка и ресурсите за изпълнението.⁶³² Плановите за оценки се разглеждат от КН най-късно една година след приемането на оперативната програма.⁶³³

За разлика от оперативните програми, планът за оценка на ПРСР е част от програмата.⁶³⁴ Основанието е Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията⁶³⁵, в който е определена структурата и съдържанието на програмите за развитие на селските райони.

Важен акцент в плановите за оценка е определянето на темите и въпросите за оценка, които са от съществено значение за изпълнението на програмата, в т. ч. и оценката на подхода „BOMP“. Оценката на BOMP помага на разработващите политики, програмните ръководители, МИГ и бенефициентите да използват по-добре ресурсите си при задоволяване на потребностите на местното население. В това отношение оценката на BOMP има обобщаваща (отчетност и прозрачност) и образователна функция (колективно придобиване на знания).⁶³⁶

⁶³¹ Одитно доказателство № 1.21.

⁶³² Чл. 56 и чл. 114 от Регламент (ЕО)1303/2015

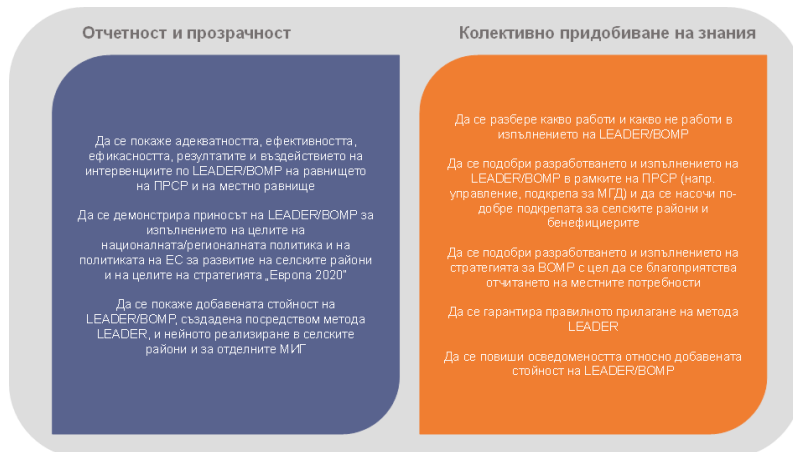
⁶³³ Чл. 114 от Регламент (ЕО)1303/2015, параграф 1

⁶³⁴ Одитно доказателство № 15.3. - ПРСР, т. 9 План за оценка на ПРСР

⁶³⁵ за определяне на правила за прилагането на Регламент 1305/2013 на ЕП и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от ЕЗФРСР

⁶³⁶ Одитно доказателство № 15.1.1., т. 1.1.2 Цел на оценката от Насоки за оценка на „Насоки на Оценка на LEADER/BOMP“, август 2017 - Европейско бюро за оценка в областта на развитието на селските райони 2017 г.; https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-leaderclld_en

Фигура № 7 Цел на оценката на BOMP



Източник: Насоки на Оценка на LEADER/BOMP, август 2017 - Европейско бюро за оценка в областта на развитието на селските райони 2017 г.; https://enrd.ec.europa.eu/evaluation/publications/evaluation-leaderclld_en

За всички програми, участващи във финансирането на стратегиите за BOMP, са разработени планове за оценки, които са приети от КН⁶³⁷. Оценка на подхода BOMP, чрез изпълнението на стратегии за BOMP, не е предвидена като отделна тема или дейност в плановите за оценки на всички програми, страни по споразуменията за изпълнение на стратегиите.⁶³⁸

В плановите за оценка на ОПНОИР, ОПРЧР и ОПОС не са включени теми/дейности за оценка на подхода BOMP.⁶³⁹ Управляващите органи на оперативните програми изразяват мнение за липса на необходимост от специална оценка на подхода по всяка програма, поради предвидено извършване на хоризонтална оценка от УО на ПРСР по всички програми, по които се прилага подхода.⁶⁴⁰

Въпросът за извършване на хоризонтална оценка на подхода BOMP с възложител УО на ПРСР е обсъждан на две заседания на постоянната Междуведомствена работна група за оценка на ЕСИФ:^{641 642}

- през м. ноември 2018 г. е обсъдена целесъобразността от извършването на отделни оценки на прилагането на подхода BOMP с многофондово финансиране по всяка от програмите, участващи в изпълнението. Дискутирана е и възможността за провеждане на хоризонтална оценка, която да бъде организирана от УО на ПРСР. В рамките на поет ангажимент от заседанието, темата е обсъдена между ръководствата на дирекция ЦКЗ и УО на ПРСР, като от страна на УО е поет ангажимент за провеждане на хоризонтална оценка на изпълнението на подхода BOMP, за което дирекция „ЦКЗ“ уведомява членовете на работната група чрез електронна кореспонденция;

- през м. октомври 2019 г. отново е дискутиран въпроса за възможните подходи за оценяване на изпълнението на подхода BOMP. В протокола от заседанието не са документирани становищата на членовете на работната група и липсва конкретно решение, относно организацията и планиране на периода за извършване на хоризонталната оценка.⁶⁴³

В плана за оценка на ОПИК, приет през 2016 г., към 31.12.2019 г., са извършени две промени.⁶⁴⁴ В първоначалния вариант на плана за оценка, освен задължителните оценки за програмата, са включени и оценки, които засягат две или повече програми, финансирани от ЕСИФ. Предвидено е темите и обхватът да се конкретизират допълнително в рамките на постоянната Междуведомствена работна група по оценка на ЕСИФ и да се изпълняват по общ съгласуван график между програмите, като прилагането на инструмента за BOMP е

⁶³⁷ Одитно доказателство № 19.2.1.; Одитно доказателство № 16.1.; Одитно доказателство № 21; Одитно доказателство № 18.7. и 21, <https://www.eufunds.bg/bg/opos/node/749>

⁶³⁸ Приложение № 4

⁶³⁹ Одитно доказателство № 19.1.; Одитно доказателство № 19.2.; Одитно доказателство № 17.2.; Одитно доказателство № 1.; Одитно доказателство № 18.7.

⁶⁴⁰ Одитно доказателство № 3.3.; Одитно доказателство № 5.4. и 19.2.;

⁶⁴¹ Одитно доказателство № 7.2.; Одитно доказателство № 3.1.

⁶⁴² Препоръка № 5 към министъра на земеделието, храните и горите

⁶⁴³ Одитно доказателство № 7.2.

⁶⁴⁴ м. октомври 2018 г. и м. май 2019 г.; <http://www.opik.bg/opik/otsenka-na-op>

една от възможните теми за оценки. Предвид многофондовото финансиране, УО на ОПИК също изразява мнение за провеждане на хоризонтална оценка на прилагането на подхода ВОМР, като по-целесъобразно решение.⁶⁴⁵ При актуализиране на плана за оценки през м. октомври 2018 г.⁶⁴⁶, в обхвата на една от дейностите в рамките на Междинната оценка на ОПИК 2014 - 2020 г. за периода до 2018 г., е включено извършването на експертен анализ и оценка на изпълнението при прилагането на мерките за интегрирания подход за териториално развитие - ВОМР. Един от въпросите за оценка е приносът на ОПИК в прилагането на инструмента за ВОМР.^{647,648}

Планът за оценка на ПРСР съдържа задачите, управлението и координацията, темите и дейностите, данните и информацията, графикът за изпълнение на оценките, комуникацията и ресурсите за изпълнението. В плана за оценка на програмата, одобрена от ЕК през 2015 г., са планирани следните 4 оценки:⁶⁴⁹

- Последваща оценка на ПРСР 2007 - 2013 г.;
- Цялостна оценка на ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на ПРСР 2014-2020 г. за периода от началото на прилагане на програмата до края на 2016 г.;
- Цялостна оценка на ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на ПРСР 2014-2020 г. за периода от началото на прилагане на програмата до края на 2018 г.;
- Предварителна оценка на ПРСР 2021 - 2027 г.

Изпълнението на подхода ВОМР е предвидено като задължителна тема в рамките на двете оценки на ефективността, ефикасността и въздействието от програмата към 2016 г. и 2018 г.⁶⁵⁰ Впоследствие, с изменение на ПРСР, цялостната оценка на програмата към 2016 г. е отменена.⁶⁵¹

Управляващите органи на програмите и дирекция ЦКЗ към администрацията на Министерския съвет проявяват разбиране за необходимостта от извършването на хоризонтална оценка на подхода по всички програми. Отсъствието на темата за ВОМР в плановете за оценки на всички програми, участващи във финансирането на подхода, и липсата на яснота и решение относно организацията и планирането на времевата рамка за извършване хоризонталната оценка на подхода ВОМР не осигурява своевременно анализиране на напредъка, качеството на изпълнение и проблемите при координацията и взаимодействието на УО и предприемане на навременни и адекватни решения и коригиращи действия за постигане на по-голям ефект от реализацията на стратегиите и подхода ВОМР.

Липсата на нормативни и организационни условия за извършване на оценки за изпълнението на стратегии за ВОМР от МИГ води до неефективно извършване на тази дейност и не осигурява получаването на навременна и качествена информация на МИГ за нуждите на управление на стратегиите, идентифициране на пропуски и предприемането на коригиращи действия.

2. Оценки на изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“

2.1. Оценки от управляващите органи по програми, съдържащи информация за подхода „Водено от общностите местно развитие“ и от местните инициативни групи за оценка на изпълнението на стратегии за местно развитие

2.1.1. Спазване на сроковете и набелязаните мерки, определени в плановете за оценка на програмите

Определянето на подходящи теми и въпроси за оценка, както и навременното им извършване е проява на разбиране за ролята и значението на резултатите от тях за целите

⁶⁴⁵ Одитно доказателство № 16.1.

⁶⁴⁶ <http://opik.bg/uploads/2018/11/pismeni-protseduri-na-komiteta-za-nablyudenie-na-opik-2014-2020-g-i-opimsp-2014-2020-g-50.pdf>

⁶⁴⁷ Одитно доказателство № 16.1. <http://www.opik.bg/opik/otsenka-na-op>

⁶⁴⁸ Одитно доказателство № 2.5.

⁶⁴⁹ Одитно доказателство № 15.3.

⁶⁵⁰ Одитно доказателство № 15.3.

⁶⁵¹ Одитно доказателство № 15.3.

на управлението. С оглед гарантиране, че оценките ще бъдат осъществени навременно, за да бъдат използвани резултатите им, плановите за оценка на програмите съдържат график, в който са посочени срокове за извършване на основните дейности по организиране и провеждане на оценките.⁶⁵²

Планираните и извършени оценки по отделните програми с теми/дейности за подхода ВОМР през периода 2015-2019 г. са представени в Приложение № 4 от доклада.

2.1.1.1. По *ОПРЧР* и *ОПНОИР* не са планирани и извършвани оценъчни дейности на подхода ВОМР, поради предвидена хоризонтална оценка по подхода с възложител ПРСР.⁶⁵³ Ефектът от изпълнение на проекти с финансиране от *ОПНОИР* в рамките на подхода не може да бъде оценен към 31.12.2019 г., поради липсата на сключени договори по мерки от програмата.⁶⁵⁴

2.1.1.2. Независимо че в Плана за оценка на *ОПОС* не е заложена специална тема за ВОМР, освен задължителните оценки е предвидено извършване на допълнителни ad-hoc оценки, при необходимост.⁶⁵⁵

През м. юли 2018 г. е обявена открита процедура за възлагане на обществена поръчка по ЗОП с предмет “Извършване на оценки за изпълнението на ОПОС 2014-2020”. Предметът на обществената поръчка съдържа четири компонента, като един от тях (компонент 4) е Оценка на прилагането на ОПОС 2014 - 2020 г. чрез подхода ВОМР.⁶⁵⁶ В резултат на проведената процедура е сключен договор с изпълнителя през м. април 2019 г.⁶⁵⁷ Съгласно договора, срокът за изпълнение на дейностите по компонент 4 е шест месеца след получаване на възлагателно писмо от изпълнителя. Оценката по компонента е ad-hoc и има за цел: да установи ефективността и приноса на подхода ВОМР към постигане на специфичната цел на ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ на ОПОС; да идентифицира рискове и проблеми при прилагането на подхода в рамките на програмата и да предложи корективни мерки за преодоляването им, както и приложимостта на подхода ВОМР към сектор „биоразнообразие“ за целите на изготвянето на ОПОС 2021 - 2027 г.⁶⁵⁸ Към 31.12.2019 г. от страна на възложителя не е изпратено възлагателно писмо до изпълнителя за извършване на оценка, поради липса на сключени договори и изпълнявани проекти към стратегиите, финансирани със средства от ОПОС.⁶⁵⁹ Оценката по компонент 4 стартира през м. юни 2020 г. и се очаква да приключи в края на годината.⁶⁶⁰

Анализи и препоръки за прилагането на подхода са направени в приключилата през м. декември 2019 г. „Оценка на напредъка по изпълнението на приоритетни оси 1, 2, 3, 4 и 6 на ОПОС 2014-2020 г., в рамките на Компонент 1 от обществената поръчка за извършване на оценки на ОПОС.“⁶⁶¹

2.1.1.3. Съгласно Плана за оценка на *ОПИК*, процедурата за избор на изпълнител по ЗОП на планираната Междинна оценка на програмата към 2018 г., е предвидено да се проведе в периода м. октомври - м. декември 2018 г., а извършването на оценката да приключи през м. юни 2019 г.⁶⁶² С Решение на министъра на икономиката през м. февруари 2019 г. е открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет „Междинна оценка на ОПИК 2014-2020 г.“. След оценката на подадените оферти, през м. септември

⁶⁵² Одитно доказателство № 16.1.; Одитно доказателство № 17.2. и 3.3.; Одитно доказателство № 19.1.; Одитно доказателство № 18.7.; Одитно доказателство № 15.3.

⁶⁵³ Одитно доказателство № 3.1.; Одитно доказателство № 3.3.; Одитно доказателство № 19.2.

⁶⁵⁴ Одитно доказателство № 19.2.

⁶⁵⁵ Одитно доказателство № 18.1.

⁶⁵⁶ <https://www.moew.government.bg/bg/profil-na-kupuvacha/obstestveni-poruchki-po-chl-20-al-1-i-2/otkrita-procedura/page/4/>

⁶⁵⁷ http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333539363939

⁶⁵⁸ Регистър на обществени поръчки № 00258-2018-0021- Техническа спецификация към документацията на обществената поръчка. - <https://www.moew.government.bg/bg/profil-na-kupuvacha/302/#dogovor-i-izpulnenie>;

⁶⁵⁹ Одитно доказателство № 4.4.; Одитно доказателство № 18.1.

⁶⁶⁰ Одитно доказателство № 18.6.

⁶⁶¹ Одитно доказателство № 7.2.

⁶⁶² Одитно доказателство № 16.1.

2019 г., е сключен договор с избрания изпълнител. Към 31.12.2019 г. е представена първа версия на доклад по Дейност 2, който включва оценителен въпрос за приноса на ОПИК към подхода BOMP.⁶⁶³

2.1.1.4. При прегледа на графика на изпълнението на оценките по ПРСР⁶⁶⁴ се наблюдава забавяне при извършване на предвидените дейности за периода 2015 -2019 г. Забавяне в изпълнението на графика е отбелязано, още при първото разглеждане на напредъка в изпълнението на плана за оценка, на Шесто заседание на КН на ПРСР, проведено на 09.12.2016 г.⁶⁶⁵ Обсъждани са: неизготвената Последваща оценка на ПРСР 2007 - 2013 г. и липсата на избран консултант за оценката на ПРСР 2014 - 2020 г. за периода от началото на прилагането до края на 2016 г.⁶⁶⁶ Съгласно плана за оценка, към датата на провеждане на заседанието, срокът за приключване на Последващата оценка за програмата 2007 - 2013 г. вече е изтекъл, а работата на оценителя за изпълнението на ПРСР 2014-2020 г. към 2016 г. е предвидено да е започнала.⁶⁶⁷

а) *Последваща оценка на ПРСР 2007 - 2013 г.*

През м. октомври 2016 г. е открита процедура за възлагане на обществена поръчка за избор на изпълнител за извършване на услугата.⁶⁶⁸ Процедурата е прекратена през м. януари 2017 г. на основание чл. 110, ал. 1, т. 8 от ЗОП: отпаднала необходимост от възлагане на договора в резултат на съществена промяна в обстоятелствата. Съгласно заложените в документацията условия за участие, изпълнението на услугата започва да тече от датата на сключване на договора и следва да приключи до 31.12.2016 г. Срокът не може да бъде спазен, поради образувано производство по обжалване срещу решението на възложителя за откриване на процедурата. В резултат, обществената поръчка е спряна на етап приемане на оферти за участие.⁶⁶⁹

През м. февруари 2017 г. отново е открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет „Последваща оценка на ПРСР 2007 - 2013 г.“ и е сключен договор на 30.10.2017 г.⁶⁷⁰ В изпълнение на договора е изготвен доклад, като с проекта на окончателния доклад и резултатите от оценката е запознат КН на писмена процедура 07-22.02.2018 г. Окончателният доклад за Последващата оценка на ПРСР 2007 - 2013 г. е изготвен през м. март 2018 г., или със закъснение повече година и половина след срока, предвиден в Плана за оценки.⁶⁷¹

Със забавянето на последващата оценка не е предоставена информация на заинтересованите страни и обществеността за: ефикасността и ефективността от програмирането по ЕЗФРСР; изпълнението на целите; идентифицираните фактори, които допринасят за успеха или неуспеха при изпълнението на ПРСР 2007 - 2013 г. и устойчивостта. Докладът от последващата оценка не е изготвен към 31.12.2016 г., с което

⁶⁶³ <https://www.mi.government.bg/bg/competitions/mejdinna-ocenka-na-operativna-programa-inovacii-i-konkurentosposobnost-2014-2020-1688-c354-3.html?p=e30> и Регистър на Агенция за обществени поръчки http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333636313136 – Регистър АОП; Одитно доказателство № 2.5.

⁶⁶⁴ Одитно доказателство № 15.3.

⁶⁶⁵ www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitie-na-selskite-rayoni/komitet-po-nablyudenie-prsr-2014-2020/materiali-i-stenografski-protokoli/

⁶⁶⁶ Одитно доказателство № 21

⁶⁶⁷ Одитно доказателство № 21; Одитно доказателство № 15.3.

⁶⁶⁸ Регистър на обществените поръчки-поръчка № 00696-2016-0015; Решение № РД52-56 от 13.10.2016 г. на министъра на земеделието и храните; http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333339373539

⁶⁶⁹ http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333339373539

⁶⁷⁰ Обществена поръчка № 00696-2017-0001; Решение за откриване РД52-4 от 03.02.2017 г.; Регистър на обществените поръчки - http://rop3-app1.aop.bg:7778/portal/page?_pageid=93,812251&_dad=portal&_schema=PORTAL&url=687474703A2F2F777772E616F702E62672F63617365322E7068703F6D6F64653D73686F775F6361736526636173655F69643D333432393836

⁶⁷¹ Одитно доказателство № 15.3.

не са изпълнени изискванията на чл. 87 от Регламент на Съвета (ЕС) № 1698/2005 от 20.09.2005 г.⁶⁷²

б) *Цялостна оценка на ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на ПРСР 2014 - 2020 г. за периода от началото на прилагане на програмата до края на 2016 г.* не е извършвана.

Въпросът за забавяне на Текущата оценка към 2016 г. е поставян за разглеждане на две заседания на КН. На шестото заседание на КН, проведено на 09.12.2016 г., са обсъдени последствията от все още нестартиралата текуща оценка - липсата на достатъчно време за изготвяне на оценката от изпълнителя и спазването на изискването на европейското законодателство в годишния доклад да се включат резултатите от оценката.⁶⁷³

На Девето заседание на КН на ПРСР, проведено на 22.12.2017 г., е предложено четвърто изменение на ПРСР 2014-2020.⁶⁷⁴ Едно от измененията е в частта на Плана за оценка, в Раздел 9.5 „График“. Прието е отпадане на някои от планираните оценки, в т. ч. „Цялостна оценка на ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на ПРСР 2014 - 2020 г. за периода от началото на прилагане на програмата до края на 2016 г.“⁶⁷⁵ Причината за промените е необходимостта от актуализиране на плана, поради изтеклия срок за извършване на заложените теми и дейности за оценки в първоначалния вариант на програмата. На заседанието и в Годишен доклад за изпълнението на ПРСР за 2018 г. като причина за отпадане на оценките е посочен и получен коментар от ЕК с препоръка „да се актуализира планът за оценка, тъй като някои от включените дейности вече не са актуални“.⁶⁷⁶ УО на ПРСР счита, че първата реална цялостна оценка на програмата може да бъде тази, към края на 2018 г., тъй като на оценка подлежат само завършени проекти. Трудностите за оценка на програмата към 2016 г. са свързани с много малко завършени проекти, които да допринесат за изпълнение на целите на програмата.⁶⁷⁷

в) *Цялостна оценка на ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на ПРСР 2014 - 2020 г. за периода от началото на прилагане на програмата до края на 2018 г.*

Съгласно Плана за оценка, за извършването на „Цялостна оценка на ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на ПРСР 2014 - 2020 г. за периода от началото на прилагане на програмата до края на 2018 г.“ е предвидено стартирането на процедура за избор на изпълнител до края на м. януари 2018 г. и представянето на окончателен доклад до 30.05.2019 г.

Процедурата за избор на изпълнител е обявена през м. юни 2018 г., или шест месеца след срока в предвидения график. В резултат на процедурата, през м. ноември 2018 г.⁶⁷⁸ е сключен договор с избрания изпълнител. През м. май 2019 г. е изготвен доклад, който е представен за сведение на КН през м. ноември 2019 г.⁶⁷⁹ По доклада няма бележки и коментари. Окончателният доклад на изпълнителя е приет от Комисията за управление и контрол на проекта в МЗХГ през м. април 2020 г., или една година по-късно от предвиденото в Плана за оценка.⁶⁸⁰

⁶⁷² <https://www.bulnao.government.bg/bg/files/upravlenie-na-evrosredstva-8>; т. 2.3 Изпълнение на Плана за оценка по ПРСР на одитен доклад № 0300201316 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от ЕЗФРСР допринася ли за постигане на целите на НППР: България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

⁶⁷³ Одитно доказателство № 21

⁶⁷⁴ Четвърто изменение на ПРСР 2014-2020 влиза в сила м. май 2018 г.; www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitie-na-selskite-rayoni/komitet-po-nablyudenie-prsr-2014-2020/materiali-i-stenografski-protokoli/

⁶⁷⁵ Одитно доказателство № 21

⁶⁷⁶ www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitie-na-selskite-rayoni/komitet-po-nablyudenie-prsr-2014-2020/materiali-i-stenografski-protokoli/

⁶⁷⁷ Одитно доказателство № 15.6.

⁶⁷⁸ Одитно доказателство № 21

⁶⁷⁹ Одитно доказателство № 15.6.; Одитно доказателство № 21; http://rop3-app1.aop.bg:7778/politiki/page?_pageid=93,662251&_dad=portal&_schema=PORTAL

⁶⁸⁰ Одитно доказателство № 21

⁶⁸⁰ Одитно доказателство № 15.3.; Одитно доказателство № 15.5.

г) Предварителна оценка на ПРСР 2021 - 2027 г.

Стартирането на процедурата за избор на оценител е предвидено в края на м. януари 2019 г. и начало на работата на оценителя, през м. декември 2019 г. Налице е забавяне на предвидените дейности, тъй като към 31.12.2019 г. все още не е проведена процедура за обществена поръчка и не е избран изпълнител.⁶⁸¹

Към края на 2019 г. при програмите, с включени дейности/компоненти по отношение на подхода ВОМР, е налице забавяне или неизпълнение на позиции в плановете за оценки. Системно е забавянето и в изпълнението на предвидените дейности в Плана за оценка на ПРСР. Независимо че забавянето в изпълнението на плана за оценка на ПРСР е отбелязано от Комитета за наблюдение още през 2016 г., от УО не са предприети навременни действия за неговото актуализиране.

С неизвършването на текущата оценка на ПРСР 2014 - 2020 г. до 2016 г., забавянето на окончателния доклад от текущата оценка на ПРСР 2014 - 2020 г. до 2018 г. и закъснението на последващата оценка на ПРСР 2007 - 2013 г. е пропусната възможността за идентифициране на пропуски в изпълнението на програмата, в т. ч. на подхода ВОМР, които да бъдат коригирани и резултатите от тях да се използват за подобряване на управлението.

Забавянето в извършването на предварителната оценка за 2021 – 2027 г. води и до непълноценно използване на резултатите от оценката за ефективно програмиране на средствата за следващия програмен период.

2.1.2. Изготвени доклади от оценките, включени в Плана за оценка по програми и резултати

Към 31.12.2019 г. от три програми са извършени четири оценки, които засягат подхода ВОМР, чрез изпълнение на стратегии за местно развитие. Изготвени са следните доклади :

- окончателен доклад за извършена Последваща оценка на ПРСР 2007 - 2013 г.;
- доклад от извършена Текуща оценка на ПРСР 2014 - 2020 г., който не е окончателен към 31.12.2019 г. (окончателният доклад е приет през м. април 2020 г.);
- доклад от извършена Текуща оценка на ОПИК 2014 - 2020 г., който не е окончателен към 31.12.2019 г.;
- окончателен доклад за оценка на напредъка по изпълнението на приоритетни оси 1, 2, 3, 4 и 6 на ОПОС 2014 - 2020 г.

2.1.2.1. В окончателния доклад от извършената Последваща оценка на ПРСР 2007 - 2013 г. са посочени основните проблеми и предизвикателства по отношение на изпълнението на стратегиите за местно развитие, срещани от МИГ през предходния програмен период⁶⁸². По-съществените от тях са свързани със:

а) забавяния: на одобрението на договорите за финансиране на стратегиите, което е причина за скъсяване на срока на тяхното изпълнение; на процеса на договаряне, водещо до демотивиране на потенциалните бенефициенти и отказ от изпълнение на инвестиционните намерения; на одобрението на планирани разходи и дейности (годишния бюджет на МИГ), което намалява периода за изпълнение на заложените дейности и води до влошаване на финансовата стабилност на МИГ; на подписването на анекси за трансфер на финансови средства от мярка в мярка в стратегиите за ВОМР, за смяна на членове от екипите, смяна индикатори, промени в бюджета; на одобрението на доклади за отчитане на дейностите и исканията за плащане;

б) липса: на авансово финансиране на проекти от НПО сектора, които се изпълняват към стратегия на МИГ; на ефикасно финансиране, което може да се осигури с въвеждане на авансово финансиране на две годишна база и създаване на подходяща кредитна линия;

⁶⁸¹ Одитно доказателство № 15.3.; Одитно доказателство № 15.3.

⁶⁸² Одитно доказателство № 15.3.

на достатъчно публичност в началото на прилагане на мерките към МИГ, което води и до липса на интерес от потенциални бенефициенти. Отчита се висока усвояемост в последните години на прилагане на мярката, поради наваксване на изоставането. Препоръчано е популяризиране на реализирани към МИГ проекти и добри практики, с което допълнително да се стимулира местната инициатива; на децентрализация при оценката на проекти и извършване на една и съща оценка от МИГ и ДФЗ-РА, което води до забавяне на оценката на проекти на МИГ и разход на публични средства;

в) голям времеви интервал (1 г. и 6 м.) между подаване на стратегиите за местно развитие и тяхното финансиране;

г) невъзможност за планиране на разходите, вследствие на постоянен финансов дефицит в МИГ;

д) системно изоставане във възстановяване на средства по заявки на МИГ;

е) чести промени в наредбата, регламентираща прилагането на подхода „ЛИДЕР“;

ж) невъзможност за пълно усвояване на бюджета по мярка 41 „Прилагане на стратегии за местно развитие“ по ПРСР 2007 - 2013, поради липса на време освободените средства от неизпълнените проекти да се прехвърлят към одобрени проекти, включени в резервен списък, за които не е наличен свободен финансов ресурс;

з) негативно влияние на икономическата криза и политическите промени в държавата.⁶⁸³

Оценката отчита приноса на Ос 4 „ЛИДЕР“ от ПРСР 2007 - 2013 г., с която се поставя началото на изграждане на местен капацитет за прилагане на подход „отдолу-нагоре“ чрез създаване на МИГ. През програмния период 2007-2013 г. е подкрепено изпълнението на местни стратегии за развитие на 35 МИГ, действащи на територията на 57 общини (28 на сто от територията на селските райони). Липсата на достатъчно средства, допълнително редуцирани от съкращаване на бюджета по ЛИДЕР, както и съпроводеното с трудности изпълнение в началото, са основните причина за непостигане на по-голямо въздействие от прилагането на тази ос. Дублирането на функции между УО и ДФЗ-РА по отношение на оценката на проектни предложения, както и твърде консервативния подход на оценка на проектите, който не е съобразен с размера на инвестициите, водят до забавяне в изпълнението и съответно намаляване на първоначалния ентусиазъм и времето, което е било налично за изпълнение на стратегиите за местно развитие. Въпреки трудностите, интересът към подхода от страна на местните общности е голям. Дадена е препоръка прилагането на подхода ВОМР в ПРСР 2014 - 2020 г. да бъде административно облекчено и където е възможно децентрализирано с делегиране на повече правомощия на МИГ при подбора и оценката на проекти. Препоръчано е УО и ДФЗ-РА да осъществяват контрол чрез проверки на база на анализ на риска.⁶⁸⁴ Част от констатираните слабости продължават и през настоящия програмен период, като: забавянето при подписване на споразуменията за изпълнение на стратегии, забавяне на проверките на ДФЗ на проведените процедури от МИГ и съответно забавяне на процеса на сключване на договорите с бенефициенти, недостатъчно финансиране на дейността на МИГ и др.

2.1.2.2. Степента на подпомагане на местното развитие в селските райони чрез интервенциите по ПРСР е един от оценителните въпроси в *Доклад за оценка на ефективност, ефикасност и въздействие от прилагането на ПРСР 2014-2020 г. от началото на прилагането на програмата до 2018 г.*⁶⁸⁵

В доклада са отчетени множеството проведени приеми и оценки от МИГ, но и липсата на сключени договори и отчетени резултати по показател „работни места, разкрити в подпомогнатите проекти“ (област с поставен акцент 6Б), поради предстоящата административна обработка на проектите от ДФЗ-РА. В заключението и препоръките е

⁶⁸³ Одитно доказателство № 15.3.

⁶⁸⁴ Одитно доказателство № 15.3.

⁶⁸⁵ Одитно доказателство № 15.1.4. и 15.3.; Одитно доказателство № 15.3.; Одитно доказателство № 15.1.4.

отбелязано, че ако продължи забавянето на подписване на договорите за изпълнение на проекти, финансирани чрез стратегии за местно развитие, ще се постави на риск изпълнението, вкл. на целите на фокус област с поставен акцент ББ - „Укрепване на териториалната конкурентоспособност на селските територии чрез подобряване качеството на живот и условията на бизнес“. Към 31.12.2018 г. междинната цел, свързана с брой на населението, обхванато от местни инициативни групи е изпълнена.⁶⁸⁶

В доклада е коментирано забавянето на процедурата за контрол от страна на ДФЗ-РА на проектите към стратегиите за местно развитие, без да са обяснени причините. Оценката на проектите, включени в стратегиите на МИГ е извършвана сравнително бързо - за един месец, а проверката в ДФЗ-РА – над 3 месеца. Тази тенденция е отчетена като трайна и е наблюдавана при всички приеми по ПРСР 2014 - 2020 г. Във връзка с осигуряване на данни за извършване на оценка на програмата, е подчертана необходимостта от обръщане на внимание върху данните, които ще бъдат събирани от МИГ за отчитане на заложените в стратегиите индикатори, тяхното събиране и анализиране по отношение генериране на индикаторите за изпълнение на ПРСР 2014 - 2020.⁶⁸⁷

2.1.2.3. Към 31.12.2019 г. е представена първа версия на доклад по Дейност 2 от текущата оценка на ОПИК от началото на изпълнението на програмата до 2018 г., която включва оценителен въпрос за приноса на ОПИК към подхода „ВОМР“.⁶⁸⁸

В доклада е представена оценка на изпълнението при прилагането на мерките за интегрирания подход за териториално развитие - ВОМР; оценка на изпълнението с цел справяне с демографските предизвикателства на райони, засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия. Основните изводи в доклада са:⁶⁸⁹

- в периода 2014 - 2018 г. се наблюдава късен старт и слабо изпълнение на дейностите по подхода ВОМР;

- малкият брой подадени проектни предложения и съотношението брой подадени проектни предложения/брой сключени договори се предполага, че се дължи на неефективни (късно проведени, недостатъчен брой, недостатъчно разяснителни) информационни кампании, провеждани от страна на МИГ, както и на недостатъчен капацитет у потенциалните бенефициенти да подготвят и изпълнят проекти, съгласно изискванията на ОПИК.

На база извършения преглед на приноса на ОПИК в прилагането на инструмента за интегрирания подход за териториално развитие - ВОМР (по отношение на поставени цели, допустими за финансиране дейности и зададено приоритизиране при оценката на проектните предложения) е направен извод, че предоставената подкрепа съответства на целите на националните стратегически документи и приоритетите на ОПИК, и на нуждите на целевите групи, идентифицирани в стратегиите за ВОМР на съответната територия. Към датата на извършване на оценката няма достатъчно данни за изпълнението, които да позволят оценка на приноса на ОПИК в прилагането на подхода. Като цяло към края на 2018 г. подкрепата на ОПИК може да се оцени като слаба, поради забавянето в стартирането на изпълнение на подхода ВОМР. Подкрепата за Северозападния район също се оценява като слаба, предвид сключени четири споразумения за изпълнение на многофондови стратегии за ВОМР, две обявени процедури за МИГ на територията и без сключени договори.

В резултат на оценката са дадени три препоръки:

- разработване на унифицирани правила и процедури за прилагане на всеки един от включените фондове;

⁶⁸⁶ Одитно доказателство № 15.1.4.

⁶⁸⁷ Одитно доказателство № 15.1.4.

⁶⁸⁸ Одитно доказателство № 2.5.; Одитно доказателство № 16.3.; Одитно доказателство № 16.4.

⁶⁸⁹ Одитно доказателство № 16.3.

- за следващия програмен период да се анализират интереса и нагласите на бенефициентите към подхода ВОМР, от една страна, и наличието на капацитет за прилагане от МИГ, от друга, особено възможността за създаване на координационен механизъм за управлението на национално ниво;

- УО/МИГ да анализира причините за слабата заинтересованост от страна на бенефициентите за кандидатстване по обявените процедури, финансирани от ОПИК: напр. липса на капацитет на бенефициента, сложна процедура за кандидатстване, неефективност на провежданите информационни кампании от МИГ и др.⁶⁹⁰

2.1.2.4. Окончателният доклад за оценка на напредъка по изпълнението на приоритетни оси 1, 2, 3, 4 и 6 на ОПОС е приет от изпълнителя през м. 12.2019 г.⁶⁹¹

Съобразно целите на подкрепата, подходът се използва основно за подпомагане изпълнението на консервационни мерки по ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“. В доклада от оценката е направен извода за не особено удачното прилагане на подхода, съобразно целите на приоритетната ос за изпълнение на национални ангажменти, тъй като изпълнението на такива мерки затруднява бенефициентите, а приносът на проектите, финансирани чрез подхода ВОМР, за постигане целите на приоритетната ос е ограничен. Причината е, че консервационните мерки са насочени към малко на брой строго специфични видове, по-голямата част от които обитават характерни, ограничени по площ местообитания, предмет на опазване в защитени зони.⁶⁹² Дадена е препоръка за следващия програмен период, предоставяне на подкрепа чрез изпълнение на „меки“ мерки за опазване на биологичното разнообразие, като изготвяне на планове за действие/ организиране на форуми и семинари, което по-добре ще отговори на нуждите на местните общности и ще допринесе за укрепване на капацитета им за прилагане на мерки за опазване на биологичното разнообразие. Като възможност за разширяване на въздействието на проектите по ВОМР, е препоръчана подкрепата за дейности, свързани с природни местообитания и видове, отбелязани като приоритетни за опазване в приложенията на Закона за биологичното разнообразие.⁶⁹³

В докладите от извършените оценки, свързани с подхода ВОМР, са посочени основните трудности, проблеми и предизвикателства по отношение на изпълнението на стратегиите за ВОМР и са дадени препоръки за настоящия и следващия програмен период, като част от проблемите, установени през предходния програмен период продължават и през настоящия. Поради закъснението в извършването на оценките, вземането на решения за преразглеждане на участието на оперативните програми в изпълнението на подхода през настоящия програмен период е невъзможно, в резултат на което приносът на част от оперативните програми, като ОПОС или ОПНОИР, в изпълнението на стратегиите за ВОМР до края на програмния период се очаква да е незначителен.

2.1.3. Изготвени оценки за реализация на стратегии за Водено от общностите местно развитие

Към края на 2019 г. на ниво МИГ са извършени оценки на 29 стратегии за ВОМР, което представлява 45 на сто от всички стратегии. При липсата на утвърдени, с нормативни и вътрешни актове, изисквания за извършване на оценките⁶⁹⁴, тяхното качество не може да бъде гарантирано. Според УО на ПРСР причините за неизвършване на оценки от всички МИГ са ранния етап на прилагане на стратегиите за ВОМР от гледна точка на сключването

⁶⁹⁰ Одитно доказателство № 16.3.

⁶⁹¹ Одитно доказателство № 18.2.

⁶⁹² Стр. 3, Резюме от доклад окончателен доклад за оценка на напредъка по изпълнението на приоритетни оси 1, 2, 3, 4 и 6 на ОПОС, https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2019-12/Summary_BG.pdf

⁶⁹³ Одитно доказателство № 18.2.; Одитно доказателство № 18.4. https://www.eufunds.bg/sites/default/files/uploads/opos/docs/2019-12/Summary_BG.pdf

⁶⁹⁴ изисквания за периодичност, обхват, методика и обучения

на договори и тяхното изпълнение. Извършените към м. април 2020 г. оценки не биха обхванали целия процес по изпълнение на стратегиите за ВОМР - откриване на приеми, одобрение на проекти, сключване на договори, изпълнение на проектите и възстановяване на извършените разходи от страна на бенефициентите. Докладите от оценките са публикувани на електронните страници на МИГ, изпълняващи съответните стратегии, с което е осигурена публичност на заинтересованите страни за тяхното изпълнение.⁶⁹⁵

От 6 МИГ в одитната извадка само едно сдружение предоставя данни за извършена оценка на стратегията за ВОМР, в изпълнение на задълженията на МИГ по чл. 34, т. 3, б. „ж“ на Регламент (ЕС) № 1303/2013.⁶⁹⁶ Съгласно заложените дейности в частта на Плана за действие в стратегията, извършването на текуща оценка е предвидено през 2018 г., но предвид одобряването на стратегията през същата година, оценката е през м. декември 2019 г., изготвена от външен изпълнител. Докладът представлява комбинация от теоретични текстове и отчетни данни за дейността на МИГ и не предоставя увереност за качество. Докладът обхваща периода от сключване на споразумението до края на 2019 г. и включва информация за: органите на управление на МИГ, организацията на оперативната дейност на МИГ, като са описани отговорностите на екипа на МИГ, въздействие върху територията. Поради липса на приключили проекти, не е дадена оценка на добавената стойност на стратегията от гледна точка на въздействието върху територията. Заключение в доклада е за липса на риск от загуба на средства по стратегията, към момента на изготвяне на оценката. Не са формулирани препоръки, но са представени намеренията на органите за управление на МИГ през 2020 г. за прехвърляне на средства от една мярка в друга в рамките на финансовия ресурс по ОПРЧР, с цел минимизиране на риска от загубата на средства.⁶⁹⁷

С доклада за мониторинг и оценка на стратегията за ВОМР са запознати членовете на УС на МИГ на заседание, проведено на 02.03.2020 г. С решение на УС е препоръчано на изпълнителния директор да се съобрази с направените препоръки.⁶⁹⁸

Причините, посочени от МИГ, поради които не са извършвани оценки на изпълнението на стратегиите на МИГ от одитната извадка са липсата на реален напредък в изпълнението на стратегиите, тъй като първите договори са сключени през 2019 г., недостатъчен финансов ресурс за дейността на МИГ, липса на правила и обучение за тяхното извършване.⁶⁹⁹

Независимо от липсата на съществен напредък в прилагането на подхода ВОМР през периода 2015-2019 г., идентифицирането на пропуски и проблеми още в началния етап на изпълнението на стратегиите, чрез извършване на оценки от МИГ, би допринесло за предприемане на незабавни коригиращи действия, установяване на рискови фактори и набелязване на мерки за управлението им.

2.1.4. Докладване на резултатите от оценките по програми и Местни инициативни групи, и предприети коригиращи действия

2.1.4.1. Съгласно Регламент (ЕС) № 1303/2013, изпълнението на плана за оценка и резултатите от извършените оценки се докладват на КН на съответната програма и ЕК.⁷⁰⁰ Във функциите на КН е включено разглеждане на напредъка на изпълнението на плана за оценката и последващите мерки, във връзка с констатациите от оценките.⁷⁰¹

⁶⁹⁵ Одитно доказателство № 15.1

⁶⁹⁶ Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.

⁶⁹⁷ Одитно доказателство № 20.1.; Одитно доказателство № 9.1.; <http://www.mig-balchik-toshevo.bg/uploads/docs/419/doklad-monitoring-i-ocenka-mig-bgt.pdf>

⁶⁹⁸ <http://www.mig-balchik-toshevo.bg/uploads/docs/430/protokol-us-02.03.2020-g.pdf>, ; т. Протокол от заседание на УС на МИГ от 02.03.2020 г.

⁶⁹⁹ Одитно доказателство № 9.1.; Одитно доказателство № 10.1.; Одитно доказателство № 12.1.; Одитно доказателство № 13.1.; Одитно доказателство № 14.1.; Одитно доказателство № 11.1.

⁷⁰⁰ Чл. 56, т. 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

⁷⁰¹ Чл.110, т. 1, б. „б“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013

Освен въведените общи разпоредби за проследяване изпълнението на плана за оценки и резултатите от извършените оценки, в Правото на общността е предвидено докладване на резултатите от оценките на КН и ЕК чрез годишните доклади за изпълнението на всяка програма. В обхвата на задължителната информация, която следва да съдържат годишните доклади, е предвидено включване в резюме на констатациите от всички оценки на програмата, представени през предходната финансова година, както и предприетите мерки.⁷⁰²

Докладите от изготвените две оценки на ПРСР⁷⁰³ са представяни за разглеждане на КН на ПРСР. Последващата оценка на ПРСР 2007 - 2013 г. е разглеждана на неписъствено заседание на КН през м. февруари 2018 г., като не са представени коментари, бележки в частта на ос 4 „ЛИДЕР“.⁷⁰⁴ Оценката на ПРСР 2014 - 2020 г. към 2018 г. е в дневния ред на 13-то заседание на КН, проведено на 08.11.2019 г. Текущата оценка е приета само за сведение. Няма изразени становища и коментари.⁷⁰⁵

Съгласно Регламент за изпълнение № 808/2014⁷⁰⁶, в определената структура и съдържание на годишния доклад за изпълнението на ПРСР, се включва информация за напредъка в изпълнението на плана за оценка. Предвидено е да се представят резюме на оценките и заключения, както и описание на предприетите последващи действия във връзка с резултатите и препоръките от оценките, през предходната година.⁷⁰⁷

В годишните доклади на ПРСР за 2017 г.⁷⁰⁸ и 2018 г. в частта на оценките е отчетена извършената Последваща оценка на ПРСР 2007 - 2013 г. Представени са оценителните въпроси, в т. ч. по Ос 4 „ЛИДЕР“ и заключенията, като в доклада за 2018 г., и действията за откриване на процедура за избор на изпълнител за извършване на Текуща оценка на ПРСР 2014 - 2020 г. към 2018 г.⁷⁰⁹

И в двата годишни доклада не са отчетени предприети коригиращи действия, в резултат на извършената последваща оценка.⁷¹⁰

В съответствие с нормативните изисквания с годишните доклади за изпълнение на ПРСР 2014-2020 г. е уведомяван КН на ПРСР за предприетите действия за изпълнение на плана за оценки и резултатите от извършените оценки, но не са дефинирани коригиращи действия, което е индикатор за negliжиране на ролята на оценките като инструмент на управлението.

Окончателният доклад за оценка на напредъка по изпълнението на приоритетни оси 1, 2, 3, 4 и 6 на ОПОС 2014- 2020 г. е предоставен за членовете на КН чрез писмена процедура за неписъствено вземане на решения през м. юни 2020 г. Коментари и становища по доклада не са постъпили.⁷¹¹

2.1.4.2. В нормативната уредба няма изискване за докладване на резултатите от извършените оценки за изпълнение на стратегия за ВОМР от МИГ. В образца на годишен доклад за изпълнение на стратегиите също не е предвидено включване на данни за извършени оценки.⁷¹² От УО на ПРСР не са въведени ред и процедури за докладване на резултатите от оценките и предприетите действия от МИГ.⁷¹³

⁷⁰² Чл. 50, ал. 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013

⁷⁰³ Последваща оценка на ПРСР 2007 – 2013 г. и Текуща оценка на ПРСР 2014 - 2020 г. към 2018 г.

⁷⁰⁴ Протокол от писмена процедура на КН на ПРСР, проведена 7-22.02.2018 г.; <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitie-na-selskite-rayoni/komitet-po-nablyudenie-prsr-2014-2020/protokoli-ot-pismeni-proceduri-na-kn/>

⁷⁰⁵ Одитно доказателство № 21; Одитно доказателство № 15.1; Одитно доказателство № 15.5.

⁷⁰⁶ За определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони на ЕЗФРСЗ

⁷⁰⁷ Приложение VII от Регламент за изпълнение № 808/2014

⁷⁰⁸ Одитно доказателство № 15.7.; Одитно доказателство № 15.5 и 21

⁷⁰⁹ Одитно доказателство № 15.6 и 21

⁷¹⁰ Одитно доказателство № 15.7.; Одитно доказателство № 15.6.

⁷¹¹ Одитно доказателство № 18.2.; Одитно доказателство № 18.4.

⁷¹² Одитно доказателство № 1.12.

⁷¹³ Одитно доказателство № 15.1.3.; ПМС № 161 от 2016 г.; Наредба № 22 от 2015 г.

В резултат от предприети действия от УО на ПРСР за създаване на нормативно задължение за докладване на оценките на стратегии за ВОМР и въвеждане на ред и процедури от УО на ПРСР, органите за управление на МИГ и УО не разполагат с информация за резултатите от изпълнение на стратегиите, която да ги подпомогне при ранно откриване на проблеми и пропуски в изпълнението и навременно предприемане на коригиращи действия.

Изготвеният доклад за мониторинг и оценка на стратегията за ВОМР на МИГ от одитната извадка, разгледани в т. 2.2.3, са публикувани на електронната страница на сдружението. Основните изводи, заключения и препоръки са представени на УО на ПРСР и други оперативни програми, страни по споразумението, чрез включването им в Годишния доклад за изпълнение на стратегията за 2019 г. Годишният доклад за изпълнение на стратегията е приет на заседание на УС, проведено 31.01.2020 г.⁷¹⁴ Предприетите действия могат да се определят като добра практика.

2.1.4.3. В рамките на заседанията на Постоянната междуведомствена работна група за оценка на ЕСИФ, текущо е представяна информация и е обсъждан напредъкът в планирането и извършването на оценките по всяка от програмите, съфинансирани от ЕСИФ. Дискутирани са и въпроси от методологически и хоризонтален характер, вкл. по отношение на извършването на оценки с междусекторен/хоризонтален обхват, в т. ч. подхода ВОМР. Независимо, че темата за оценката на ВОМР е обсъждана, към края на 2019 г. не са предприети действия за провеждане на хоризонтална оценка на изпълнението на подхода.⁷¹⁵ Причината е ранния етап на изпълнение на ВОМР с многофондово финансиране и липсата на достатъчен напредък по стратегиите за прилагането по част от програмите, участващи в изпълнението на подхода.⁷¹⁶

Извършването на хоризонтална оценка на ВОМР по всички програми би допринесло за идентифициране на рискове, трудности, проблеми при управлението на подхода, взаимодействието и координацията между УО на програмите и предприемане на мерки за преодоляването им, както и установяването на добри практики.

Ролята на оценките, като една от формите за наблюдение на подхода ВОМР и инструмент на управлението, е подценена. Отсъствието на навременна информация от независими оценители за резултатите от изпълнението на стратегиите за ВОМР води до предприемане на адекватни корективни мерки от органите на управление на ниво програми и МИГ, с оглед подобряване на изпълнението и постигане целите на подхода.

⁷¹⁴ Одитно доказателство № 9.1.6.; Одитно доказателство № 15.4.; <http://www.mig-balchik-toshevo.bg/dokladi-i-otcheti>, МИГ Балчик-Генерал Тошево; <http://www.mig-balchik-toshevo.bg/uploads/docs/429/protokol-us-31.01.2020-g..pdf>

⁷¹⁵ Препоръка № 5 към министъра на земеделието, храните и горите

⁷¹⁶ Одитно доказателство № 7.2.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. За периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г. предприетите действия от централните и местните органи за управление, координация и контрол не допринасят в максимална степен за ефективно наблюдение на напредъка по подхода ВОМР, тъй като:

1.1. Създадените условия за осъществяване на мониторинг и координация на всички нива на управление на изпълнението на подхода ВОМР не са навременни и достатъчни, доколкото:

а) в стратегиите за ВОМР са включени общи/стратегически цели, приоритети и специфични цели към съответния инвестиционен приоритет, съответстващи на целите и приоритетите на подхода ВОМР и на националните стратегически и програмни документи и които чрез избраните мерки допринасят за постигане на целите и приоритетите на съответната финансираща програма, но част от индикаторите за цялостно изпълнение на стратегиите за ВОМР не са обвързани с индикаторите по мерки към съответната стратегия, което поражда въпроси относно коректното им планиране за измерване на целите на стратегията.

б) приемането на нормативния акт за определяне на правила за координация между УО на програмите и МИГ е ненавременно, поради което и с оглед нормативно обезпечаване на първия прием на МИГ и стратегии за ВОМР е приета на Наредба № 22 от 2015 г. за прилагане на подмярка 19.2. В наредбата са извършени съществени промени, непосредствено преди провеждане на първия прием на МИГ и стратегии за ВОМР, при което е отпаднало ключово изискване относно процеса на мониторинг;

в) утвърдената численост в отговорното структурно звено, за прилагане на подхода ВОМР в УО на ПРСР е намалена с 41 на сто, което създава риск за ефективното изпълнение на функциите по неговото управление;

г) в стратегиите за ВОМР не са включени всички средства, първоначално предвидени по подхода ВОМР, което се дължи на: недостатъчна воля и готовност на МИГ да участват по подхода, с многофондово финансиране; недобра организация и координация на действията между УО на програмите, участващи в подхода, което е резултат от забавяне при приемането на ПМС № 161 от 2016 г.; участието на ОПНОИР само във втора покана за подбор на МИГ и стратегии за ВОМР; непланиране на максимален размер на нормативно⁷¹⁷ предвидения общ публичен принос по програми във финансовия план на стратегиите за ВОМР, липса на кандидати и потенциални целеви групи за участие в подхода и др.

В допълнение, от УО на оперативните програми са предприети действия за освобождаване на финансовите средства, невключени в стратегии за ВОМР, и пренасочването им към други мерки в рамките на съответната програма, с цел добро финансово управление на ресурсите по оперативни програми, в резултат на което, местната общност е лишена от ползването на ресурс в размер на 214 млн. лв.

1.2. Своевременна и надеждна информация за ефективно наблюдение на изпълнението на стратегии за местно развитие не е осигурена в достатъчна степен, поради:

а) отсъствието на възможност в ИСУН 2020 за самостоятелно извеждане на подхода ВОМР, с цялата въведена информация;

б) липсата на достъп на отдела в УО на ПРСР, отговорен за прилагането на подхода ВОМР до данните в ИСУН 2020, свързани с проектите, одобрени от МИГ и финансирани от програмите, поради което обменът на информация между УО на ПРСР, оперативните програми и МИГ се осъществява чрез кореспонденция и изисква допълнително обработване, систематизиране и обобщаване, което отнема ресурси и време, и създава риск от допускане на грешки.

⁷¹⁷ Чл. 9 на ПМС № 161 от 04.07.2016 г.

в) невъзможност от ИСУН 2020 за генериране на справки за изпълнението на стратегии за ВОМР на МИГ, поради което извеждането на информацията се извършва по програми и допълнително се систематизира по МИГ;

г) по-късното интегриране на ПРСР в ИСУН 2020, в т. ч. подхода ВОМР, неизградените интерфейс с ИСАК и информационен модул за мониторинг, и непредоставен достъп на служителите на отдел ВОМР до ИСАК;

д) отсъствието на възможност за въвеждане на индикаторите за отчитане на цялостното изпълнение на стратегиите за ВОМР в ИСУН, поради което данни за проследяване на тяхното изпълнение се поддържат от МИГ в регистри, които не са обединени в информационна система.

1.3. Осигурени са условия за вземане на своевременни, адекватни и информирани решения за предприемане на корективни действия, чрез:

а) регулярно докладваната, от УО на програмите пред Комитетите за наблюдение, информация за проследяване на напредъка в подхода ВОМР, в т. ч. чрез годишните доклади за изпълнение на програмите;

б) ежегодно провежданите заседания на Комитета за координация на ВОМР, на които от УО на програмите е докладван напредъка в изпълнението на подхода, представени са проблемите и трудностите, обсъждани са конкретни и съществени въпроси, с оглед подобряване ефективността на прилагането на подхода. Липсата на ясно изведени в протоколите решения, без определен изпълнител и срок е предпоставка за затруднения при проследяването на тяхното изпълнение;

в) изготвяните от УО на ПРСР шестмесечни отчети за изпълнението на стратегиите за ВОМР и представяни на СКУСЕС и на КН на оперативните програми, участващи във финансирането на стратегиите.

1.4. Осигурените условия не са достатъчни за осъществяване на ефективен мониторинг от МИГ и докладване на УО на финансиращите програми, на резултатите от изпълнението на стратегии за ВОМР, предвид липса на:

а) нормативни изисквания/ правила и процедури за дейностите, които МИГ следва да извършват по отношение на мониторинга на стратегиите;

б) изисквания за определяне, от УО на ПРСР, на съдържанието на годишния доклад за отчитане изпълнение на стратегиите за ВОМР от МИГ;

в) определен ред за взаимодействие между УО на ПРСР и УО на оперативните програми по отношение на осъществяването на съгласувателната процедура на годишните доклади за изпълнение на стратегиите за ВОМР, изготвяни от МИГ.

1.5. Постигнатият напредък към 31.12.2019 г. в изпълнението на стратегии за ВОМР не е достатъчен, за да гарантира ефективното усвояване на средствата, предвидени в стратегиите за местно развитие, с цел тяхното изпълнение по програми и за изпълнение на целите, заложи в стратегиите до края на програмния период, включително при спазване на правилото „n+3“, поради:

а) 20 на сто обща стойност на всички сключени договори по стратегиите за ВОМР от бюджета, включен в стратегиите от финансиращите програми;

б) 5 на сто общ размер на изплатените средства за изпълнение на проекти към стратегии за ВОМР по всички програми от общия бюджет в стратегиите за ВОМР с финансиране от всички програми;

в) 59 на сто относителен дял на индикаторите, по които не е отчетено изпълнение.

2. Извършените оценки не са допринесли за подобряване на изпълнението на целите на подхода, доколкото в резултат на оценките от УО на програмите не са предприети коригиращи действия и взети решения, тъй като:

2.1. Не е създадена подходяща организация за извършване на оценки на подхода ВОМР и стратегии за местно развитие, предвид:

а) непредприемане на действия и ясни решения за планиране и извършване на хоризонтална оценка на подхода по всички програми и непредвиждане извършване на оценка като тема/дейност в планове за оценки от всички програми, участващи във финансирането;

б) недостатъчен административен капацитет на структурното звено в дирекция „РСП“ в МЗХГ, с отговорности за извършване на оценки на изпълнението на ПРСР 2014 - 2020;

в) отсъствие на разпоредби в националното законодателство за извършване на оценки от МИГ по време на изпълнението на стратегиите (текущи оценки);

г) неустановени от УО на ПРСР ред и условия за планиране, извършване и докладване на оценките на изпълнението на стратегии за местно развитие от МИГ, както и непровеждане на обучения на МИГ за осъществяването на тази дейност.

2.2. Провеждането на оценки на програмите, в които са предвидени и оценка на подхода ВОМР, е забавено спрямо определените срокове в планове за оценка, а за оценките на ПРСР 2014-2020 забавянето е системно.

2.3. Не са използвани от УО на програмите и от МИГ предимствата на оценките като важен източник на информация за управлението на подхода ВОМР и за осигуряване на отчетност и прозрачност за заинтересованите лица. Ранното идентифициране на проблеми, рискове, пропуски и недостатъци при изпълнението на стратегиите, предприемане на мерки и действия за преодоляването им, както и разпространение на добри практики на МИГ, би довело до постигане на по-голям ефект от прилагането на подхода, по-добро използване на националните и европейски средства за задоволяване на потребностите на местното население, и преодоляване на териториалните различия.

Прилагането на подхода ВОМР, чрез изпълнение на стратегии за ВОМР при многофондово финансиране, е сложен, комплексен и многостепенен процес, в реализирането на който са ангажирани, участници от различни нива. Изпълнява се при:

- спазване на правилата и условията на всяка от финансиращите програми;
- незначителен числен състав на отговорното структурно звено в УО на ПРСР, определено за прилагане на подхода,
- отсъствие на своевременна, точна и надеждна информация за мониторинг и оценки.

Всичко това забавя реализацията, не осигурява надежден контрол и не подпомага ефективното осъществяване на мониторинга и оценката на подхода ВОМР.

Отчитайки фактите, че:

- програмен период 2014 -2020 г. е първият, през който подходът ВОМР се реализира чрез многофондово финансиране;
- трудностите, през които преминават и положените усилия от всички участници;
- над 70 на сто от броя и стойността на сключените договори са в процес на изпълнение,

към 31.12.2019 г. не е постигнат задоволителен напредък и усвояването на планираните средства в стратегиите за ВОМР, изпълнението на индикаторите и постигането на заложените в стратегиите цели, дори и при правилото п+3 остава предизвикателство. Необходимо е мобилизиране на усилията на всички участници в подхода ВОМР с оглед изпълнение на ангажиментите, поети пред местните общности, максимално усвояване на средствата, предназначени за слабо развитите селски райони и преодоляване на икономическите и социалните различия в развитието на териториите.

ПРЕПОРЪКИ

I. В резултат на извършения одит на министъра на земеделието, храните и горите се дават следните препоръки:

1. За да се осигури в максимална степен интегриране на информацията относно изпълнението на мерките и дейностите, финансирани със средства от ЕЗФРСР, да се предприемат действия за ускоряване на процесите по изграждане на:

1.1. Интерфейс за осъществяване на електронен обмен на данни между ИСАК и ИСУН 2020⁷¹⁸;

1.2. Информационния модул за мониторинг като част от ИСАК⁷¹⁹.

с оглед през следващия програмен период да бъдат въведени в действие.

2. С цел да се ускори процеса по събиране и обработване на систематизирана информация за изпълнението по подхода ВОМР, включително при необходимост, да се инициират промени в ИСУН 2020, с които да се осигурят:

2.1. Достъп на отговорното структурно звено по прилагането на подхода ВОМР към Управляващия орган на Програмата за развитието на селските райони до данните в ИСУН 2020, свързани с прилагането на подхода от финансиращите оперативни програми и с проектите, одобрени от МИГ⁷²⁰;

2.2. Възможност на управляващите органи на програмите, финансиращи подхода ВОМР, ДФЗ-РА и местните инициативни групи за директно извеждане на информация за всяка конкретна МИГ, в т. ч. процедурите за безвъзмездна финансова помощ, проектни предложения, сключени договори, изплатени средства и индикатори по години и програми, финансиращи подхода, в т. ч. индикатори за цялостно изпълнение на стратегиите за местно развитие⁷²¹;

2.3. Изисквания от УО на ПРСР за вида на информацията и реда за нейното въвеждане в базата данни/ регистрите, поддържани от МИГ, необходима за проследяване изпълнението стратегиите за ВОМР⁷²²;

3. Да се осигури достъп на служителите на отговорното структурно звено за прилагане на подхода ВОМР към Управляващия орган на Програмата за развитието на селските райони до ИСАК⁷²³;

4. При изпълнението на мерки и дейности, финансирани със средства от ЕСИФ, при одобряването на стратегии за ВОМР за програмния период 2021-2027 г. в указанията за одобряване на стратегиите да се включат изисквания, с които да се осигури обвързаност между наименованието и целевите стойности на индикаторите за цялостно изпълнение на стратегиите за ВОМР и индикаторите по мерки от финансиращите програми⁷²⁴.

5. Да се предприемат действия за създаване на организация за извършване на хоризонтална оценка на подхода по всички финансиращи програми⁷²⁵;

6. С цел осигуряване дейността на МИГ за извършване на оценки на изпълнението на стратегии за местно развитие съгласно изискванията на чл. 34, т. 3, б. „ж“ от Регламент (ЕС) № 1303/2013:

6.1. Да се разработят и утвърдят правила/ указания/ насоки за дейността на МИГ в областта на оценките на стратегии за местно развитие (планиране, извършване и докладване), с които да се определят общи изисквания по отношение на процедурите по планиране, възлагане, извършване, приемане и одобряване на оценките, както и за подбор на оценители.⁷²⁶

⁷¹⁸ Т. 2.1.4.3., Раздел I.

⁷¹⁹ Т. 2.1.4.3., Раздел I.

⁷²⁰ Т. 2.1.2.2., Раздел I.

⁷²¹ Т. 2.1.2.3 и т. 2.1.5.2, Раздел I.

⁷²² Т. 2.1.5.1, Раздел I.

⁷²³ Т. 2.1.4.3., Раздел I.

⁷²⁴ Т. 1.1.3.2. Раздел I.

⁷²⁵ Т. 1.4 и т. 2.1.4.3., Раздел II

⁷²⁶ Т. 1.1.2. и т. 1.2.2., Раздел II.

6.2. Да се проведат обучения на МИГ за извършване на оценки за изпълнение на стратегии за ВОМР⁷²⁷,

7. Да бъдат ясно изведени в протоколите взетите решения на заседанията на Комитета за координация на Водено от общностите местно развитие, с определени изпълнител и срок⁷²⁸

8. За следващия програмен период:

8.1. Да се утвърдят указания с ясно определени ред, форми (изготвяне на годишни доклади, включително проверка на годишни доклади, посещения на място и др.) и процедури за осъществяване на мониторинг на стратегии за ВОМР от МИГ, които да се предоставят на всички местни инициативни групи⁷²⁹;

8.2. Да се възложи на МИГ да разработят и приемат правила/ процедури за извършване на мониторинг на изпълнението на съответната стратегия за ВОМР, в т. ч. изготвяне на годишни доклади, извършване на посещения на място и др.⁷³⁰

8.3. Да се въведат в нормативния акт изисквания относно вида (текущ и/или последващ) и формата (по документи и/или чрез проверки на място) на осъществяване на мониторинг върху изпълнението на СВОМР от МИГ⁷³¹;

9. Да се въведе съгласувателна процедура между УО на ПРСР и УО на оперативните програми, по годишните доклади за изпълнение на стратегиите за ВОМР, изготвяни от МИГ, с определяне на срок и становище от управляващите органи на оперативните програми за съгласуване⁷³²;

10. Да се инициират нормативни промени като се въведат изисквания за определяне на съдържанието на годишните доклади за изпълнението на стратегиите за ВОМР, изготвени от МИГ, срок за одобрение от УО на ПРСР, ред за коригиране на установена нередовност, непълнота или неяснота на представения доклад и уведомяване на МИГ, както и задължение за разглеждане и одобряване на докладите от Общото събрание и Управителния съвет на МИГ⁷³³;

11. Да се оптимизира, в посока увеличаване на числеността на персонала административния капацитет на отговорното структурно звено за прилагане на подхода ВОМР към Управляващия орган на ПРСР⁷³⁴.

II. Към изпълнителния директор на ДФЗ:

1. С цел да се осигури в максимална степен интегриране на информацията относно изпълнението на мерките и дейностите, финансирани със средства от ЕЗФРСР и за следващия програмен период, да се предприемат действия за ускоряване на процесите по изграждане на:

1.1. Интерфейс за осъществяване на електронен обмен на данни между ИСУН 2020 и ИСАК⁷³⁵,

1.2. Информационния модул за мониторинг като част от ИСАК⁷³⁶.

с оглед през следващия програмен период да бъдат въведени в действие.

2. Да се осигури достъп на служителите на отговорното структурно звено за прилагане на подхода ВОМР към Управляващия орган на Програмата за развитите на селските райони до ИСАК.⁷³⁷

⁷²⁷ т. 1.1.2., Раздел II.

⁷²⁸ т. 3.2, Раздел I.

⁷²⁹ т. 4.1 от Раздел I.

⁷³⁰ т. 4.3, т. 5.1.4., Раздел I.

⁷³¹ т. 4.1 от Раздел I.

⁷³² т. 4.1 и т. 4.3, Раздел I.

⁷³³ т. 4.1, Раздел I.

⁷³⁴ т. 1.3.2.1, Раздел I.

⁷³⁵ т. 2.1.4.3 Раздел I.

⁷³⁶ т. 2.1.4.3., Раздел I.

⁷³⁷ т. 2.1.4.3., Раздел I.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до 30.06.2022 г. министърът на земеделието, храните и горите и изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие“ да предприемат мерки за изпълнение на препоръките и да уведомят 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 № 154 на Сметната палата от 14.06.2021 г. (Протокол № 23).

В подкрепа на констатациите са събрани 23 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.

Приложение № 1

КРИТЕРИИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЗА ОЦЕНКА
Мониторинг и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“
за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.

Основен въпрос: Ефективни ли са предприетите действия за мониторинг и оценка на напредъка по подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.?

№ по ред	Специфични въпроси и подвъпроси	Критерии за оценка	Подкритерии и показатели
Област 1. Мониторинг на напредъка по изпълнение на подхода „ВОМР“			
Първи специфичен въпрос: Действията, предприети от централните и местните органи за управление, координация и контрол допринасят ли за ефективно наблюдение на напредъка по подхода „ВОМР“?			
1.1.	Създадени ли са навременни и достатъчни условия за осъществяване на ефективен мониторинг и координация на всички нива на управление на изпълнението на подхода „ВОМР“?	Обвързаност на целите и приоритетите, предвидени в стратегии за местно развитие, подхода „ВОМР“, стратегически и програмни документи Навременно осигуряване на нормативен акт за координация и мониторинг по прилагане на подхода „ВОМР“ Осигуреност с достатъчни ресурси и отговорни структури за координация и мониторинг на подхода „ВОМР“	- ясно дефиниране и синхронизиране на целите и приоритетите за изпълнение на подхода „ВОМР“ с тези, заложи в стратегическите и програмни документи; - съответствие на целите и приоритетите на стратегии за местно развитие (от одитна извадка), с тези за подхода „ВОМР“ по всяка програма; - определени задължителни показатели за резултат и изпълнение по мерки от програми и количествените им стойности, за включване в СВМР и проекти; - приемане на нормативен акт за координация между управляващите органи на оперативните програми и местните инициативни групи, и мониторинг на изпълнението на подхода „ВОМР“; - наличие на отговорни структури, обособени структурни звена и длъжностни лица с конкретни отговорности по подхода във всички управляващи органи на програмите, и органи за управление на местните инициативни групи (от одитна извадка); - административен капацитет на отговорното структурно звено в Управляващия орган на ПРСР - численост, текучество; – начин на определяне на финансовия ресурс по програми; общ размер на планираните средства, в т. ч. финансиране от ЕСИФ и НФ; относителен дял на планираните средства за подхода „ВОМР“ по програми спрямо общия бюджет по подмярка 19.2; прехвърляне на финансови средства, предвидени по подхода „ВОМР“ към други мерки в рамките на програмите, участващи в подхода; относителен дял на финансовия ресурс, включен в стратегии за местно развитие по програми спрямо общия финансов ресурс за подхода „ВОМР“ по програми.
1.2.	Осигурена ли е своевременна и надеждна информация за ефективно наблюдение на	Въведена надеждна система за мониторинг на изпълнението на стратегиите за местно развитие	- възможности за електронно и автоматизирано събиране, обработване и обобщаване на информация, необходима за проследяване на изпълнението на стратегии за местно развитие; - утвърдени правила/процедури по програми; - наличие на база данни на МИГ (от одитна извадка);

№ по ред	Специфични въпроси и подвъпроси	Критерии за оценка	Подкритерии и показатели
	изпълнението на стратегии за местно развитие?		- възможности на ИСУН за систематизиране и обработване информация; - въведени в ИСУН функционалности за извеждане на справки за напредъка; - изграден интерфейс между ИСУН и ИСАК за осъществяване на електронен обмен на данни.
1.3.	Осъществявано ли е регулярно наблюдение и докладване за отчитане на резултатите от изпълнението на стратегии за местно развитие?	Извършени действия за редовно проследяване напредъка от изпълнението на стратегии за местно развитие от управляващите органи и ите за наблюдение на програмите, и Комитета за координация Създадена адекватна организация за докладване и отчитане на резултатите от изпълнение на стратегии за местно развитие от МИГ Заложени процедури за посещения/проверки на място и тяхното изпълнение	- докладване, от управляващите органи пред КН по програми, на резултатите от изпълнение на стратегии за местно развитие, с оглед вземане на адекватни управленски решения и предприемане на коригиращи действия (въведен ред за дейността на КН на програмите, с участие по подхода „ВОМР“; проведени заседания, обсъждани проблеми и взети решения във връзка с напредъка в изпълнението на СВОМР; приети годишни доклади по програми, с включена информация за подхода „ВОМР“ съгласно изискванията на чл. 111 от Регламент 1303/2013); - докладване от управляващия орган на ПРСР пред Комитета за координация, с оглед проследяване напредъка на целите на подхода „ВОМР“ (утвърдени правила на КК, проведени заседания, обсъждани теми и проблеми, и взети решения). - изготвени отчети от Управляващия орган на ПРСР - шестмесечни отчети за изпълнение на стратегии за ВОМР и отчети за изпълнение на индикаторите в стратегии за ВОМР (срокове, представяне на СКУСЕС и КН на програмите; получаване на своевременно данни и информация от управляващите органи на оперативните програми); - въведен ред по програми и МИГ за осъществяване на мониторинг на изпълнението на стратегии за местно развитие; - своевременно изготвени и одобрени от МИГ годишни доклади за отчитане изпълнението на стратегии за ВОМР (от одитна извадка); - съгласуване на годишните доклади с УО на оперативните програми; - изпълнени от УО на ПРСР процедури за проверка на получените годишни доклади, резултати; - въведен ред за извършване на посещения/проверки на място; - резултати от посещения на място на МИГ от одитна извадка: Управляващия орган на ПРСР за наблюдение дейността на МИГ (за напредъка в прилагането на стратегии за ВОМР и за съответствие със споразумението за изпълнение на стратегии за ВОМР); от управляващите органи на оперативни програми, с цел контрол върху МИГ и проверка изпълнението на дейностите от МИГ; - резултати от посещения на място/ проверки на място на получатели на финансова помощ от одитна извадка: от МИГ/ управляващите органи на оперативни програми/ДФЗ за спазване и напредъка в изпълнението на договора за предоставяне на финансова помощ;- своевременно информирание УО на ПРСР за проблеми, възникнали при изпълнението на проектите и СВОМР, предприемане на действия (от одитна извадка).

№ по ред	Специфични въпроси и подвъпроси	Критерии за оценка	Подкритерии и показатели
1.4.	Постигнат ли е напредък в изпълнението на стратегии за местно развитие?	Напредъкът при изпълнението на стратегии за местно развитие към 31.12.2019 г. е достатъчен за да гарантира ефективното усвояване на средствата, предвидени по програми за тяхното изпълнение и за изпълнение на целите, заложиени в тях до края на програмния период, включително при спазване на правилото „n+3“	Обща информация за одобрени стратегии за местно развитие на МИГ: - съотношение между планирани и одобрени стратегии за местно развитие на МИГ; - териториално разпределение на одобрените стратегии за местно развитие; - съотношение на стратегии за местно развитие с еднофондово финансиране и с многофондово финансиране; - брой на стратегии за местно развитие с финансиране по оперативни програми; - съотношение между брой население, обхванато в стратегиите за местно развитие и планирания брой население. Общо и по години: - брой и стойност на процедури по програми и стратегии – планирани процедури за изпълнение на стратегии за местно развитие за периода 2014- 2020 г., приключени, активни, прекратени и планирани за след одитирания период; - брой и стойност на проекти по програми, мерки и стратегии - планирани проекти за изпълнение на стратегии за местно развитие за периода 2014-2020 г., проекти в процес на одобрение, отхвърлени проекти, сключени договори; - статус на изпълнение на договорите по програми, мерки и стратегии - брой и стойност на приключени договори, прекратени и процес на изпълнение; - изплатени средства по договорите за БФП по програми, мерки и стратегии; - относителен дял на общия размер на приключените проекти по оперативни програми към бюджета за подхода „ВОМР“ на съответната оперативна програма; - относителен дял на общия размер на приключените проекти по подхода „ВОМР“ към общия бюджет на подмярка 19.2; - изпълнение на индикатори в стратегии за местно развитие – общ брой индикатори по стратегии, степен на изпълнение на индикаторите по стратегии и по мерки – (прехвърляне на средства от стратегиите за ВОМР от одитна извадка към други мерки в рамките на съответната оперативна програми -при какви условия, в какъв размер, и към кои мерки); - резултати от сравнителен анализ на подхода „ВОМР“ с други европейски държави.
Област 2. Извършени оценки на подхода „ВОМР“			
Втори специфичен въпрос: Оценките, извършвани от управляващите органи на оперативните програми и ПРСР, и местните инициативни групи, допринасят ли за подобряване изпълнението на целите?			
2.1.	Създадена ли е подходяща организация за извършване на оценки на подхода „ВОМР“?	Осигурени адекватни условия за извършване на оценки	- въведен ред от управляващите органи на оперативните програми и от МИГ (от одитна извадка) за извършване на оценки; - определени структурни звена и отговорности по програми и МИГ (от одитна извадка) за извършване на оценки;

№ по ред	Специфични въпроси и подвъпроси	Критерии за оценка	Подкритерии и показатели
			- административен капацитет на структурното звено за оценка в Управляващия орган на ПРСР (численост, текучество); - приети планове за оценка по програми.
2.2.	Предприети ли са навременни действия за оценка на изпълнението на подхода „ВОМР“?	Изготвени оценки от управляващите органи по програми, съдържащи информация за подхода „ВОМР“ и от МИГ за оценка на изпълнението на стратегии за местно развитие	- спазване на определените в планове за оценка на програмите срокове и набелязаните мерки; - изготвени доклади от оценките, включени в плана за оценка по програми; - изготвени оценки за реализация на СВОМР, отчетени резултати (от одитна извадка); - докладване на резултатите от оценките по програми и МИГ (от одитна извадка); - предприети коригиращи действия.

Подход „BOMP“/МИГ	Приоритети	Цели
Подход „BOMP“	1. Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността (тематична цел 9); 2. Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство (тематични цели 5 и 6); 3. Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката (тематична цел 1); 4. Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила (тематична цел 8); 5. Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности и устойчиво производство на аквакултури (тематична цел 3); 6. Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението (тематична цел 10).	Основна цел: „Стимулиране на местното развитие в селските райони“ Специфични цели, които да бъдат постигнати чрез финансиране от ЕЗФРСР (ПРСР): - Развитие и стимулиране на предприемачество и устойчив бизнес; - Развитие на динамична жизнена среда и подобряване качеството на живот чрез развитие на хоризонтални и междусекторни партньорства и взаимодействие за инициативи от общ интерес; - Развитие на практики и модели за добро управление и участие на заинтересованите страни в развитието на територията, като основа за териториално развитие; - Развитие на териториална идентичност, маркетинг и марки на база на специфичния териториален потенциал и продукти от местен характер. Специфични цели, които да бъдат постигнати чрез финансиране от ЕФРР (ОПИК) - „Повишаване на иновационната дейност на предприятията“; „Подобряване нивото на оцеляване на МСП, включително чрез насърчаване на предприемачеството“; „Насърчаване на иновационната активност, разработването и внедряването на иновации от и на тези територии, както и насърчаване на частните инвестиции в научни изследвания и иновации“; (ОПОС) – СЦ 1 „Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания на видове в мрежата Натура 2000“. Специфични цели, които да бъдат постигнати чрез финансиране от ЕСФ (ОПРЧР) – ПО1⁷³⁸, ИП1⁷³⁹ СЦ 1 „Увеличаване броя на започналите работа безработни или неактивни лица на възраст от 30 и 54 г. вкл.“ СЦ 2 „Увеличаване броя на започналите работа безработни или неактивни лица с ниско образование на възраст от 30 и 54 г., вкл.“; СЦ 3 „Увеличаване броя на започналите работа безработни или неактивни лица над 54-годишна възраст“

⁷³⁸ „Подобряване достъпа до заетост и качеството на работните места“

⁷³⁹ „Достъп до заетост за търсещите работа и неактивните лица, включително трайно безработни и лица, отдалечени от пазара на труда, а също и чрез местни инициативи за заетост, и подкрепа за мобилността на работната сила“

Подход „ВОМР“/ МИГ	Приоритети	Цели
		ПО1, ИП3⁷⁴⁰ СЦ 1 „Увеличаване броя на икономически неактивните младежи извън образование и обучение на възраст до 29 г. вкл., които са получили предложение за обучение, работа, стаж или обучение по време на работа (чиракуване), или са насочени към продължаване на образованието“; СЦ 2 „Увеличаване броя на безработните младежи извън образование или обучение на възраст до 29 г. (вкл.) с основна или по-ниска образователна степен, които са завършили обучение или са включени в заетост“; СЦ 3 „Увеличаване броя на включените в обучение, в заетост или в самостоятелна заетост безработни младежи извън образование или обучение на възраст до 29 г. вкл., които са със завършено средно или висше образование“. ПО1, ИП5⁷⁴¹ СЦ „Увеличаване броя на включените в самостоятелна заетост безработни, неактивни и наети лица“; ПО1, ИП6⁷⁴², СЦ 1 „Увеличаване броя на заетите лица над 54 г. с придобита и/или подобрена професионална квалификация и/или ключови компетентности“; СЦ 2 „Увеличаване броя на заетите лица със средно и по-ниско образование, придобили нови знания и умения“; СЦ 3 „Увеличаване броя на заетите лица, работещи в сектори, основаващи се на знанията, високите технологии и ИКТ, екологосъобразната икономика, „белия“ сектор и сектора на персоналните услуги, преработвателната промишленост с по-висока добавена стойност на труда, творческия и културния сектори, подобрили своите знания и умения с подкрепата на ОП РЧР“. ПО1, ИП7⁷⁴³, СЦ „Увеличаване броя на обхванатите заети в предприятията с въведени нови системи, практики и инструменти за развитие на човешките ресурси и подобряване на организацията и условията на труд“. ПО2⁷⁴⁴, ИП1⁷⁴⁵, СЦ „Увеличаване на броя на лицата от уязвими етнически общности, включени в заетост, образование, обучение, социални и здравни услуги с фокус върху ромите, мигранти, участници с произход от други държави“.

⁷⁴⁰ „Устойчиво интегриране на пазара на труда на младите хора, в частност тези, които не са ангажирани с трудова дейност, образование или обучение, включително младите хора, изложени на риск от социално изключване, и младите хора от маргинализирани общности, включително чрез прилагане на гаранция за младежта“ (с финансиране от ЕСФ)

⁷⁴¹ „Самостоятелна заетост, предприемачество и създаване на предприятия, включително иновативни микро-, малки и средни предприятия“

⁷⁴² „Подобряване на равния достъп до възможностите за учене през целия живот за всички възрастови групи във формален, неформален и неофициален вид, осъвременяване на познанията, уменията и компетенциите на работната ръка, както и насърчаване на гъвкави процеси на учене, включително чрез професионална ориентация и валидиране на придобитите компетенции“

⁷⁴³ „Приспособяване на работниците, предприятията и предприемачите към промените“

⁷⁴⁴ ПО 2 „Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“

⁷⁴⁵ „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите“

Подход „ВОМР“/ МИГ	Приоритети	Цели	
		ПО1, ИП2⁷⁴⁶, СЦ 1 „Увеличаване на броя на членове на семейства с деца /включително с увреждания/, които са започнали да търсят работа или са в заетост, след предоставени интегрирани мерки за социално включване“; СЦ 2 „Увеличаване на броя на хората с увреждания, които са започнали да търсят работа или са заети, чрез предоставяне на социални и здравни услуги, вкл. чрез интегрирани мерки за хора с увреждания и техните семейства“; ПО2, ИП3⁷⁴⁷, СЦ 1 „Подобряване на достъпа на хора с увреждания и хора над 65 г. в невъзможност за самообслужване до услуги за социално включване и здравеопазване“; СЦ 2 „Намаляване броя на възрастните и хората с увреждания, настанени в институции чрез предоставяне на социални и здравни услуги в общността, включително услуги за дългосрочна грижа“; СЦ 3 „Намаляване броя на децата и младежите, настанени в институции чрез предоставяне на социални и здравни услуги в общността“.⁷⁴⁸ ПО2, ИП4⁷⁴⁹, СЦ „Увеличаване броя на заетите в социалните предприятия след получена подкрепа“ <i>СЦ 2 и СЦ 3 са изключени от обхвата за втори прием на стратегии за местно развитие.</i>⁷⁵⁰ (ОПНОИР) „Повишаване броя на успешно интегрираните чрез образователната система деца и ученици от маргинализирани общности, включително роми“	
СНЦ "Местна инициативна група Нови пазар - Каспичан"	Приоритет 1 Обособяване на специфичен за територията туристически продукт чрез развитие и популяризиране на местното историческо наследство (предложение „Урок по история на България“)	Стратегическа цел: Осигуряване на добри условия за живот и заетост на територията на МИГ на основата на ефективно и интегрирано развитие на туризма, аграрния сектор, неземеделския бизнес и съпътстващата публична инфраструктура и услуги. <i>Специфична цел 1.1.</i> Разнообразяване на възможностите за настаняване и обслужване на туристите; <i>Специфична цел 1.2.</i> Осигуряване на естетично и динамично пребиваване на туриста чрез изграждане на съпътстваща спорна, социална, културна и техническа инфраструктура;	Приоритетите и целите на стратегията са в съответствие със специфичните цели на финансиращата програма - ПРСР и следните приоритети на подход „ВОМР“: 1. Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността; 2. Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство;

⁷⁴⁶ „Активно приобщаване, включително с оглед насърчаване на равните възможности и активното участие и по-добрата пригодност за заетост“

⁷⁴⁷ „Повишаване на достъпа до услуги, които са на достъпна цена, устойчиви и висококачествени, включително здравни и социални услуги от общ интерес“

⁷⁴⁸ Указания от Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 за прилагането на подхода ВОМР с ресурси от ОП РЧР 2014 – 2020 г., актуализирани за втори прием

⁷⁴⁹ „Насърчаване на социалното предприемачество и на професионалната интеграция в социалните предприятия и насърчаване на социалната и солидарна икономика с цел улесняване на достъпа до заетост“

⁷⁵⁰ <http://esf.bg/odobrena-operatsiya-podkrepa-za-vodeno-ot-obshtnostite-mestno-razvitiie/>

Подход „ВОМР“/МИГ	Приоритети	Цели	
	Приоритет 2. Развитие на земеделски и неземеделски бизнес с висока добавена стойност	<i>Специфична цел 1.3.</i> Интегриране на местните изделия и храни в специфичния туристически продукт. <i>Специфична цел 2.1.</i> Модернизиране на земеделските стопанства и създаване на нови зеленчукови и трайни насаждения <i>Специфична цел 2.2.</i> Създаване на възможности за добавяне на стойност към земеделската продукция <i>Специфична цел 2.3.</i> Създаване на нови работни места и намаляване на бедността чрез инвестиции в подкрепа на неземеделския бизнес	3. Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката; 4. Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила; 5. Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности.
СНЦ „МИГ-Белово-Септември, Велинград“	Приоритет 1. Постигане на устойчив икономически растеж и създаване на заетост Приоритет 2. Повишаване на конкурентоспособността на земеделието и преработващата промишленост Приоритет 3. Осигуряване на социално включване за уязвими групи и подобряване достъпа до по-висока заетост за населението Приоритет 4. Подобряване на базисната инфраструктура и социалните и основни услуги за населението Приоритет 5. Развитие на туристическите ресурси и многофункционална туристическа инфраструктура	<i>Стратегическа цел 1</i> – Икономическо развитие на територията, намаляване на бедността и осигуряване на заетост <i>Специфична цел 1.1</i> „Технологично обновление на МСП и въвеждане на иновации“; <i>Специфична цел 1.2</i> „Разнообразяване възможностите за създаване на местен бизнес и заетост на населението извън земеделието“ <i>Специфична цел 2.1</i> „Подобряване ефективността на земеделските стопанства“ <i>Специфична цел 2.2</i> „Модернизиране на технологичната база и внедряване иновации в преработвателните предприятия“ <i>Специфична цел 3.1</i> „Подобряване достъпа до заетост и качеството на работните места“ <i>Специфична цел 3.2</i> „Насърчаване на социалното включване“ <i>Стратегическа цел 2</i> - Подобряване на качеството на живот и развитие на туризма <i>Специфична цел 4.1</i> „Подобряване на основните и социалните услуги за населението“ <i>Специфична цел 4.2</i> „Развитие на инфраструктурата на територията“	Приоритетите и целите на стратегията са в съответствие със специфичните цели на финансиращите програми - ПРСР, ОПИК, ОПРЧР и следните приоритети на подход „ВОМР“: 1. Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността; 2. Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство; 3. Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката; 4. Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила; 5. Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности;

Подход „ВОМР“/ МИГ	Приоритети	Цели	
		<i>Специфична цел 5.1</i> „Изграждане на туристическа инфраструктура и атракции“ <i>Специфична цел 5.2</i> „Валоризация на природното и културно наследство и ефективни маркетинг и реклама на територията като туристическа дестинация“	6. Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението.
СНЦ „МИГ Котел, Сунгурларе и Върбица“	Приоритет 1 Съхраняване на природните и културни ресурси на територията, чрез популяризиране на територията, повишаване на туристическата атрактивност и достъп до основни туристически обекти и услуги; Приоритет 2 Създаване на условия за устойчиво развитие на конкурентноспособен земеделски и горски сектор, както и повишаване конкурентоспособността на местната икономика и възможностите за бизнес и устойчива трудова заетост чрез производство на местни продукти и добавяне на стойност; Приоритет 3 Повишаване качеството на живот на територията на МИГ и създаване на възможности за развитие на територията на МИГ.	Като основни цели на стратегията са припознати приоритетите на подхода „ВОМР“, застъпени в Споразумението за партньорство: - Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността; - Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство; - Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката; - Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила; - Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности и устойчиво производство на аквакултури; - Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението. Заложено е стратегията да допринася за специфичните цели на всяка една от програмите – ПРСР, ОПИК и ОПРЧР. Специфични цели: Специфични цел 1 – Устойчиво развитие на конкурентноспособен земеделски и горски сектор; Специфични цел 2 – Стимулиране на инвестиции в неземеделски дейности; Специфични цел 3 – Повишаване на привлекателността и превръщането на територията на МИГ в предпочитана туристическа дестинация;	Приоритетите и целите на стратегията са в съответствие със специфичните цели на финансиращите програми - ПРСР, ОПИК, ОПРЧР и следните приоритети на подход „ВОМР“: 1. Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността; 2. Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство; 3. Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката; 4. Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила; 5. Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности; 6. Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението.

Подход „ВОМР“/ МИГ	Приоритети	Цели	
		Специфични цел 4 – Повишаване конкурентоспособността на местната икономика; Специфични цел 5 – Подобряване на условията на живот на територията на МИГ; Специфични цел 6 - Подобряване на условията за устойчива и качествена заетост на жителите на територията на МИГ.	
СНЦ „МИГ Свиленград Арел“	Приоритет 1. Устойчив икономически растеж на земеделския сектор чрез повишаване конкурентоспособността на малките и средни селски стопанства, подобряване ефективността на производството и реализация на продукцията им, въвеждане на иновации и разнообразяване в неземеделски дейности Приоритет 2. Балансирано развитие на територията и повишаване качеството на живот на населението чрез подобряване на основната и на социалната инфраструктура, развитие на туризма, укрепване на природните и културните традиции на местната общност, опазване на околната среда Приоритет 3. Подобряване на социалната и образователна среда на територията, чрез подпомагане създаването на заетост,	Цел: Устойчив растеж на цялата територия на МИГ „Свиленград Арел“ чрез подобряване конкурентостта на селското стопанство и на малките и средни предприятия, повишаване на ефективността на местната икономика, увеличаване на заетостта и подобряване условията за живот, съхраняване на културния потенциал и подобряване на околната среда. <i>Специфична цел 1</i> - Повишаване конкурентоспособността на земеделските стопанства и подобряване ефективността на земеделието; <i>Специфична цел 2</i> - Насърчаване на развитието и икономическата ефективност на предприятия от хранително-преработвателната промишленост. <i>Специфична цел 3</i> - Разнообразяване на икономическите дейности, насърчаване на предприемачеството на земеделските стопани и увеличаване на заетостта. <i>Специфична цел 1</i> – Подобряване на условията на живот в населените места чрез развитие на базисната инфраструктура; <i>Специфична цел 2</i> – Развитие на туризма чрез разнообразяване и подобряване на туристическата инфраструктура; <i>Специфична цел 3</i> – Опазване на местната идентичност и популяризиране на културното и природно наследство <i>Специфична цел 4</i> – Опазване на околната среда като предпоставка за подобряване живота на населението.	Приоритетите и целите на стратегията са в съответствие със специфичните цели на финансиращите програми - ПРСР, ОПИК, ОПРЧР, ОПНОИР и ОПОС, и следните приоритети на подход „ВОМР“: 1. Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността; 2. Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство; 3. Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката; 4. Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила; 5. Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности; 6. Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението.

Подход „ВОМР“/ МИГ	Приоритети	Цели	
	подобряване на местния пазар на труда и реализация на мерки за активно социално приобщаване Приоритет 4. Повишаване на конкурентоспособността на МСП и насърчаване на предприемачеството	<i>Специфична цел 1</i> - Развитие на устойчива и качествена заетост за населението на цялата територия на МИГ, преодоляване на безработицата и социалното изключване; <i>Специфична цел 2</i> - Подобряване на условията на живот на територията на МИГ чрез насърчаване на социалното включване и устойчива интеграция на социално изключени роми, хора живеещи в риск и бедност; <i>Специфична цел 3</i> – Повишаване на качеството и подобряване на достъпа до училищното образование в малките населени места и намаляване на броя на необхванатите от образователната система, отпадащите от училище и преждевременно напусналите училище. <i>Специфична цел 1</i> – Повишаване на производителността на МСП на територията на МИГ „Свиленград Ареал“.	
СНЦ „МИГ Балчик-Генерал Тошево“	Приоритет 1 Повишаване на конкурентоспособността на местната икономика и баланса в развитието на икономическите дейности	Обща цел 1 Използване на потенциала на целевата територия за икономическо развитие. Обща цел 2. Подобряване на качество на живота на целевата територия. Специфична цел - Увеличаване на териториалната конкурентоспособност на целевата територия <i>Приоритетна цел 1.1.</i> Повишаване на конкурентоспособност и балансирано развитие на селското стопанство и преработващата промишленост. <i>Специфична цел 1.1.1.</i> Инвестиране в земеделските стопанства <i>Специфична цел 1.1.2.</i> Инвестиране в преработка/маркетинг на селскостопански продукти . <i>Приоритетна цел 1.2.</i> Разнообразяване на икономическите дейности и възможности за заетост извън селското стопанство, ХПП и горското стопанство <i>Специфична цел 1.2.1.</i> Инвестиране в неземеделски дейности;	Приоритетите и целите на стратегията са в съответствие със специфичните цели на финансиращите програми - ПРСР, ОПИК, ОПРЧР и следните приоритети на подход „ВОМР“: 1. Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността; 2. Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство; 3. Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката; 4. Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила; 5. Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за

Подход „ВОМР“/МИГ	Приоритети	Цели	
	Приоритет 2 Повишаване социалната и културната устойчивост, намаляване на риска от бедност и социално изключване. Приоритет 3 Развитие на капацитета на целевата територия.	<i>Специфична цел 1.2.2.</i> Инвестиране в туристическа инфраструктура и в инфраструктура за отдиш за публично ползване. <i>Приоритетна цел 1.3.</i> Технологично развитие и повишаване на иновационната активност <i>Специфична цел 1.3.1.</i> Технологично развитие и повишаване на иновационната активност. <i>Приоритетна цел 1.4.</i> Предприемачество и капацитет за растеж; <i>Специфична цел 1.4.1.</i> Достъп до финансиране в подкрепа на предприемачите; <i>Специфична цел 1.4.2.</i> Капацитет за растеж на МСП. <i>Приоритетна цел 2.1.</i> Инвестиране в малка по мащаб обществена инфраструктура <i>Специфична цел 2.1.1.</i> Инвестиране в инфраструктура за основни услуги за населението и бизнеса. <i>Приоритетна цел 2.2.</i> Подобряване достъпа до заетост и качеството на работните места <i>Специфична цел 2.2.1.</i> Достъп до заетост за търсещите работа и неактивните лица, включително трайно безработни и лица, отдалечени от пазара на труда, а също и чрез местните инициативи за заетост, и подкрепа за мобилността на работната сила. <i>Приоритетна цел 2.3.</i> Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване <i>Специфична цел 2.3.1.</i> Активно приобщаване, включително с оглед насърчаване на равните възможности и активното участие и по-добрата пригодност за заетост. <i>Приоритетна цел 3.1.</i> Използване на социалните мрежи на територията. <i>Приоритетна цел 3.2.</i> Общо планиране и	създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности; 6. Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението.

Подход „ВОМР“/ МИГ	Приоритети	Цели	
		съвместни действия между участници от един сектор, между секторите, между социалните подсистеми. <i>Специфична цел 3.0.1. Изграждане на местна идентичност</i>	
СНЦ „МИГ Хисаря“	Приоритет 1 – Устойчиво развитие на местната икономика, чрез стимулиране на традиционните отрасли. Приоритет 2 – Подобряване средата на живот чрез инвестиции в обновяване на всички видове малка по мащаби инфраструктура, в това число туристическа инфраструктура и съхранение на местната идентичност, културно-историческото наследство и опазване на биологичното разнообразие. Приоритет 3 – Развитие на човешкия капитал чрез подобряване достъпа до заетост, намаляване на бедността и осигуряване на съвременни социални услуги за лица от уязвими групи на територията на МИГ „Хисаря“.	Стратегическа цел: Устойчиво възходящо развитие на територията на „Местна инициативна група Хисаря“ пълно оползотворяване на местния потенциал и нейната идентичност чрез стимулиране на традиционните отрасли на местната икономика (селско стопанство и туризъм), подобряване на средата и качеството на живот и повишаване капацитета на човешките ресурси. <i>Специфична цел 1.1</i> – Стимулиране устойчивото развитие на селското стопанство на територията на МИГ „Хисаря“; <i>Специфична цел 1.2</i> – Диверсификация на местната икономика чрез развитието на неземеделски дейности в сферата на туризма и услугите и стимулиране на иновативните идеи и технологичното обновление на малкия и среден бизнес на територията на МИГ „Хисаря“. <i>Специфична цел 2.1</i> – Стимулиране развитието на територията на МИГ „Хисаря“ чрез обновяване на всички видове малка по мащаби инфраструктура. <i>Специфична цел 2.2</i> – Развитие на туристическия потенциал на територията на МИГ „Хисаря“ чрез обновяване на инфраструктура за отдих и туризъм и инвестиции, свързани с поддържане и възстановяване на културното и природното наследство. <i>Специфична цел 2.3</i> – Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания от мрежата Натура 2000. <i>Специфична цел 3.1</i> – Подобряване достъпа до заетост и качеството на работните места чрез обучения на безработни и заети лица.	Приоритетите и целите на стратегията са в съответствие със специфичните цели на финансиращите програми - ПРСР, ОПИК, ОПРЧР, ОПНОИР и ОПОС, и следните приоритети на подход „ВОМР“: 1. Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността; 2. Интегриран подход към околната среда, чрез съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност, вкл. дейности за превенция и управление на риска и за използване потенциала на културното наследство; 3. Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката; 4. Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила; 5. Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, включително чрез диверсификация, алтернативни дейности; 6. Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението.

Подход „ВОМР“/ МИГ	Приоритети	Цели	
		<i>Специфична цел 3.2</i> – Насърчаване на социалното включване на лица от маргинализирани групи, лица с увреждания, самотно-живеещи лица и др. уязвими общности. <i>Специфична цел 3.3</i> – „Стимулиране на образователната среда за активно социално приобщаване”.	

Приложение № 3 Информация за приоритетни оси, инвестиционни приоритети, специфични цели и показатели, по които подхода ВОМР получава подкрепа, по оперативни програми, финансирани от ЕЗФРСР, ЕФРР и ЕСФ

Тематична цел	Приоритетна ос	Инвестиционен приоритет	Специфична цел, съответстваща на инвестиционния приоритет	Мярка	Показатели	
					По подхода ВОМР	По оперативни програми
Програма за развитите на селските райони 2014 - 2020 г.						
ТЦ 4 „Повишаване на заетостта и териториалното сближаване“	ПО 6Б „Стимулиране на местното развитие в селските райони“	ИП 6 „Насърчаване на социалното приобщаване, намаляване на бедността и икономическото развитие в селските райони“	- Развитие и стимулиране на предприемачество и устойчив бизнес; - Развитие на динамична жизнена среда и подобряване качеството на живот чрез развитие на хоризонтални и междусекторни партньорства и взаимодействие за инициативи от общ интерес; - Развитие на практики и модели за добро управление и участие на заинтересованите страни в развитието на територията, като основа за териториално развитие; - Развитие на териториална идентичност, маркетинг и марки на база на специфичния	Подмярка 19.2 на мярка 19 „Водено от общностите местно развитие“	<i>За резултат:</i> - Брой работни места, разкрити в подпомогнати проекти в рамките на стратегия за ВОМР – включва се във формуляра за кандидатстване <i>За резултат и изпълнение:</i> – за цялостно изпълнение на стратегията , вкл. брой създадени работни места; - по включените в стратегиите за ВОМР мерки.	В ПРСР 2014-2020 г. са предвидени показатели за резултат и за изпълнение по мерки и приоритетни области. По ПО 6Б като <i>показател за резултат</i> е планиран – работни места, разкрити в подпомогнатите проекти <i>с целева стойност за 2023 г. – 600 бр.</i> <i>Показател за изпълнение</i> по мярка 19 - Брой на избраните местни групи за действие <i>с целева стойност за 2023 г. – 60 бр.</i>

			териториален потенциал и продукти от местен характер.			
Оперативна програма "Околна среда" 2014 – 2020 г.						
ТЦ 6 „Опазване и защита на околната среда и насърчаване на ефективното използване на ресурсите“,	ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“	ИП „Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие и почвите и насърчаване на екосистемите услуги, включително чрез „Натура 2000“ и екологосъобразните инфраструктури“	СЦ 1 „Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания на видове в мрежата Натура 2000“.	Мярка 109 „Инвестиции в консервационни дейности за поддържане/ подобряване на природозащитното състояние на видове и природни местообитания“	За изпълнение: - Площ на местообитания на видове, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост“; - Площ на местообитания, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост хектара; - Видове, за чието опазване се изпълняват дейности – брой; - Местообитания, за чието опазване се изпълняват дейности – брой. ⁷⁵¹	За изпълнение: - Площ на местообитания на видове, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост“ - <i>Етапна цел за 2018 г. не е определена; целева стойност за 2023 г. - 2 878 749,00 хектара;</i> - Площ на местообитанията, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост - <i>Етапна цел за 2018 г. - 282 135 хектара; целева стойност за 2023 г. - 1 565 668,00 хектара;</i> - Видове, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост – <i>Етап на изпълнение – за 2018 г. – 1; за 2023 г. - 1.</i> ⁷⁵²
Оперативна програма „Наука, образование и интелигентен растеж“ 2014-2020 г.						
ТЦ 9 „Насърчаване на социалното	ПО 3 „Образователна	ИП 9.ii „Социално-икономическо	„Повишаване броя на успешно	Операция: „Осигуряване на	За изпълнение:	За изпълнение:

⁷⁵¹ <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/vodeno-ot-obshtnostite-mestno-razvitie/102#2>; Указания за общите изисквания към Стратегиите за Водено от общностите местно развитие по отношение на мерките с финансиране по приоритетна ос 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ на оперативна програма „Околна среда 2014 – 2020 г.“

⁷⁵² ОПОС 2014 – 2020 г., стр. 77

приобщаване и борба с бедността и дискриминацията“	среда за активно социално включване“	интегриране на маргинализирани общности, като например ромите”	интегрираните чрез образователната система деца и ученици от маргинализирани общности, включително роми“	достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“	- брой деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (вкл. роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция – <i>общо 2630</i> <i>За резултат:</i> - Брой деца, ученици и младежи от етнически малцинства (вкл. роми), интегрирани в образователната система – <i>общо 1505</i>	- брой деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция – <i>етапна цел за 2018 г. – 15 000</i> <i>целева стойност за 2023 г. - 56 250.</i> <i>За резултат:</i> - брой деца, ученици и младежи от етнически малцинства (вкл. роми), интегрирани в образователната система <i>базова стойност – 30 000;</i> <i>целева стойност за 2023 г. - 45 000.</i>
Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014 - 2020 г.						
ТЦ 1 „Насърчаване на разработването и въвеждането в практиката на иновации“	ПО1 "Технологично развитие и иновации"	ИП „Технологично развитие и иновации“	„Повишаване на иновационната дейност на предприятията“	„Подкрепа за иновации в предприятията, вкл. разработване и внедряване на нови продукти, процеси и бизнес модели в предприятия,,	<i>Индикатори за резултат:</i> - Дял на иновативните предприятия - Разходи за иновации, които не са резултат от НИРД <i>Индикатори за изпълнение от МИГ</i>	<i>Индикатори за резултат:</i> - Дял на иновативните предприятия <i>целева стойност 2023 г. – 30,4</i> - Разходи за иновации, които не са резултат от НИРД <i>целева стойност 2023 г. – 0,63</i> <i>Индикатори за продукт (изпълнение), с целева стойност за</i>

					- Брой предприятия, подпомогнати да въведат нови за фирмата продукти; - Брой предприятия, подпомогнати да въведат нови за пазара продукти; - Частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за иновации или за научноизследователски и развойни проекти – евро; - Брой на предприятията, получаващи подкрепа	2023 г. - Брой предприятия, подпомогнати да въведат нови за фирмата продукти- 302; - Брой предприятия, подпомогнати да въведат нови за пазара продукти - 30; - Частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за иновации или за научноизследователски и развойни проекти (всички дейности) - 169,239,766 евро; - Брой на предприятията, получаващи подкрепа – от рамка на изпълнението <i>междинна стойност за 2018 г.</i> - 57; <i>целева стойност за 2023 г.</i> - 504
ТЦ 3 „Повишаване на конкурентоспособността на местните икономики и възможности за създаване на местен бизнес, вкл. чрез диверсификация и алтернативни дейности“	ПО 2 "Предприемачество и капацитет за растеж на МСП“	„Достъп до финансиране в подкрепа на предприемачеството“	„Подобряване нивото на оцеляване на МСП, включително чрез насърчаване на предприемачеството“	„Насърчаване на предприемаческите идеи в области, свързани с европейски и регионални предизвикателства и секторите на НСНМСП“	<i>Индикатори за резултат</i> - Нови предприятия, съществуващи до две години след създаването си <i>Индикатори за изпълнение от МИГ</i>	<i>Индикатори за резултат</i> - Нови предприятия, съществуващи до две години след създаването си <i>целева стойност за 2023 г.</i> - 77 на сто

					- Брой подпомогнати нови предприятия; - Брой предприятия, които получават безвъзмездни средства; - Частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за предприятия (безвъзмездни средства) – евро; - Ръст на заетостта в подпомогнатите предприятия - Еквивалент на пълно работно време.	<i>Индикатори за продукт (изпълнение), с целева стойност за 2023 г.</i> ⁷⁵³ - Брой подпомогнати нови предприятия - 390; - Брой предприятия, които получават безвъзмездни средства - 172; - Частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за предприятия (безвъзмездни средства) – 5 155 952 евро; - Ръст на заетостта в подпомогнатите предприятия – 390.
		„Капацитет за растеж на МСП“	„Повишаване на производителността и експортния потенциал на българските МСП“	„Общи производствени инвестиции за подобряване на производствения капацитет за растеж чрез ефективното и ефикасно използване на факторите на производство и чрез изграждането на възможности за възприемане и адаптиране на европейски и международни	<i>Индикатори за резултат</i> - Обем на износа на стоки и услуги, реализиран от МСП; - Повишаване производителността на МСП <i>Индикатори за изпълнение от МИГ</i>	<i>Индикатори за резултат</i> - Обем на износа на стоки и услуги, реализиран от МСП <i>целева стойност - 2023 г. 8,99 млрд. евро</i> - Повишаване производителността на МСП <i>целева стойност - 2023 г. 19,3 хил. лева</i> <i>Индикатори за продукт (изпълнение), с целева стойност за 2023 г.</i> ⁷⁵⁴

⁷⁵³ ОПИК 2014 – 2020 г., стр. 75

⁷⁵⁴ ОПИК 2014 – 2020 г., стр. 82

				знания и технологии; „Подкрепа за специализирани услуги за МСП за развитие и укрепване на управленския капацитет; „Подкрепа за растеж на предприятия чрез подобряване на качеството и насърчаване на използването на ИКТ и услуги.	- Брой на предприятията, получаващи безвъзмездни средства; - Частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за предприятията (безвъзмездни средства) – евро.	- Брой на предприятията, получаващи безвъзмездни средства - 1 464; - Частни инвестиции, допълващи публичната подкрепа за предприятията (безвъзмездни средства) - 153 047 615 евро.
Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.						
ТЦ 8 „Насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила“ ТЦ 10 „Подобряване на качеството на образование и повишаване квалификацията на населението“	ПО 1 „Подобряване достъпа до заетост и качеството на работните места”	ИП 1 „Достъп до заетост за търсещите работа и неактивните лица, включително трайно безработни и лица, отдалечени от пазара на труда, а също и чрез местни инициативи за заетост, и подкрепа за мобилността на работната сила”	СЦ 1 „Увеличаване броя на започналите работа безработни или неактивни лица на възраст от 30 и 54 г. вкл.“ СЦ 2 „Увеличаване броя на започналите работа безработни или неактивни лица с ниско образование на възраст от 30 и 54 г., вкл.“; СЦ 3 „Увеличаване броя на започналите работа безработни или неактивни лица	Финансираните, ОП РЧР 2014 – 2020 г. мерки в стратегиите за местно развитие, следва да попадат в обхвата на посочените инвестиционни приоритети и съответните им специфични цели. ⁷⁵⁵ В указанията са поставени	Конкретни показатели във връзка с подхода „ВОМР“ не са планирани. В указанията е посочено, че формулировките на индикаторите са определени в описанието на всеки инвестиционен приоритет - таблица 4 индикатори за резултат и таблица 5 индикатори за изпълнение в ОП РЧР Определени са изисквания към индикаторите по	<i>Показатели за резултат и показатели за изпълнение по ИП 1</i> ⁷⁵⁸

⁷⁵⁵ Указания от Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г. за прилагането на подхода ВОМР с ресурси от ОП РЧР 2014 – 2020 г., стр. 7-11

⁷⁵⁸ ОП РЧР, стр. 51, 56

			над 54-годишна възраст“	специфични изисквания, на които следва да отговарят програмираните мерки по ПО 1 във връзка с подхода „ВОМР“ едно, от които е да са насочени към придобиването на знания и създаването на подходящи умения на целевите групи, ориентирани към специфичното търсене на регионалния трудов пазар и потребностите на работодателите от работна сила с определени характеристики. ⁷⁵⁶	мерките, участващи по подхода „ВОМР“. ⁷⁵⁷	<i>Показатели за резултат и показатели за изпълнение по ИП 3⁷⁵⁹</i>
		ИП 3 „Устойчиво интегриране на пазара на труда на младите хора, в частност тези, които не са ангажирани с трудова дейност, образование или обучение, включително младите хора, изложени на риск от социално изключване, и младите хора от маргинализирани общности, включително чрез прилагане на гаранция за младежта“ (с финансиране от ЕСФ)	СЦ 1 „Увеличаване броя на икономически неактивните младежи извън образование и обучение на възраст до 29 г. вкл., които са получили предложение за обучение, работа, стаж или обучение по време на работа (чиракуване), или са насочени към продължаване на образованието“. СЦ 2 „Увеличаване броя на безработните младежи извън образование или обучение на възраст до 29 г. (вкл.) с основна или по-ниска образователна степен, които са завършили обучение или са включени в заетост“; СЦ 3 „Увеличаване броя на включените в обучение, в заетост или в самостоятелна			

⁷⁵⁶ Указания от Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г. за прилагането на подхода ВОМР с ресурси от ОП РЧР 2014 – 2020 г., стр. 13

⁷⁵⁷ Указания от Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г. за прилагането на подхода ВОМР с ресурси от ОП РЧР 2014 – 2020 г., стр. 12

⁷⁵⁹ ОП РЧР, стр. 78, 87

			заетост безработни младежи извън образование или обучение на възраст до 29 г. вкл., които са със завършено средно или висше образование“			
		ИП 5 „Самостоятелна заетост, предприемачество и създаване на предприятия, включително иновативни микро-, малки и средни предприятия“	СЦ „Увеличаване броя на включените в самостоятелна заетост безработни, неактивни и наети лица“			<i>Показатели за резултат и показатели за изпълнение по ИП 5⁷⁶⁰</i>
		ИП 6 „Подобряване на равния достъп до възможностите за учене през целия живот за всички възрастови групи във формален, неформален и неофициален вид, осъвременяване на познанията, уменията и компетенциите на работната ръка, както и насърчаване на гъвкави процеси на учене, включително чрез професионална ориентация и валидиране на	СЦ 1 „Увеличаване броя на заетите лица над 54 г. с придобита и/или подобрена професионална квалификация и/или ключови компетентности“; СЦ 2 „Увеличаване броя на заетите лица със средно и по-ниско образование, придобили нови знания и умения“; СЦ 3 „Увеличаване броя на заетите лица, работещи в сектори, основаващи се на знанията, високите			<i>Показатели за резултат и показатели за изпълнение по ИП 5⁷⁶¹</i>

⁷⁶⁰ ОП РЧР, стр. 102, 105

⁷⁶¹ ОП РЧР, стр. 108, 113

		придобитите компетенции”	технологии и ИКТ, екологосъобразната икономика, „белия” сектор и сектора на персоналните услуги, преработвателната промишленост с по-висока добавена стойност на труда, творческия и културния сектори, подобрили своите знания и умения с подкрепата на ОП РЧР“.		
		ИП 7 „Приспособяване на работниците, предприятията и предприемачите към промените”	СЦ „Увеличаване броя на обхванатите заети в предприятията с въведени нови системи, практики и инструменти за развитие на човешките ресурси и подобряване на организацията и условията на труд“		
ТЦ 9 „Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността“	ПО 2 „Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“	ИП 1 „Социално-икономическа интеграция на маргинализирани общности като ромите”	СЦ „Увеличаване на броя на лицата от уязвими етнически общности, включени в заетост, образование, обучение, социални и здравни услуги с фокус върху ромите, мигранти, участници	В указанията по приоритетна ос 2 са поставени специфични изисквания по отношение на дейностите, включени в проектите по ПО 2, както и към	<i>Показатели за резултат и показатели за изпълнение по ИП 1⁷⁶³</i>

⁷⁶³ ОП РЧР, стр. 126, 131

			с произход от други държави“.	мерките по инвестиционни приоритети. ⁷⁶²		
		ИП 2 „Активно приобщаване, включително с оглед насърчаване на равните възможности и активното участие и по-добрата пригодност за заетост”	СЦ 1 „Увеличаване на броя на членове на семейства с деца /включително с увреждания/, които са започнали да търсят работа или са в заетост, след предоставени интегрирани мерки за социално включване“; СЦ 2 „Увеличаване на броя на хората с увреждания, които са започнали да търсят работа или са заети, чрез предоставяне на социални и здравни услуги, вкл. чрез интегрирани мерки за хора с увреждания и техните семейства“			<i>Показатели за резултат и показатели за изпълнение по ИП 5⁷⁶⁴</i>
		ИП 3 „Повишаване на достъпа до услуги, които са на достъпна цена, устойчиви и висококачествени, включително здравни и социални услуги от общ интерес“	СЦ 1 „Подобряване на достъпа на хора с увреждания и хора над 65 г. в невъзможност за самообслужване до услуги за социално включване и здравеопазване“;			<i>Показатели за резултат и показатели за изпълнение по ИП 5⁷⁶⁷</i>

⁷⁶² Указания от Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г. за прилагането на подхода BOMP с ресурси от ОП РЧР 2014 – 2020 г., стр. 13-14

⁷⁶⁴ ОП РЧР, стр. 134, 137

⁷⁶⁷ ОП РЧР, стр. 140, 144

			СЦ 2 „Намаляване броя на възрастните и хората с увреждания, настанени в институции чрез предоставяне на социални и здравни услуги в общността, включително услуги за дългосрочна грижа“; СЦ 3 „Намаляване броя на децата и младежите, настанени в институции чрез предоставяне на социални и здравни услуги в общността“.⁷⁶⁵ <i>СЦ 2 и СЦ 3 са изключени от обхвата за втори прием на стратегии за местно развитие.</i>⁷⁶⁶			
		ИП 4 „Насърчаване на социалното предприемачество и на професионалната интеграция в социалните предприятия и	СЦ „Увеличаване броя на заетите в социалните предприятия след получена подкрепа“			<i>Показатели за резултат и показатели за изпълнение по ИП 5⁷⁶⁸</i>

⁷⁶⁵ Указания от Управляващия орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 за прилагането на подхода BOMP с ресурси от ОП РЧР 2014 – 2020 г., актуализирани за втори прием

⁷⁶⁶ <http://esf.bg/odobrena-operatsiya-podkrepa-za-vodeno-ot-obshtnostite-mestno-razvitiie/>

⁷⁶⁸ ОП РЧР, стр. 146, 150

		насърчаване на социалната и солидарна икономика с цел улесняване на достъпа до заетост ”				
--	--	--	--	--	--	--

Приложение № 4 Планирани и извършени оценки с теми/дейности за подхода BOMP за периода 2015 - 2019 г.

Оценки с теми/ дейности по подхода BOMP по програми	План за оценка		Изпълнение на плана за оценка	
	Процедура по ЗОП	Изготвяне на оценка	Процедура по ЗОП	Изготвяне на оценка
ПРСР				
Последваща оценка на ПРСР 2007 – 2013 г.	стартиране на процедурата - 30.10.2014 г.	доклад за оценка на КН - 30.04.2016 г.; окончателен доклад - 30.06.2016 г.	Решение от м. 10.2016 г. - прекратена; Решение от м. 02.2017 г. и договор от м. 10.2017 г.	окончателен доклад - м. март 2018 г.
Цялостна оценка на ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на ПРСР 2014-2020 за периода от началото на прилагане на програмата до края на 2016 г.	стартиране на процедурата - 30.01.2016 г.	доклад за оценка на КН - 30.04.2017 г.; окончателен доклад - 30.05.2017 г.	С четвърто изменение на ПРСР 2014-2020 г., м. май 2018 г. оценката отпада от Плана за оценки (т. 9.5 График)	
Цялостна оценка на ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на ПРСР 2014-2020 за периода от началото на прилагане на програмата до края на 2018 г.	стартиране на процедурата - 30.01.2018 г.	доклад за оценка на КН -30.04.2019 г.; окончателен доклад - 30.05.2019 г.	Решение за откриване на процедурата от 11.06.2018 г. Договор - 06.11.2018 г.	доклад от м. май 2019 г., окончателен доклад – м. април 2020 г.
Предварителна оценка на ПРСР2021-2027	стартиране на процедура – 30.01.2019 г.	доклад за оценка на КН - 30.07.2020 г.	Не е открита	НП
ОПИК				
Прилагане на инструмента BOMP в частта "Оценки, които засягат две или повече програми"	По общ график между програмите		Не са извършени	
Междинната оценка на ОПИК 2014-2020 до 2018 г. - индикативна дейност т. 2 Анализ и оценка на приноса на ОПИК за постигане целите на стратегически документи	м. 10.2018 – м. 12.2018 г.	м.12.2018-м.06.2019 г.	Решение за откриване на процедура от 11.02.2019 г.; договор -10.09.2019 г.	Към м.12.2019 г. е представена първа версия на доклад.
ОПОС				
ad hoc оценка			Решение за откриване на процедура от 26.07.2018 г.; договор - 01.04.2019 г. Предметът на обществената поръчка съдържа четири компонента, като един от тях (компонент 4) е оценка на прилагането на ОПОС 2014-2020 г. чрез подхода „BOMP“	Не е извършена. Съгласно договора, извършването на услугата е 6 м. след изпращане на възлагателно писмо ⁷⁶⁹
ОПРЧР	Не са планирани	Не са планирани	Не са извършени	Не са извършени
ОПНОИР	Не са планирани	Не са планирани	Не са извършени	Не са извършени

Източник: Регистър на обществени поръчки, УО на ПРСР, УО на ОПИК, УО на ОПРЧР, УО на ОПОС, УО на ОПНОИР

⁷⁶⁹ В извършена оценка на напредъка по изпълнението на приоритетни оси 1, 2, 3, 4 и 6 на ОПОС 2014-2020 г. (Компонент 1) са включени и препоръки по подхода BOMP

Приложение № 5 Проведени заседания и взети решения от КН на програмите, финансиращи подхода ВОМР за периода 2015-2019 г.

КН на ОП, финансираща подхода ВОМР	Общ брой проведени заседания на КН за периода 2015-2019 г. ⁷⁷⁰	в т.ч., на които са разглеждани въпроси, свързани с прилагането на ВОМР	Разгледани въпроси на заседанията, на които е разгледано прилагането на подхода ВОМР	Взети решения
КН на ПРСР	13	9 ⁷⁷¹	1. Управляващият орган на ПРСР периодично информира КН за напредъка в изпълнението на подхода ВОМР, включително подмярка 19.2.: 2. В рамките на доклад за напредъка по ПРСР са представени резултатите от проведения през 2016 г. първи прием за стратегии за ВОМР по под-мярка 19.2. по програми, в резултат на което са одобрени общо 40 стратегии за ВОМР с общ договорен бюджет 203 387 196 лв. Дискутирано е увеличаване на бюджета по подмярката, поради засиления интерес от общините и бенефициентите. Предложено е извършване на анализ за вътрешно компенсиране между мярка 7 „Основни услуги и обновяване на селата в селските райони“ и ВОМР, но след приключване на втори прием на стратегии за ВОМР⁷⁷²; 3. Представен⁷⁷³ е отчета за изпълнение на стратегиите за ВОМР за първо шестмесечие на 2017 г., съгласно чл. 39, ал. 2 на ПМС № 161 от 2016 г. По време на дебатите отново е поставен въпросът за увеличение на средствата по подмярка 19.2, като е посочено, че при втория прием има повишен интерес към мярката - при планиран ресурс по ПРСР за 22 стратегии за местно развитие има 77 потенциални кандидати. 4. В рамките на представената информация за напредъка на ПРСР - напредък по обработката на заявленията, постигане на междинни цели⁷⁷⁴ е докладвано постигането на индикатора по Приоритет 6⁷⁷⁵, който засяга население, обхванато от местни групи за действия в рамките на мярка 19 ВОМР. При планирано към края на 2018 г. по подхода да бъдат обхванати 1 370 хил.	1. С решение на КН⁷⁷⁸ от м. май 2015 г. са одобрени критериите за оценка на проектни предложения по подмярка 19.2, с направени допълнения и изменения. 2. С решение на КН от м. септември същата година⁷⁷⁹ е прието предложението на УО на ПРСР за добавяне на уточняващ текст към условията на допустимост на подмярка 19.2., като „бенефициентите по под-мярката са с постоянен адрес или седалище на територията на МИГ, с изключение на бенефициентите общини от селските райони със седалище в областен град.“ 3. От КН е приет с решение за сведение представения⁷⁸⁰ от УО на ПРСР текущ отчет за изпълнението на стратегиите за ВОМР. Взето е и решение за изменение и допълнение на ПРСР, част от които са свързани с изменение на Глава 11 „План на показателите“ от ПРСР, свързано с фокус област 6Б) „Стимулиране на местното развитие в селските райони“. Промяната се налага поради големия обществен

⁷⁷⁰ В общия брой заседания на КН на ОП не се включва заседанието на което са одобрени Вътрешните правила за работа на КН

⁷⁷¹ Одитно доказателство № 21 КН на ПРСР; <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitie-na-selskite-rayoni/komitet-po-nablyudenie-prsr-2014-2020/materiali-i-stenografski-protokoli/>

⁷⁷² На 6-то заседание на КН на ПРСР, проведено на 09.12.2016 г.

⁷⁷³ На 7-мо заседание на КН на ПРСР, проведено на 20.07.2017 г.

⁷⁷⁴ На 9-мо заседание, проведено на 25.10.2017 г. и на 10-то заседание на КН на ПРСР, проведено на 28.02.2018 г.

⁷⁷⁵ П 6 „Насърчаване на социалното приобщаване, намаляване на бедността и икономическото развитие в селските райони“

⁷⁷⁸ 2-ро предварително заседание на 21.05.2015 г.

⁷⁷⁹ Трето заседание, проведено на 25.09.2015 г.

⁷⁸⁰ На 11-то заседание на КН на ПРСР 2014-2020 г., проведено 11.12.2018 г.

КН на ОП, финансираща подхода ВОМР	Общ брой проведени заседания на КН за периода 2015-2019 г. ⁷⁷⁰	в т.ч., на които са разглеждани въпроси, свързани с прилагането на ВОМР	Разгледани въпроси на заседанията, на които е разглеждано прилагането на подхода ВОМР	Взети решения
			жители на територията на селските райони на страната, резултатът към 01.10.2017 г., показва изпълнение на 71 на сто. Тъй като изпълнението е след първия прием на стратегии, към посочената дата са в процес на обработка заявленията, постъпили в рамките на втория прием стратегии за ВОМР, очакванията са индикаторът да бъде изпълнен.⁷⁷⁶ 5. На заседание на КН от м. юни 2019 г.⁷⁷⁷ е отчетено изпълнението на стратегиите за ВОМР към 20.06.2019 г.; извършен е анализ за изпълнението по всяка подмярка към мярка 19 ВОМР, докладван е и изготвения отчет за изпълнение на индикаторите към 31.12.2018 г., в изпълнение на чл. 40, ал. 6 от ПМС № 161 от 2016 г. Представена е информация за постигане на междинните цели по ПРСР, към 31.12.2018 г. По Приоритет 6, в рамките на който е под-мярка 19.2, е докладвано изпълнение от 120 на сто на индикатора „население, обхванато от местни групи за действие“.	интерес и значимост на подхода ВОМР. Преразпределени са финансови средства от остатъчния бюджет на подмярка 19.1 Подготвителни дейности по подхода ВОМР към подмярка 19.2. и към подмярка 19.4. за управление на МИГ⁷⁸¹. Отчетени са основните идентифицирани проблеми при прилагането на подхода ВОМР: непознаването от МИГ в детайли на стратегиите, които прилагат; неспазване на нормативно установени срокове; електронните страници на МИГ не съдържат необходимата информация; качеството на процедурите и др. 4. Представена е и е приета с решение на КН информацията за напредъка по изпълнението на подхода ВОМР, към 08.11.2019 г.⁷⁸²
КН на ОПИК	12	⁷⁷⁸³	1. Представени са: бюджета на процедурите, които МИГ могат да обявят за финансиране на проекти по ОПИК в съответствие с мерки/операции към одобрени стратегии по приоритетни оси; максималния интензитет на БФП за финансиране на мерките/операциите по ПО1 и ПО2, участващи в подхода ВОМР; максималния размер на допустимите разходи за проект за предоставяне на бенефициент, по мерки/операции по приоритетни оси; определени са условията за допустимост и др.⁷⁸⁴	От проведените, за периода 2015 г. - 2019 г., общо 12 заседания на КН на ОПИК на 2 от тях са взети решения във връзка с прилагането на подхода ВОМР. 1. Взети са решения за одобряване на Методология и критерии за подбор на операции по стратегиите за ВОМР, които да се прилагат за всички процедури,

⁷⁷⁶ На 9-мо заседание, проведено на 25.10.2017 г.

⁷⁷⁷ На 12-то заседание на КН на ПРСР, проведено на 20.06.2019 г.

⁷⁸¹ МЗХГ, КН на ПРСР 2014-2020 г. <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/programa-za-razvitiie-na-selskite-rayoni/komitet-po-nablyudenie-prsr-2014-2020/materiali-i-stenografski-protokoli/>

⁷⁸² На 13-то заседание на КН на ПРСР, проведено на 08.11.2019 г.

⁷⁸³ Одитно доказателство № 21 КН на ОПИК; http://www.opcompetitiveness.bg/module3.php?menu_id=347¤tPage=0;https://www.eufunds.bg/bg/opic/term/428

⁷⁸⁴ Одитно доказателство № ... КН на ОПИК, трето заседание, 25.11.2016 г.

КН на ОП, финансираща подхода ВОМР	Общ брой проведени заседания на КН за периода 2015-2019 г. ⁷⁷⁰	в т.ч., на които са разглеждани въпроси, свързани с прилагането на ВОМР	Разгледани въпроси на заседанията, на които е разглеждано прилагането на подхода ВОМР	Взети решения
			2. От УО на ОПИК е докладван напредъка в изпълнението на подхода ВОМР - общият брой на одобрените МИГ и многофондовите стратегии за местно развитие, с избрани за финансиране мерки/операции по ОПИК; разпределението на бюджета и включените в стратегиите за ВОМР за изпълнение дейности по приоритетни оси. Представената информация на различните заседания включва: обявяването на процедури за подбор на стратегии за ВОМР и МИГ, и процеса на оценка и одобрение; съгласувателната процедура на документите за обявяване на процедури за подбор на проекти; публикуване на Указания за подбор на проекти; провеждане на обучения на МИГ; брой и стойност на обявените в ИСУН процедури за подбор на проекти, в т. ч. приключени и активни процедури и подадените по тях проекти; брой и стойност на сключените административни договори за БФП и др. ⁷⁸⁵	подкрепяни от ОПИК по подхода. 2. Прието е решение за одобрение на допълнение в Методологията и критерии за подбор на операции по процедурите в изпълнение на подхода „ВОМР“, в частта допустими разходи по ПО2 „Предприемачество и капацитет за растеж на малки и средни предприятия (МСП)“, в случай на дейности по Инвестиционен приоритет 2.1. „Достъп до финансиране в подкрепа на предприемачеството”. ⁷⁸⁶
КН на ОПРЧР	12	3 ⁷⁸⁷	1. Представена е новата операция по ПО1 и ПО2 на ОПРЧР „Подкрепа за ВОМР“ – основна цел, бюджет, допустими кандидати, индикатори, като индикаторите по проектите следва да съответстват на индикаторите по мерките, включени в стратегиите за ВОМР. Всяка мярка следва да включва минимум един индикатор от посочените в програмата за съответния инвестиционен приоритет/специфична цел. 2. В дневния ред, на проведени заседания на КН за ОПРЧР, по едно през 2018 г. и 2019 г., е включена точка за представяне на напредъка в изпълнението на подхода ВОМР. В презентациите на УО на ОПРЧР са докладвани: - резултатите от проведените два приема за стратегии за ВОМР - одобрени МИГ, сключени споразумения, финансов ресурс, мерки по всички инвестиционни приоритети на ПО 1 и ПО 2 на ОПРЧР, процедури за подбор на проекти, представени от МИГ за съгласуване с УО	От проведените, за периода 2015 г. - 2019 г., общо 12 заседания на КН на ОПРЧР на 2 от тях са взети решения във връзка с прилагането на подхода ВОМР. 1. Одобрени са и предложените критерии за избор на операция „Подкрепа за ВОМР“ по ПО 1 и ПО 2 с максимален бюджет от ОПРЧР за финансиране на подхода до 97 300 000 лв. 2. Взето е решение за одобряване на предложените промени в критерии за избор на операция „Подкрепа за ВОМР“ по ПО1 и ПО2 на ОПРЧР, свързани с финансов ресурс. Предвид остатъчните средства, недоговорени по

⁷⁸⁵ Одитно доказателство № 21 КН на ОПИК – 4 заседание, 12.05.2017 г.; 5 заседание, 12–13.10.2017 г.; 6 заседание, 17.05.2018 г.; 7 заседание, 30.11.2018 г.; 8 заседание, 13.06.2019 г.

⁷⁸⁶ Одитно доказателство № 21 КН на ОПИК, шесто заседание, 17.05.2018 г.

⁷⁸⁷ Одитно доказателство № 21 КН на ОПРЧР; <https://www.eufunds.bg/bg>; Комитет за наблюдение: <https://esf.bg/>

КН на ОП, финансираща подхода ВОМР	Общ брой проведени заседания на КН за периода 2015-2019 г. ⁷⁷⁰	в т.ч., на които са разглеждани въпроси, свързани с прилагането на ВОМР	Разгледани въпроси на заседанията, на които е разгледано прилагането на подхода ВОМР	Взети решения
			на ОПРЧР, брой и стойност на сключените договори по първа покана. ⁷⁸⁸ - напредъка на подхода ВОМР към края на м. ноември 2019 г. Отчетени са затруднения при прилагането: ниско качество на стратегиите за ВОМР, множество грешки; първоначално, липса на капацитет в МИГ и по отношение на процедурите; слаб/никакъв опит на кандидатите по процедури по ОПРЧР; липса на интерес/малък брой кандидати по процедурите, в резултат на което дори и след 3 приема остава неизползван ресурс; често липсва достатъчен капацитет в оценителните комисии; процедурите/мерките от стратегиите за ВОМР не отразяват местните специфики.	стратегии за ВОМР, е намален първоначално предвидения бюджет по операция „Подкрепа за ВОМР“ до 45 324 223 лв. (до размера на договорените средства в стратегиите за ВОМР). ⁷⁸⁹
КН на ОПНОИР	11	6 ⁷⁹⁰	Управляващият орган на ОПНОИР периодично информира КН, като за периода от м. ноември 2017 г. до края на м. ноември 2019 г., при докладването на информация за изпълнението на ОПНОИР към съответен период, на четири заседания е представен и напредъка в изпълнението на подхода ВОМР. ⁷⁹¹ Проследяван е процеса на оценяване на подадените от МИГ 23 стратегии по втори прием с мерки по ОПНОИР ⁷⁹² и одобрените 12 от тях ⁷⁹³ , подписаните с МИГ споразумения за изпълнение на стратегии за ВОМР и тяхната стойност ⁷⁹⁴ , обявените процедури за БФП, проведеното обучение на МИГ за процеса на оценяване, подадените проектни предложения по обявените процедури и стартиралата оценка с осигурени наблюдатели от УО на ОПНОИР. ⁷⁹⁵	От КН на ОПНОИР през периода 2015 г. - 2019 г. са проведени общо 11 заседания, като са взети 2 решения във връзка с прилагането на подхода ВОМР. Решенията са по отношение на: приемане на Методология за техническа и финансова оценка и критерии за подбор на операция „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“, по която се осигурява подкрепа по подхода ВОМР; даване мандат на УО на ОПНОИР за изменение на методологията и критериите за подбор на посочената операция, с цел освобождаване на средства, за които няма сключени споразумения за

⁷⁸⁸ 11 заседание, проведено на 26.11.2018 г.

⁷⁸⁹ 13 заседание, проведено на 12.12.2019 г.

⁷⁹⁰ Одитно доказателство № 21 КН на ОПНОИР; <http://sf.mon.bg/?go=committee&p=records>

⁷⁹¹ Министерство на образованието и науката, Комитет за наблюдение на ОПНОИР; <http://sf.mon.bg/?go=committee&p=records>; Седмо заседание, проведено на 24.11.2017 г.; Осмо заседание, проведено на 18.05.2018 г.; Десето заседание, проведено на 29.11.2018 г.; Дванадесето заседание, проведено на 20.11.2019 г.;

⁷⁹² на 7 заседание на КН на ОПНОИР, проведено на 24.11.2017 г.

⁷⁹³ на 8 заседание на КН на ОПНОИР, проведено на 18.05.2018 г.

⁷⁹⁴ на 10 заседание на КН на ОПНОИР, проведено на 29.11.2018 г.

⁷⁹⁵ на 12 заседание на КН на ОПНОИР, проведено на 20.11.2019 г.

КН на ОП, финансираща подхода ВОМР	Общ брой проведени заседания на КН за периода 2015-2019 г. ⁷⁷⁰	в т.ч., на които са разглеждани въпроси, свързани с прилагането на ВОМР	Разгледани въпроси на заседанията, на които е разгледано прилагането на подхода ВОМР	Взети решения
				изпълнение на стратегии за ВОМР и обезпечаване на необходимия ресурс за операция „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“.
КН на ОПОС	14	5 ⁷⁹⁶	На заседание на КН на ОПОС са представени възможностите за финансиране на проекти по ОПОС чрез подхода ВОМР по ПО 3 „Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания от мрежата Натура 2000“. От представителят на НСЗП е изразено мнение, че не подкрепят предложените критерии за оценка, тъй като не гарантират устойчивост на проектното предложение, постигане на индикаторите на Националната приоритетна рамка за действие и съответно на индикатора на ОПОС - „процент подобрено природозащитно състояние“.⁷⁹⁷ Резултатите и затрудненията при прилагането на подхода „ВОМР“, с финансиране от ОПОС са докладвани само чрез годишните доклади за изпълнение на програмата, приемани на заседания на КН.⁷⁹⁸ Информацията, представена от УО на програмите пред КН, относно извършените оценки и приетите годишни доклади са представени съответно в Раздел II, т. 2.2. и Раздел I, т. 3.1.2. на настоящия доклад, и не е включена в броя на заседанията на които са разглеждани въпроси, свързани с прилагането на подхода ВОМР чрез изпълнение на стратегии за местно развитие.	От проведените, за периода 2015 - 2019 г., общо 14 заседания на КН на ОПОС на едно от тях е взето решение във връзка с прилагането на подхода ВОМР. Взето е решение за отлагане на гласуването на методология и критерии за оценка на проектни предложения по процедурата „Подобряване на природозащитното състояние на видове в мрежата Натура 2000 чрез подхода ВОМР“, поради постъпили коментари и бележки от дирекция „Национална служба за защита на природата“ (НСЗП) в МОСВ по критерий № 3.⁷⁹⁹ Методологията и критериите за оценка на проектни предложения по процедури „Подобряване на природозащитното състояние на видове в мрежата Натура 2000 чрез подхода ВОМР“ са одобрени на писмена процедура, проведена в периода 22.11. - 19.12.2016 г.⁸⁰⁰
Общо	62	30		

⁷⁹⁶ Одитно доказателство № 21 КН на ОПОС; <https://www.eufunds.bg/bg/opos/term/403>

⁷⁹⁷ 7 заседание, проведено на 29.09.2016 г.

⁷⁹⁸ Одитно доказателство № 4.1. - ОПОС годишни доклади 2017 г., 2018 г., 2019 г.; 9 заседание 08.06.2017 г. – доклад за 2016 г.; - 11 заседание, 17.05.2018 г. - доклад за 2017 г.; 14 заседание 28.05.2019 г. – доклад 2018 г.; Писмо ОПОС от 13.08.2020 г.

⁷⁹⁹ критерий № 3 „Кандидатът е представил всички документи, които се изискват за целите на кандидатстването, описани в раздел 24 на Условия за кандидатстване“

⁸⁰⁰ Одитно доказателство № 21 заседания КН на ОПОС

Опис на одитните доказателства към Одитен доклад № 0300201119

№	Одитни доказателства	Брой листа
Област 1 „Мониторинг“		
1.	Програма за развитие на селските райони 1. Писмо изх. № 17-147 от 18.10.2019 г. на МЗХГ – отговор въпроси, с приложения – Отчет за изпълнение на индикаторите по чл. 40, ал. 6 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.; Таблица с информация за одобрени МИГ; Заповед на министъра на ЗХГ за създаване на Комитет за координация на ВОМР и заповеди за изменение, „Вътрешни правила на Комитета за координация“; Шестмесечни отчети за изпълнение на стратегии за ВОМР. 2. Писмо по електронна поща от 21.11.2019 г. - отговори на поставени от одитния екип въпроси; 3. Писма по електронна поща от 06.07.2020 г. и 09.07.2020 г. - отговори на въпроси с приложение писмо до ДФЗ искане за достъп до ИСАК №10-830 от 11.08.2017 г. и заповед за проверки на „къщите за гости. 4. Годишни доклади за напредъка на ПРСР – 2016 г., 2017 г. и 2018 г. (с приложения) и отговор на запитване за доклада за 2019 г. 5. Кореспонденция н-к отдел ВОМР с ИСУН-27.03.2020 г. 6. Вътрешни правила на дирекция РСР на МЗХ, съпроводително писмо от 19.08.2020 г. с приложения – ВП на д-я РСР 2019 и 2016 г. със заповеди за утвърждаване и Процедурни правила по мярка за 20 ТП с приложения и заповед за утвърждаване. 7. Писмо от 03.06.2020 г. отговор на поставени от одитния екип въпроси 8. Писмо от 21.07.2020 отговори на поставени от одитния екип въпроси 9. Писмо от 22.05.2020 г. отговори на поставени от одитния екип въпроси с приложения становища по изм. на Наредба 22; съгласуване на РД-И-30 за извършване на директни съществени проверки на стратегии ВОМР на МИГ от одитната извадка; РД-И-38 за съответствието на формулировката и целевите стойностни измерители на индикаторите за цялостно прилагане на СВОМР, с тези по мерките, включени в стратегиите за ВОМР от одитна извадка; 10. Писмо от 24.06.2020 г. отговори на поставени от одитния екип въпроси 11. Писмо от 31.03.2020 г. (02.04.2020 г.) отговори на поставени от одитния екип въпроси г. с приложения: 1. Презентация; 1.1. към въпрос I.4.; 1.2. към въпрос I.4.; 2. Финален отчет Обединение ВОМР; 3. Мониторинг на СВОМР; 4. Към въпрос I.7 протокол и доклад; 5. Към въпрос II.10 Съгласувателни писма за 2017, 2018 и 2019; 6. към въпрос III.1 Заповеди ИСУН ВОМР. 12. Вътрешни документи м. 19.2 - Насоки за определяне на условията за кандидатстване по ОП; Първи и втори прием по 19.2. – заповеди и покани; Указания за прием – 2017 и 2018 г.; Наредби № 22 и № 105, мотиви за изменение на Наредба № 22; образец годишен доклад СВОМР; Правила за прилагане на подмярка 19.2 Прилагане на операции в рамките на стратегии за ВОМР Заповед № РД-09-435/ 20.06.2016 г. на министъра на земеделието, храните и горите, изменена със Заповед № 09-5376 26.07.2016 г., изменена със Заповед № РД-09-253/ 21.03.2017 г. и Заповед № РД-09-994/29.12.2017 г., последно изменение със Заповед № РД-09-82/12.02.2018 г.; Доклад № 93-9489 от 01.02.2019 г. и Заповед № 09-71 от 01.02.2019 г. на министъра на земеделието, храните и горите за промяна на Правила за прилагане на подмярка 19.2; 13. РД-И-12 за проверка на годишните доклади за отчитане изпълнението на стратегии за ВОМР, изготвени от МИГ в одитната извадка, през периода 2015-2019 г.; 14. Отговори на поставени от одитния екип въпроси – 30.04.2020 г. – годишни – Насоки, указания; доклади МИГ; Приложение 1, документи 2-ри прием; бюджети по мерки ЕЗФРСР и приеми; ДФЗ – изпълнение индикатори; 15. Писмо от 14.08.2020 г. отговори на поставени от одитния екип въпроси – Приложения – кореспонденция за пренасочване на средства по ОП; справка индикатори; писмо от 25.08.2020 г. преизпълнение на индикатори; 16. Писмо от 24.06.2020 г. отговори на поставени от одитния екип въпроси с приложения – материали за 13 заседание на КН на ПРСР, Отчет на ВОМР за СКУСЕС към 30.06.2019 г., Протокол за приемане на текущата оценка на ПРСР до 2018 г.; 17. Справка напредък м. 06.2020, с писма от 05.06.2020 г. и от 10.06.2020 г. относно срокове за изготвяне на справката; 18. Данни ВОМР; 19. Писма от 04.08.2020 г. и 10.08.2020 г. от дирекция „Човешки ресурси“ в МЗХГ – длъжностни щатни разписания, заповеди на министъра на ЗХГ за възлагане на правомощията относно РУО; 20. Писмо от 14.09.2020 г. относно изпълняване на длъжността „директор на дирекция“ на РСР; 21. Писмо от 17-16 от 28.02.2020 г. – Справка за числеността на персонала на структурни звена на УО на ПРСР ;	USB-1 бр.+ 44 бр. 7 бр. 4 бр. 9 бр. 5 бр. USB 3 бр. 33 бр.

	9.2. Писмата, с които обобщената информация, съгласно чл. 39 от ПМС № 161/ 04.07.2016, изпратена от УО на ПРСР, е изпратена по електронна поща на КН на ОПИК и на ОПИМСП – 5 броя; 10. Писмо-отговор от 07.07.2020 г. с предоставяне в табличен вид на информацията относно напредъка в изпълнение на подхода ВОМР към 31.12.2019 г. по ОПИК; 11. РД-И-49 за обобщаване на информацията от извършените директни съществени проверки на по проекти, финансирани от ОПИК 2014 -2020 г. към МИГ, включени в одитна извадка; 12. Указания за подбор на проекти по ВОМР; 13. Годишни доклади за изпълнение на ОПИК -2016, 2017, 2018 и 2019 г.; 14. РД-И-66 – Анализ на справка за напредъка на ОПИК	
3.	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 1. Писмо-отговор от 27.11.2019 г. от началник отдел „Програмиране и договаряне“ ГД „Европейски фондове, международни програми и проекти“ в МТСП, УО на ОПРЧР 2014-2020 във връзка с предоставяне на първоначална информация и документи, с приложения: 1.1. Наръчник на ОПРЧР и измененията за одитирания период - 01.01.2015 г. - 31.12.2019 г., ръководство; 1.2. Указания за прием и изпълнения на проекти по СВОМР; 1.3. Приложения съгласуване на годишни доклади; 1.4. Писмо относно прехвърляне на финансови средства, във връзка с чл. 40, ал. 1 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г.; 1.5. Указания за събиране, обобщаване и агрегиране на показатели по операциите от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“; 1.6. Финансиране от ОПРЧР 2014 – 2020 за подхода ВОМР; 1.7. Доклад до МС с предложение за Концепция за прилагане на подхода ВОМР, финансиран със средства от ЕСИФ през програмен период 2014-2020 г., разглеждана на 25.06.2014 г. на оперативно заседание на МС; 1.8. Протокол от Междуведомствената работна група за оценки на ЕСИФ от 26.11.2018 г., МС; 1.9. Докладна записка, относно определяне на Екип за координация при изпълнение на подхода ВОМР по ОПРЧР; 1.10. Изпълнение на проекти по ВОМР на ОПРЧР и др. 2. Писмо-отговор от 17.02.2020 г. с приложения: 2.1. Указания от УО на ОПРЧР, относно подготовката на стратегии за местно развитие при многофондово прилагане на подхода ВОМР – за първи и втори прием; 2.2. Наръчник и СУК на ОПРЧР и измененията за одитирания период 01.01.2015 г. - 31.12.2019 г.; 2.3. Утвърдени процедури за извършване на оценки на ОПРЧР и техните изменения за периода 01.01.2015 – 31.12.2019 г.; 2.4. Планове за оценка на ОПРЧР и техните изменения за периода 01.01.2015 – 31.12.2019 г.; 2.5. Указания на УО на ОПРЧР за изготвяне на оценки от МИГ; 3. Писмо-отговор от 30.03.2020 г. с изискана допълнителна информация, в т. ч. Годишните доклади от изпълнението на ОПРЧР 2014 – 2020 г. достъпни на страницата на УО на ОПРЧР: https://esf.bg/dokladi-za-izpalnenie/ / и План за оценка на ОПРЧР 2014 – 2020 г. и доклади от проведени оценки са достъпни на страницата на УО на ОПРЧР: https://esf.bg/otsenka/; 4. Писмо-отговор от 27.04.2020 г. и 28.04.2020 г., относно индикаторите по договорите за изпълнение на стратегиите за ВОМР на МИГ по подхода "ВОМР" и прехвърляне на финансови средства (и отговор от 25.08.2020 г. с допълнителни пояснения относно неизвършено прехвърляне), във връзка с чл. 40, ал. 1 от ПМС № 161 от 04.07.2016 г. Документи от проведеното заседание на КН на ОПРЧР на 12.12.2020 г., вкл. критерии за операцията и протокола от заседанието са достъпни в раздела за заседания 2019 г. на: https://esf.bg/komit-et-za-nablyudenie/; 5. Писма-отговори от 05.06.2020 г. и 23.06.2020 г. с предоставяне на допълнителна информация, относно извършвани посещения/проверки на място на бенефициенти по мерките на ОПРЧР, във връзка с изпълнение на дейностите по стратегиите за ВОМР, от МИГ, включени в одитна извадка с приложения; 6. Писмо-отговор от 26.06.2020 г. с предоставяне на допълнителна информация, относно обобщаване на информацията от извършените директни съществени проверки по договорите за изпълнение на стратегиите за ВОМР на МИГ по подхода "ВОМР". Работен документ за обобщаване на информацията от извършените директни съществени проверки по документи в ИСУН 2020 на проекти (от одитна извадка), финансирани от ОПРЧР 2014 -2020 г.; 7. Писмо-отговор от 29.06.2020 г. с предоставяне в табличен вид на информацията относно напредъка в изпълнение на подхода ВОМР към 31.12.2019 г. по ОПРЧР и допълнителни корекции по таблицата от 01.08.2020 г.; 8. Доказателства от ИСУН 2020 по ОПРЧР (принт скрийн) по три договора от одитната извадка; 9. РД-И-55 за обобщаване на информацията от извършените директни съществени проверки на по проекти, финансирани от ОПРЧР 2014 -2020 г. към МИГ, включени в одитна извадка;	USB 8 бр. 4 бр.

	3. Писмо от 28.04.2020 г. отговори от дирекция „ОППМРСР“ и дирекция „ДПМРСР“ на поставени въпроси, с приложения – Правилник-8 31.08.2018 МИГ-1, Доказателства по т. 2 – Справки ИСУН-комуникация; доказателства т. 4 – изпращане на информация на УО чл. 65 Наредба 22; доказателства т. 6, доказателства т. 7 – информационен модул за наблюдение, доказателства т. 9 – размер на извадката, по т. 8 – проверки на място; 4. Достъп до ИСУН; 5. Писмо от 04.08.2020 индикатори ИСУН; 6. Писмо от 07.08.2020 г. отговори на поставени от одитния екип въпроси с приложения текущи и окончателни състояния; 7. Справки ИСАК; 8. РД-И-59 за обобщаване на информацията от извършените директни съществени проверки по документи в ИСУН на проекти, финансирани от ПРСР 2014 -2020 г. към МИГ, включени в одитна извадка; 9. Наръчник на Технически инспекторат; 10. Справка за отговорните длъжностни лица в ДФЗ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г.; 11. Писма от 04.08.2020 г. и 10.08.2020 г. от дирекция „Човешки ресурси“ в МЗХГ – длъжностни щатни разписания, заповеди на министъра на ЗХГ за възлагане на правомощия относно РУО; 12. Писмо от 14.09.2020 г. относно изпълняване на длъжността „директор на дирекция“ на РСР 13. Писмо от 09.10.2020 г. относно съгласуване на проекти на одитен доклад и препоръки, с приложения	8 бр.
7.	Дирекция „Централно координационно звено“ към Министерския съвет 1. Писмо-отговор от 25.08.2020 г. от екипа на ИСУН към ЦКЗ на МС във връзка с предоставяне на информация относно права за достъп на МИГ и възможности за извършване на справки; 2. Писмо № 02.51-7 от 28.05.2020 г., приложения; 3. Проверка ИСУН- вътрешна среда-принт скрийн; 4. Писмо-отговор от 17.09.2020 г.; 5. Проверка ИСУН- публичен модул-принт скрийн.	10 бр.+ CD 1 бр. USB
8.	Комитет за координация за ВОМР 1. Писмо Изх.№ 17-147/18.10.2019 г. от заместник-министър на земеделието, храните и горите и РУО на ПРСР 2014-2020 г., с приложения Заповед РД09-912 от 18.11.2016 г. на министър на земеделието и храните за създаване на Комитет за координация на ВОМР; Заповед РД09-658 от 23.08.2017 г. на министъра на земеделието, храните и горите; Заповед РД09-43 от 17.01.2018 г на министъра на земеделието, храните и горите 1.1. протокол от първо заседание на Комитета за координация на подхода „Водено от общностите местно развитие“ по Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г., от 22.12.2016 г.; Протокол от второ заседание на Комитета за координация на подхода „Водено от общностите местно развитие“ по Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г., от 21 декември 2017 г.; Протокол от трето редовно заседание на Комитета за координация на подхода „Водено от общностите местно развитие“ по Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г., от 14.12.2018 г.; Протокол от четвърто заседание на Комитета за координация на подхода „Водено от общностите местно развитие“ от 19.12.2019 г.; 1.2. Вътрешни правила за работа на КК на подхода „ВОМР“ за периода 2014-2020 г., Проект; 1.3. Писмо от 07.08.2020 на ДФЗ; 2. Публикувани заповеди на Единния информационен портал: Заповед РД09-912 от 18.11.2016 г. на министър на земеделието и храните за създаване на Комитет за координация на ВОМР; Заповед РД09-658 от 23.08.2017 г. на министъра на земеделието, храните и горите; Заповед РД09-975 от 20.12.2017 г. на министъра на земеделието, храните и горите; Заповед РД09-43 от 17.01.2018 г на министъра на земеделието, храните и горите; Заповед РД09-930 от 18.10.2018 г на министъра на земеделието, храните и горите; Заповед РД09-1094 от 14.12.2018 г на министъра на земеделието, храните и горите.	USB- 1 бр.+ 44 бр.
9.	МИГ Балчик 1.Писмо по електронна поща от 06.03.2020 г. и приложения 1.1 Стратегия за ВОМР; 1.2 Доклад за извършените дейности по подмярка 19.4 „Текущи разходи и популяризиране на стратегия за ВОМР“ на СНЦ „МИГ Балчик – Генерал Тошево“ – период на отчитане 20.04.2018 г. до 31.12.2018 г.; 1.3 Доклад за извършените дейности по подмярка 19.4 „Текущи разходи и популяризиране на стратегия за ВОМР“ на СНЦ „МИГ Балчик – Генерал Тошево“ 01.01.2019 г. до 31.12.2019 г.; 1.4 Годишен доклад за отчитане изпълнението на Стратегия за водено от общностите местно развитие – Подмярка 19.2 – период на отчитане 20.04.2018 г. – 31.12.2018 г.;	USB

	1.5 Годишен доклад за отчитане изпълнението на Стратегия за Водено от общностите местно развитие – Подмярка 19.2 „Прилагане на Операции в рамките на Стратегия за водено от общностите местно развитие“ – период на отчитане 01.01.2019 г. – 31.12.2019 г.; 1.6 Доклад от Мониторинг и оценка на Стратегията за ВОМР за изпълнение на задълженията на МИГ по чл.34, параграф 3, буква „ж“ от Регламент (ЕС) 1303/2013, декември 2019 г.; 1.7 Аналитичен доклад „Проучване и анализ на въздействието от изпълнението на Стратегията за водено от общностите местно развитие на МИГ „Балчик – Генерал Тошево“, декември 2019 г.; Таблицы в Ексел към Годишен доклад за 19.2 – 2018 г.; 2.Писмо по електронна поща от 23.04.2020 г. Изх.№40 от 22.04.2020 г.; 3.Писмо по електронна поща – уточняващи въпроси от 04.05.2020 г.	
10.	МИГ Белово 1. Писмо по електронна поща от 06.03.2020 г.; 1.1. Протокол от посещение на място Подмярка 19.4 „Текущи разходи и популяризиране на СВОМР от 10.10.2018 г.; 1.2. Контролен лист от проверка на място от 12.06.2019 г. 2. Писмо от 23.04.2020 г.	USB
11.	МИГ Каспичан 1. Писмо по електронна поща от 10.03.2020 г. и приложения: 1.1 Заповед № 34 от 07.08.2017 г.; Заповед № 39 от 07.11.2017 г.; Заповед №42 от 13.09.2018 г.; 1.2. Права за достъп; 1.3. Контролен лист за проверка на място по подмярка 19.2 от 13.06.2019 ; 1.4. Протокол от извънредно посещение на място по подмярка 19.2 от 24.06.2019 г.; 2. Писмо по електронна поща – отговори със срок 12.05.2020 г.: 2.1. Контролен лист от проверка на място по подмярка 19.2 от 13.06.2019; 2.2. Формуляр за мониторинг по подмярка 19.2 „Прилагане на операции в рамките на стратегиите за ВОМР“; 2.3. Права за достъп; 2.4. Информация за общия бюджет по мярка 19.2 „ Прилагане на операции в рамките на стратегии за Водено от общностите местно развитие“; 2.5. Заповед № 24 от 07.08.2017 г.; 2.6. Писмо от МЗХГ до УС на Сдружение „Асоциация на Българска национална ЛИДЕР мрежа“ Изх.№ 15-471 от 06.12.2017 г.; 2.7. Справка за приети оценителни доклади за работата на КППП към МИГ Нови Пазар – Каспичан – (хронологичен ред) към 31.12.2019 г.; 2.8. Условия за кандидатстване.	USB
12 .	МИГ Котел 1. Писмо по електронна поща от 09.03.2020 г. и приложения: 1.1 Заповед № 34 от 06.08.2019 г.; Заповед № 36 от 06.08.2019 г.; Заповед №51 от 26.10.2018 г.; Заповед № 58 от 20.11.2018 г.; Заповед № 29 от 02.07.2019 г.; Заповед №30 от 02.07.2019 г.; Заповед №52 от 30.10.2018 г.; Заповед №14 от 30.04.2019 г.; Заповед №15 от 07.05.2019 г.; Заповед № 39 от 20.08.2019 г.; Заповед №21 от 10.06.2019 г.; 2. Писмо по електронна поща със срок 23.04.2020 г. – Информация от СНЦ „МИГ Котел, Сунгурларе и Върбица“, Споразумение за изпълнение на Стратегия за Водено от общностите местно развитие РД-50 – 194/29.11.2016 г.; 2.1. Писмо по електронна поща от м.05.2020 г.; 2.2. Искане и обосновка за изменение на ДБФП; 2.3. Справка за индикатори по отношение цялостното прилагане на СВОМР; 2.4. Регистри; 2.5. Посещения ОПРЧР.	USB
13.	МИГ Свиленград 1. Писмо отговори на въпроси от 05.03.2020 г., с приложения 2. Писмо от 12.05.2020 г., с приложения	USB
14.	МИГ Хисаря 1. Писмо по електронна поща от Сдружение „Местна инициативна група Хисаря“ с Изх. № 037-20 от 10.03.2020 г. 2. Писмо от 12.05.2020 г.	USB
Област 2 „Оценка“		
15.	Програма за развитие на селските райони 1. Писмо от 31.03.2020 г. (02.04.2020 г.) – отговори на въпроси с приложения от № 1 до № 6:	USB

	1.1. Приложение № 1 - Презентация на среща с МИГ – предизвикателства и успехи ВОМР (Насоки за оценка на ЛИДЕР/ВОМР на ЕК от 2017 г. и Ръководство за оценка от 2018 г.); 1.2. Приложение № 2 - Финален отчет на Обединение „ВОМР“; 1.3. Приложение № 3 – Мониторинг на СВОМР; 1.4. Приложение № 4 (Протокол от 13 заседание на КН на ПРСР, проведено на 08.11.2019 г. и Доклад от текуща оценка на ПРСР към 2018 г., май 2019 г.); 1.5. Приложение № 5 – съгласувателни писма на програмите относно годишните доклади на МИГ за 2017, 2018 и 2019 г.; 1.6. Приложение № 6 – заповеди ИСУН за ВОМР; 2. Писмо от 10.04.2020 г. – отговори на въпроси, в частта на отдел „ППНТП“ на дирекция „РСР“; 3. Писма от 15.04.2020 г.; 16.04.2020 г. и 24.04.2020 г. с приложения: годишен доклад за изпълнение на ПРСР за 2017 г. и писма за представяне на ЕК; доклади за последваща оценка на ПРСР 2007 -2013 – доклад от м. 03. 2018 г.; доклад от 01.2018 г. и писмо за представяне на ЕК; изменения на ПРСР2014-2020 – (1-5 версия); Приемо-предавателни протоколи за приемане работата на изпълнителя на годишен доклад за 2017 г.); 4. Писмо от 30.04.2020 г. с отговори на въпроси и приложени годишни доклади за изпълнение на стратегиите на МИГ от одитната извадка за 2017, 2018 и 2019 г.; 5. Писмо с отговор от 24.06.2020 г. с приложения: протокол от 08.11.2019 г. на XIII заседание КН на ПРСР, на което е представен доклад за текуща оценка на ПРСР2014-2020 към 2018 г.; протокол от 27.04.2020 г. за приемане от изпълнителя на окончателен доклад за текущата оценка на ПРСР за 2018г.; Протокол от XIV заседание на КН на ПРСР от 15.01.2020 г.; Отчет ВОМР за СКУСЕС към 30.06.2019 г.; 6. Протокол от 20.06.2019 г. на XII заседание на КН, с приложени материали, в т.ч. годишен доклад за изпълнение на ПРСР2014-2020 за 2018 г.; 7. Протокол от писмена процедура на КН на ПРСР2014-2020, проведена 12-25.06.2018 г., с приложен годишен доклад за изпълнение на ПРСР за 2017 г.; 8. РД-И-33 за преглед на предвидените дейности за извършване на оценка на изпълнението на стратегиите за ВОМР в одитната извадка.	
16.	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 1. Протокол от неписъствено заседание на КН на ОПИК и ОПИМСП за приемане на плана за оценка на програмата; планове за оценка – м.03.2016 г.; м.10.2018 г. и м.05.2019 г.; 2. Глава XIII „Наблюдение и оценка на програмата“ от Процедурен наръчник на ОПИК 2014-2020-м.09.2017 г.; 3. Писма от 17.02.2020 г. и 21.02.2020 г.- отговори на въпроси и предоставяне на информация с приложения: извлечение от електронна страница на МИ за обществена поръчка с предмет „Междинна оценка на ОПИК 2014-2020“; доклад от дейност 2: Анализ и оценка на приноса на ОПИК за постигане на целите на стратегическите документи.; 4. Писмо от 23.07.2020 г. и 23.06.2020 г. – отговори на въпроси с приложения: ел. писма до КН с отчети за изпълнението на стратегии за ВОМР за 2017, 2018 и 2019 г.	USB
17.	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 1. Писма отговори на въпроси от 19.11.2019 г. с приложения: Глава X от Процедурен наръчник на ОПРЧР; писма от УО на ОПРЧР до УО на ПРСР за съгласуване на годишни доклади на МИГ за 2017 и 2018 г. (№0404-90 от 11.03.2019 г.; № 0404-141 от 17.04.2019 г. и № 0404-83 от 22.03.2018 г.); отговор по т.3 и т.4 по повод прехвърляне на средства на основание чл.40 от ПМС №161 от 2016 г.; приложение по т.6 – договори към 18.11.2019 г.; приложение по т.7 – отдели за ВОМР; указания за показателите по програмата, необходими за изготвяне на годишен доклад; годишен доклад за изпълнение на ОПРЧР за 2018 г.; Глава X ВОМР от Процедурен наръчник на ОПРЧР и Указания за прием и изпълнение на проекти; Протокол от 26.11.2018 г. от заседание на междуведомствена работна група за оценки на програмите; 2. Писмо от 17.02.2020 г. с предоставен План за оценка на ОПРЧР от м.12.2015 г.; 3. Глава XIV „Оценка на ОПРЧР“ от Процедурния наръчник на ОПРЧР.	USB
18.	Оперативна програма „Околна среда“ 1. Писма от 25.03.2020 г. и 15.04.2020 г.- отговори на въпроси; 2. Писмо от 19.06.2020 г. с приложения: заповеди за утвърждаване на Процедурен наръчник на ОПОС (заповед № РД-ОП-21 от 20.03.2015 г.; заповед № РД-ОП-6 от 20.01.2017 г. на министъра на околната среда и водите) и част L относно плана за оценка на програмата; 3. Процедурен наръчник на ОПОС 2014-2020 –версии; 4. Писмо от 30.06.2020 г. – отговори на въпрос и приложен окончателен доклад за оценка за напредъка по изпълнението приоритетни оси 1,2,3,4 и 6 на ОПОС2014-2020;	USB

	5. Документи във връзка с обществена поръчка с предмет „Извършване на оценки на изпълнението на ОПОС 2014-2020 – извлечение от Регистър на обществените поръчки на АОП, техническа спецификация, решение за откриване на процедура; 6. Писмо ; от 01.07.2020 г. - отговори на въпроси с приложен встъпителен доклад по дейност 4: оценка на прилагането на ОПОС 2014-2020 чрез подхода ВОМР; 7. План за оценка на ОПОС 2014-2020 от 15.06.2016 г.; 8. Годишен доклад за изпълнението на ОПОС 2014-2020 за 2019 г.	
19.	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 1. Писмо от 17.02.2020 г. и 24.02.2020 г. – отговори на въпроси с приложения: Планове за оценка на ОПНОИР - 2016, 2017 и 2018 г. и Глава XV „Оценка на ОПНОИР“ от Процедурен наръчник на ОПНОИР 2014-2020; 2. Писмо от 31.03.2020 г. – отговори на въпроси с приложения: 2.1. Приложение към въпрос № 1 –протоколи на КН за приемане на Планове за оценка на ОПНОИР (Протокол от писмена процедура на КН на ОПНОИР, проведена през периода м. 03-05.2016 г. и решение на УО за приемане на плана от 2016 г.; Протокол от писмена процедура на КН на ОПНОИР, проведена м.08.2017 г. и Решение на УО за утвърждаване на плана ; Протокол № 10 от м.11.2018 г. за изменение на плана за оценка на програмата); 2.2. Приложение към въпрос № 8- Писмо № 0208-7 от 09.03.2020 г. от УО на ОПНОИР до УО на ПРСР за съгласуване на годишните доклади на МИГ за 2019 г.; Писма № 0208-9 от 21.03.2019 г. и от 02.04.2020 г. на УО на ОПНОИР до УО на ПРСР за съгласуване на годишните доклади на МИГ за 2018 г.; 2.3. Приложение към въпрос № 9- Писма на МИГ, с които са представени годишни доклади за 2018 г. и 2019 г. (вх. № 1103-50/02.03.2020 г.; № 1103-43/19.02.2020 г.; № 1103-26/07.03.2019 г.; № 1103-28/14.03.2019 г.; № 1103-38/17.02.2020 г.; № 1103-42/19.02.2020 г.; №1103-41/19.02.2020 г.); 2.4. Приложение към въпрос № 11- заповеди на РУО на ОПНОИР за определяне на работна група във връзка с подхода ВОМР (заповед № РД 09-84/25.05.2018 г.; заповед № РД 09-23/04.02.2019 г.).	USB
20.	Стратегии за ВОМР на 6 МИГ от одитната извадка: 1.стратегия на МИГ Балчик-Генерал Тошево; 2.стратегия на МИГ Белово-Септември, Велинград; 3.стратегия на МИГ Нови пазар - Каспичан; 4.стратегия на МИГ Котел, Сунгурларе и Върбица; 5.стратегия на МИГ Свиленград-Ареал; 6.стратегия на МИГ Хисаря.	USB
21.	Заседания на КН на оперативните програми и ПРСР	USB
22.	Сключени договори към 31.12.2019 г. по оперативни програми – формат „Ексел“	USB
23.	РД-П-19 за определяне на одитна извадка за проверка на одобрени местни инициативни групи, на етап изпълнение на одитната задача; РД-И-14а за определяне на конкретните единици от сключени договори, за извършване на директни съществени проверки по документи в ИСУН 2020, финансирани от програми по мерки, включени в стратегии за ВОМР на МИГ включени в одитна извадка.	9 бр.
24.	РД-И-64 за систематизиране и анализиране на събраната информация за административния капацитет на структурното звено за оценка в УО на ПРСР 2014-2020 г.	4 бр.