

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

от одитен доклад № 0300201216

**за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от
Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на
Националната програма за развитие: България 2020“
за периода 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.**

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата, в изпълнение на т. 7 от Решение на Сметната палата № 051 от 22.03.2018 г. и Заповед № ПК-03-02-003 от 12.07.2021 г. на заместник-председател на Сметната палата е осъществен контрол за изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300201216 за извършен одит на изпълнението „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“ за периода 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.

В резултат на извършения одит, окончателният одитен доклад, който съдържа общо 4 (четири) препоръки, 2 (две) от които са с общо 11 (единадесет) подпрепоръки, е изпратен на министъра на образованието и науката/изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОПНОИР 2014-2020), министъра на труда и социалната политика и заместник-министър председателя със срок за изпълнение до 31.12.2018 г.

С писмо вх. № 04-15-10 от 27.12.2018 г., министърът на образованието и науката уведомява Сметната палата за предприетите действия за изпълнение на препоръките, в срока, определен с Решение № 051 на Сметната палата от 22.03.2018 г. (Протокол № 9) и в съответствие с изискванията на чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСП).¹ С писмо вх. № 04-15-10 от 03.04.2019 г., министърът на образованието и науката предоставя допълнителна информация за предприетите действия за изпълнението на две от дадените от Сметната палата подпрепоръки.²

С писмо вх. № 04-13-5/21.12.2018 г., в срока, определен за изпълнение на препоръките и в съответствие с изискванията на чл. 50, ал. 2 от ЗСП, министърът на труда и социалната политика уведомява писмено председателя на Сметната палата за предприетите действия по изпълнение на адресираната към него с одитния доклад препоръка.³ В писмото се посочва, че управляващият орган (УО) на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР 2014-2020) подготвя изменение на Наръчника, като в главата за програмиране и договаряне предстои да бъде добавен текст, изискващ всяко изменение на индикативната годишна работна програма (ИГРП) да бъде придружено с обосновка и мотиви, съобразени и с изискванията на ПМС № 162/2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 г. – 2020 г.

В рамките на осъществявания контрол за изпълнение на препоръките, с писмо с вх. № 04-13-11 от 26.07.2021 г., от министърът на труда и социалната политика е представена допълнителна актуализирана информация за предприетите мерки и действия за изпълнение на дадената препоръка. Към писмото са приложени документи, в електронен вариант, удостоверяващи предприетите действия.⁴

В противоречие с изискванията на чл. 50, ал. 2 от ЗСП, от заместник-министър председателя не е изпратено уведомление до председателя на Сметната палата за предприетите мерки и действия за изпълнението на дадените препоръки.

При извършване на контрола за изпълнение на препоръките, с писмо с вх. № 03-06-17 от 16.07.2021 г., директорът на дирекция „Добро управление“ и ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление 2014-2020“ (ОПДУ 2014-2020) представя информация за предприети мерки и действия за изпълнение на дадената препоръка, като към писмото са приложени документи, удостоверяващи предприетите действия.⁵

¹ Одитно доказателство № 1;

² Одитно доказателство № 2;

³ Одитно доказателство № 3;

⁴ Одитно доказателство № 4;

⁵ Одитно доказателство № 5;

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

РЕЗУЛТАТИ

I. При осъществения последващ контрол за изпълнението на препоръките към министъра на образованието и науката/изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОПНОИР 2014-2020) е установено:

По препоръка 1 *В Наръчника за управление и изпълнение на ОПНОИР 2014-2020 да се предвидят конкретни и подробни процедури и правила за:*

1.1. прилагане на систематичен подход за приоритизация на процедурите и операциите, предвидени за включване в Индикативната годишна работна програма (ИГРП) за съответните години въз основа на извършена обосновка, оценка и анализ на потребностите и наличие на конкретни разчети⁶;

1.2. въвеждане на изисквания за обосновки, мотиви и посочване на конкретни причини за измененията на ИГРП⁷;

Препоръката, адресирана към министъра на образованието и науката/изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж““ включва две подпрепоръки, изпълнението на които е обект на отделен анализ и оценка.

По подпрепоръка 1.1.

Подпрепоръката за *прилагане на систематичен подход за приоритизация на процедурите и операциите, предвидени за включване в ИГРП въз основа на извършена обосновка, оценка и анализ на потребностите и наличие на конкретни разчети* е във връзка с направените констатации по точка 4.2, раздел I от част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че при разработването и одобряването на ИГРП по ОПНОИР 2014-2020 и ОПДУ 2014-2020, в утвърдените Наръчници на съответната оперативна програма няма предвидени процедури и правила, които да регламентират изисквания за прилагане на систематичен подход и подробна приоритизация на процедурите и операциите, предвидени за включване в ИГРП за съответните години въз основа на извършена обосновка, оценка и анализ на потребностите и наличие на конкретни разчети. Такава процедура не е предвидена и за обосноваване и мотивиране на последващите изменения на ИГРП.

В изпълнение на дадената препоръка, Управляващият орган на ОПНОИР 2014-2020 одобрява промени в Наръчника за управление и изпълнение на ОПНОИР 2014-2020,⁸ съгласно които, в Глава 5 „Програмиране и планиране“, версия 4 от м. май 2018 г., в процедурата по планиране на операциите, т. 5.5.1. „Индикативна годишна работна програма“⁹, при планиране на операциите по оперативната програма, УО извършва анализ като взема предвид:

- необходимостта от балансирано разпределение на процедурите за безвъзмездна финансова помощ по ОПНОИР 2014-2020, което осигурява спазване на правилото N+3;
- актуалността на нормативна база, касаеща обхвата на отделните процедури и наличието на изменения, които са в процес на разработване, съгласуване и одобрение;
- наличие на изменение в образователните политики на национално ниво;
- готовността на потенциалните кандидати за подаване на проектни предложения по съответната процедура;

⁶ част Констатации и оценки, раздел I, т. 4.2.;

⁷ част Констатации и оценки, раздел I, т. 4.1.2.;

⁸ Одитно доказателство № 1;

⁹ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306>;

- натовареността на потенциалните кандидати от гледна точка на голям брой процедури за безвъзмездна финансова помощ по ОПНОИР 2014-2020, които се провеждат паралелно;

- необходимостта от паралелно или последователно обявяване на процедури за безвъзмездна финансова помощ по ОПНОИР 2014-2020 и другите оперативни програми в случай на интегрирани проектни предложения;

- адекватно разпределение във времето с оглед натовареността на системите за управление и контрол на ОПНОИР 2014-2020;

- наличие на други специфични фактори, които оказват влияние върху периода на обявяване на процедурите за безвъзмездна финансова помощ.¹⁰

С извършването на тези анализи и при отчитане на посочените фактори се създават условия за прилагане на систематичен подход при планиране и приоритизиране на процедурите, предвидени за включване в индикативните годишни работни програми.

Подпрепоръка 1.1. е изпълнена.

По подпрепоръка 1.2.

Подпрепоръката за въвеждане на изисквания за обосновки, мотиви и посочване на конкретни причини за измененията на ИГРП е дадена във връзка с констатациите по т. 4.1.3. от раздел I в част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че в процедурните правила, свързани с одобряването на измененията на индикативните годишни работни програми, в наръчниците на ОПРЧР 2014-2020 и ОПНОИР 2014-2020 липсва въведен механизъм за обосновка на предлаганите промени, с което не се осигурява увереност, че те са предлагани въз основа на обективен анализ след приоритизация на проблемите и са реакция на действителни промени в потребностите.

В Глава 5 от актуализирания през м. май 2018 г. Наръчник за управление на ОПНОИР 2014-2020¹¹, в т. 5.5.1 „Индикативна годишна работна програма“¹² се посочва, че Дирекция „Правно нормативно обслужване (ПНО) в УО изготвя предложение за включване на операции в ИГРП или изменения в ИГРП и внася доклад, придружен от проект на ИГРП от директора на дирекция ПНО до ръководителя на УО. Докладът се съгласува от заместник-изпълнителния директор и се представя за одобрение на ръководителя на УО. Проектът на ИГРП се съгласува, съгласно Приложение 5.3.1 „Лист за проверка на ИГРП“, и се одобрява от ръководителя на УО или упълномощено от него лице.¹³

В Приложение 5.3.1 - Дейност 1 е предвидено проектът на ИГРП да съдържа конкретни причини, мотиви и обосновка, с предложение за операциите, които да бъдат включени в ИГРП за съответната година/за необходимост от изменение на ИГРП.¹⁴ В Приложението са добавени контроли № 3 - за съгласуване на проекта на ИГРП/проекта на изменена ИГРП и контроли № 9 – за изпращане на ИГРП за съгласуване от Съвета за координация при управление на средствата от Европейския съюз (СКУСЕС).¹⁵

С извършените промени в Наръчника на ОПНОИР 2014-2020 са въведени изисквания за обосновки, мотиви и посочване на конкретни причини за измененията на ИГРП, с което е осигурено изпълнението на дадената подпрепоръка.

Подпрепоръка 1.2. е изпълнена.

¹⁰ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306;>

¹¹ версия 4 от м. май 2018 г.;

¹² <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306;>

¹³ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306;>

¹⁴ Одитно доказателство № 1;

¹⁵ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306;>

По препоръка 3 УО на ОПНОИР 2014-2020 да предприеме действия за:

3.1. ясна обосновка при определяне и изменение на критерии за подбор на операциите¹⁶;

3.2. въвеждане на механизъм за опростено отчитане на разходи¹⁷;

3.3. инициране въвеждането на автоматизирани контроли за съответствие на бюджета по дейности и общия бюджет по проектното предложение¹⁸;

3.4. въвеждане на единен подход при определяне на разходни норми и бюджет за един участник¹⁹;

3.5. по-ясно обвързване на бюджета с плана за дейностите при процедурите за директно предоставяне на БФП²⁰;

3.6. включване в Насоките за кандидатстване на правила за избор на партньор²¹;

3.7. въвеждане на критерии за подбор на отговорните длъжностни лица в МОН за изпълнение на отговорните функции, свързани с ОПНОИР²²;

3.8. въвеждане на правила за делегиране на функции на екипите за управление и включване на външни членове при управление на проекти финансирани със средства по ОПНОИР и външни оценители^{23,24};

3.9. въвеждане на адекватни индикатори за резултат и изпълнение, обвързани с целите²⁵.

Препоръката, адресирана към министъра на образованието и науката/ изпълнителния директор на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“(ОПНОИР)“ включва девет подпрепоръки, изпълнението на които е обект на отделен анализ и оценка.

По подпрепоръка 3.1.

Подпрепоръката за ясна обосновка при определяне и изменение на критерии за подбор на операциите е във връзка с направените констатации по т.1 от раздел II, част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че:

При 67 на сто от процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) в одитната извадка са извършени изменения в Насоките и условията за кандидатстване; пакета документи и приложенията към тях; документи и условия за партньорите по проектите; образци на документи; декларации и споразумения; промяна в крайния срок за подаване на проектните предложения; максималния срок за изпълнение на проекта; увеличение на процента на отделни допустими разходи и др., като от страна на УО и Комитета за наблюдение (КН) на ОПНОИР 2014-2020 не е осигурена достатъчна мотивирана обосновка на критериите за избор на операция/ аргументи за предлаганите промени, с което не е спазена предвидената процедура в т. 5.5. на Глава 5 „Програмиране“ от Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020. Допусканите чести изменения и допълнения, пропуски в процеса на разработването, одобряването и публикуването на Насоките за кандидатстване въз основа на приети/ одобрени критерии за подбор на операции без достатъчна мотивировка (ОПНОИР 2014-2020), както и последващи изменения и допълнения в тях (ОПРЧР 2014-2020), пакета от документи за кандидатстване и приложенията към тях за всяка процедура, в случаите, когато не са налице обосновани причини, създават риск за неефективно изразходване на средствата по програмите. В изпълнение на дадената препоръка УО на ОПНОИР 2014-2020 приема промени в Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020 (Версия 4 от 18.05.2018 г.), като в

¹⁶ Част Констатации и оценки, раздел II, част II, 2.2.1;

¹⁷ Част Констатации и оценки, раздел II, 2.4.6а;

¹⁸ Част Констатации и оценки, раздел II, т. 2.4.4.3ж;

¹⁹ Част Констатации и оценки, раздел II, т. 2.2.4.9;

²⁰ Част Констатации и оценки, раздел II, 2.2.4.3.е;

²¹ Част Констатации и оценки, раздел II, т. 2.2.4.2.;

²² Част Констатации и оценки, раздел II, т. 2.2.3.;

²³ Част Констатации и оценки, раздел II, т. 2.2.3.;

²⁴ Част Констатации и оценки, раздел II, т. 2.2.4.10;

²⁵ Част Констатации и оценки, раздел II, т. 2.2.4.4;

Глава 5, в т. 5.5.2 – Разработване/промяна на критерии за подбор на операции и методология за оценка на проектни предложения, е въведена процедура за разработването/промяната на операциите в рамките на ОПНОИР 2014-2020 г. и изискване за представяне на мотивирана обосновка.²⁶

Съгласно Наръчника за изготвените критерии за подбор на операция и методология за оценка на проектни предложения се попълва контролен лист (Приложение 5.5.) от експерт от дирекция „Правно нормативно обслужване“ (ПНО), директора на дирекция „Програмиране, наблюдение и оценка“, експерт/и директор на дирекция „Подбор на проекти и договаряне“, експерт/и главен директор на главна дирекция „Верификация“, експерт/и директор на дирекция „Финансово планиране, счетоводство и плащания“, експерт/и директор на дирекция „Управление на риска и контрол“, заместник изпълнителния директор на ИА ОПНОИР и Ръководителя на УО. Наръчникът предвижда, в случаите, когато се предлагат промени на вече одобрени критерии за подбор на операция и методология за оценка на проектни предложения, дирекция ПНО да представи конкретна, ясна и мотивирана обосновка на ръководителя на УО и КН за предлаганите промени. В Контролния лист за проверка на критерии за подбор на операции и методология за оценка на проектни предложения (Приложение 5.5) е предвидена контрола № 1 - Разработване на проект на критерии за подбор на операция и/или промяна на одобрена/и операция/и.²⁷

С извършените промени в Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020 е въведено изискване за ясна обосновка при определяне и изменение на критерии за подбор на операциите.

Подпрепоръка 3.1. е изпълнена

По подпрепоръка 3.2.

Подпрепоръката за *въвеждане на механизъм за опростено отчитане на разходи* е във връзка с направените констатации по т. 2.2.4 от раздел II на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че В стратегията на ОПНОИР 2014-2020 са дадени акценти за намаляване на административната тежест за бенефициера и е начертан подходът, който трябва да се следва, но липсата на въведена методология за опростено отчитане на разходите създава трудности и забавяния при изпълнението на проектите. .

В изпълнение на дадената препоръка, УО на ОПНОИР 2014-2020 предприема действия за опростяване на правилата за финансиране по оперативната програма, като е сформирана работна група по прилагане на Националната методология за опростени разходи по отношение разходите за организация и управление.²⁸ Работната група разработва методология за определяне на единна ставка за финансиране на дейностите за организация и управление при процедури за конкурентен подбор и директно предоставяне по приоритетни оси 2 и 3 на ОПНОИР 2014-2020 чрез прилагане на Национална методология, приета с Решение на МС № 253 от 3 май 2017 г., както и актуализирана Стандартна таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнение на проекти, съфинансирани от ЕСФ по приоритетни оси 2 и 3 на ОПНОИР 2014-2020. Методологиите са включени като приложения към Насоките за кандидатстване по процедури за директно предоставяне на БФП „Подкрепа за успех“²⁹, „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“³⁰, „Образование за утрешния ден“³¹, както и в одобрените указания към местните инициативни групи за разработване на Условия за кандидатстване по процедура чрез подбор на проекти „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони (по подхода ВОМР)“.³²

²⁶ Одитно доказателство № 1;

²⁷ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306>;

²⁸ Одитно доказателство № 1;

²⁹ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=621>;

³⁰ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=637>;

³¹ <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=651>;

³² Одитно доказателство № 1;

В процеса на разработване на насоките за кандидатстване по съответната процедура, работната група разработва и Стандартни таблици за разходите за единица продукт и методологии, обосноваващи изведените размери на разходите, които са индивидуални за всяка процедура, съобразени са с конкретните специфики на процедурата и се базират основно на исторически данни от изпълнението на проекти или дейности от сходен тип.³³

Създадени са условия и е въведен механизъм за опростено отчитане на разходи, като е приета методология за определяне на единна ставка за финансиране на дейностите за организация и управление при процедури за конкурентен подбор и директно предоставяне по приоритетни оси 2 и 3 на ОПНОИР 2014-2020.

Подпрепоръка 3.2. е изпълнена

По подпрепоръка 3.3.

Подпрепоръката за инициране въвеждането на автоматизирани контроли за съответствие на бюджета по дейности и общия бюджет по проектното предложение е във връзка с направените констатации по т. 2.2.4.3ж от раздел II на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че не са спазвани заложените в оперативната програма ръководни принципи за подбор на проекти за връзка между заложените в проекта цели, планираните за изпълнение дейности и очаквани резултати, както и за връзка между резултата и размера на разходите, необходими за постигането му.

При извършената проверка на проекти в одитната извадка е установено несъответствие на разходите в бюджета на проекта с разходите по отделните дейности за всички проекти, включени в одитната извадка по ОПНОИР 2014-2020. Повечето от тези пропуски са установени и коригирани на етап оценка на проектното предложение от оценителната комисия, а други – с допълнителни споразумения (анекси) към сключените договори; при извършване на промени в дейности с анекси към договори не са отразявани промените в общия бюджет по всички проекти.

В изпълнение на дадената препоръка министърът на образованието и науката посочва, че към м. декември 2018 г. ИСУН 2020 не предоставя техническа възможност за въвеждане на автоматизирани контроли, с които да се гарантира съответствието на бюджета по дейности и общия бюджет по проектното предложение. До създаването на такава възможност в ИСУН 2020, УО на ОПНОИР 2014-2020 предприема необходимите действия за предотвратяване на евентуални несъответствия като при оценка на проектното предложение се следи за съответствие на посочените от бенефициента суми и при необходимост се извършват служебни корекции.³⁴

Съгласно Ръководството за потребителя за модул „Договори“ и модул „Проектно досие“ на ИСУН 2020 модула за служебно ползване, версия от м. юни 2021 г., е предвидено „...Системата да визуализира форма за попълване на данни, в която разходите да бъдат разпределени по тримесечие от изпълнението на договора и по бюджетни редове. Системата автоматично сумира въведените стойности в раздела и прави проверка за съответствието им с общата стойност на разходите, заложен по договора.....“, с което се прекратява риска от несъответствие между общия бюджет по сключените договори за БФП и извършените изменения в стойността на планираните разходи за изпълнение на дейностите по проектите, финансирани с тях.³⁵

Подпрепоръка 3.3. е изпълнена.

³³ Одитно доказателство № 1;

³⁴ Одитно доказателство № 1;

³⁵ Ръководството за потребителя за модул „Договори“ и модул „Проектно досие“ на ИСУН 2020, модула за служебно ползване:

https://files2020.government.bg/9425a53d-e77a-4596-8509-ce77b7ac402b?access_token=Yy6k3aCIAcKyNUhk7IM4uigKdEJMN2SWz0XUE7AnWac0N9toDoKtg3iJTII0IBMnTYAvRlpT9xobKfVqv9xRR34-w5_vR-oH2kg_wuCWoCRmBEloJx6K0LjkcGiX6pyHEJig5uQG95IP5Au_zBLMmpSA7mkfSN4Nnw-Cb0e9uljb5FR5AyRC_QywyvKSo3B0Gt8lpBuh4UjCP7b6kB00VGhx2OAgkI0JxGBNm4hewBsPe6PXB4N3ix-5tFRzsaCCiozYLookhVrkYmaHI5B4A

По подпрепоръка 3.4.

Подпрепоръката за *въвеждане на единен подход при определяне на разходни норми и бюджет за един участник* е във връзка с направените констатации по т. 2.2.4.9 от раздел II на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че издадените заповеди на ръководителя на УО на ОПНОИР 2014-2020 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) и сключените въз основа на тях договори, са променяни многократно, а част от измененията са в резултат на пропуски на оценителните комисии, включително за изискването на подробни разчети за обосноваване на разходи. Предвид бележките на оценителните комисии в етапа на техническата и финансова оценка може да се заключи, че при процедурите за директно предоставяне, в процеса на подготовка на проектните предложения, от конкретния бенефициент МОН не е осъществен достатъчен контрол за спазване на изискванията в Насоките за кандидатстване.

В изпълнение на дадената препоръка министърът на образованието и науката посочва, че УО на ОПНОИР 2014-2020 прилага опростени правила на отчитане на обявените през 2018 г. процедури, с което е въведен единен подход при определяне на разходни норми и бюджет за един участник при няколко процедури за директно предоставяне: „Квалификация на педагогическите специалисти“; „Интегрирани мерки за подобряване на достъпа до образование“; „Подкрепа за успех“; „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“. Работната група за опростени разходи се свиква в процеса на подготовка на насоките за кандидатстване по всяка процедура, за да се анализират допустимите дейности и да се идентифицира за кои от тях е възможно да се прилага разходна норма за един участник, след което се изготвя методология за опростени разходи с разходни норми за един участник за всички категории разходи по процедурата, за които е приложимо³⁶.

С прилагането на опростени правила за отчитане на обявените процедури по ОПНОИР 2014-2020 и изготвянето на методология за опростени разходи е въведен единен подход при определяне на разходни норми и бюджет за един участник.

Подпрепоръка 3.4. е изпълнена.

По подпрепоръка 3.5.

Подпрепоръката за *по-ясно обвързване на бюджета с плана за дейностите при процедурите за директно предоставяне на БФП* е във връзка с направените констатации по т. 2.2.4.3е от раздел II на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че не е допълнено проектното предложение по процедура за директно предоставяне BG05M20P001-2.003-0001 „Студентски практики – фаза 1“ с информация относно начина на определяне на 10 %-то увеличение на броя на студентите, по проекта, като не е посочен дялът на студентите от предходния период, които са завършили успешно обучението нито максималният срок, в рамките на който да бъде завършено обучението, за да се определи обосноваване какъв бюджет е възможно да бъде освободен за включване на допълнителен брой студенти.

В изпълнение на дадената препоръка министърът на образованието и науката посочва³⁷, че от УО на ОПНОИР 2014-2020 са предприети действия за осигуряване на ясна връзка между дейности и разходи, като при разработването на насоките за кандидатстване по процедури за директно предоставяне на БФП „Квалификация на педагогическите специалисти“, „Подкрепа за успех“, „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ и „Образование за утрешния ден“, допустимите разходи, посочени в насоките за кандидатстване по съответната процедура са съобразени с целите/дейностите по процедурата. Ако се установи, че проектното предложение съдържа недопустими дейности и разходи, оценителната комисия ги отстранява. Процедурата е

³⁶ Одитно доказателство № 1;

³⁷ Одитно доказателство № 1;

регламентирана в Глава 5 от Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020, т. 5.5.6 – Провеждане на процедури на директно предоставяне.³⁸

С извършените промени в Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020 е въведено изискване при разработване на Насоки за кандидатстване по процедури за директно предоставяне на БФП, да се въведат специфични контроли в методологията за оценка на проектни предложения, които гарантират, че при разработване на проектното предложение конкретният бенефициент ще предостави ясна връзка и обвързаност между бюджета и дейностите на процедурата, респективно плана за действие.

Подпрепоръка 3.5. е изпълнена.

По подпрепоръка 3.6.

Подпрепоръката за включване в Насоките за кандидатстване на правила за избор на партньор е във връзка с направените констатации по т. 2.2.4.2 от раздел II на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че в Наръчника по ОПНОИР 2014-2020 не са включени изисквания за подписването на Декларация за липса на конфликт на интереси от кандидата и партньорите по проекта, както и че в Насоките за кандидатстване и пакета с документация към тях не е утвърден образец. Като аргумент за неподписване на декларацията е посочен чл. 9, ал. 6 от ПМС № 107 от 2014 г., че изискванията по ал. 1 и ал. 3, включително към лицата по ал. 4 и ал. 5, не се отнасят за бюджетните предприятия. С приемането на ПМС № 162, в сила от 12.07.2016 г. отпадат нормите, че изискванията не са приложими за бюджетните предприятия.

В изпълнение на дадената препоръка министърът на образованието и науката посочва, че от УО на ОПНОИР 2014-2020 са предприети мерки при изготвянето на критерии за подбор на операция да бъдат включени правила за избор на партньори, които да бъдат одобрени от членовете на КН по програмата. Процедурата по изготвяне на правила за избор на партньори е регламентирана в Глава 5 от Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020, версия 4 от м. май 2018 г., т. 5.5.2 – Разработване/промяна на критерии за подбор на операции и методология за оценка на проектни предложения.³⁹ Посочено е, че при разработване/изменение на критерии за подбор на операция и методология за оценка на проектни предложения, следва да бъдат описани изискванията относно процеса на избор на партньор/и по процедурите по ОПНОИР 2014-2020, който е необходимо да се осъществява в съответствие с приложимото законодателство и съгласно правилата, принципите и спецификата на съответната процедура и съответния/ите критерий/и да се заложи/ат в методологията за оценка на проектни предложения по конкретната процедура.⁴⁰

С извършените промени в Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020 е въведено изискване за включване в Насоките за кандидатстване на правила за избор на партньор.

Подпрепоръка 3.6. е изпълнена.

По подпрепоръка 3.7.

Подпрепоръката за въвеждане на критерии за подбор на отговорните длъжностни лица в МОН за изпълнение на отговорните функции, свързани с ОПНОИР е във връзка с направените констатации по т. 2.2.4.2 от раздел II на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че за одитирания период функциите на ръководител на УО за ОПНОИР 2014-2020 са осъществявани от 2 министри на образованието и науката, и двама главни директори на Главна дирекция "Структурни фондове и международни образователни програми" към специализираната администрация на МОН. По смисъла на ПМС № 107 от 10.05.2014 г. бенефициент на шестте процедури е МОН.

Със заповед на министъра на образованието и науката, по силата на чл. 28, ал. 2, т. 4 на ПМС № 107 от 10.05.2014 г. са възлагани функции на конкретни служители на МОН, в

³⁸ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306;>

³⁹ Одитно доказателство № 1;

⁴⁰ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306;>

качеството им на административни ръководители, да представляват МОН като конкретен бенефициент по ОПНОИР 2014-2020 за: изготвяне и представяне на проектното предложение, за представяване и подписване на всички документи от името на конкретния бенефициент по съответната операция; и за ръководство на цялостния процес по управление, изпълнение, отчитане и контрол по дейностите по проекта (в т.ч. за организация и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки, за сключване на договори, за контрол на поемането на финансови задължения и др.).

Няма критерии за подбор на отговорните длъжностни лица в МОН, с които да се дава ясна аргументация за подхода при избор на служители на МОН за изпълнение на отговорните функции.

В изпълнение на дадената препоръка министърът на образованието и науката посочва, че при извършване на вътрешен подбор на служители, които да бъдат включени в екипите за организация и управление на проекти с конкретен бенефициент - Министерството на образованието и науката прилага утвърдените от ръководителя на УО на ОПНОИР 2014-2020 Указанията за конкретни бенефициенти. В указанията са заложили единни критерии, изисквания и процедури при избора на вътрешни и външни експерти, чрез които да се гарантира прозрачността и ефективността на този избор. Критериите се отнасят до състава и общата натовареност на служителите, които участват в екипите за организация и управление на проектите на МОН.⁴¹ Предложенията за избраните при подбора служител, които да бъдат включени в екипите на проектите, се оценяват от оценителни комисии на етап „Кандидатстване“ с проектно предложение по обявена от УО на ОПНОИР 2014-2020 процедура за финансиране.

С писмо вх. № 04-15-10/03.04.2019 г., министърът на образованието и науката е уведомил Сметната палата за допълнително предприети мерки по изпълнението на препоръки 3.7.⁴² В писмото е посочено, че със Заповед № РД09-869/21.03.2019 г. на министъра на образованието и науката са утвърдени „Правила за подбор на експерти за участие в екипи за организация и управление на проекти по ОПНОИР 2014 – 2020 г. с конкретен бенефициент – МОН“. Целта на вътрешните правила е да се осигури ефективен механизъм и прилагането на единни критерии, изисквания и процедури при подбора на експерти в екипите за организация и управление на проектите, с които да се гарантира прозрачността и ефективността на този подбор.

С приемането на Правила за подбор на експерти за участие в екипите за организация и управление на проектите са въведени критерии за подбор на отговорните длъжностни лица в МОН за изпълнение на отговорните функции, свързани с ОПНОИР 2014-2020.

Подпрепоръка 3.7. е изпълнена.

По подпрепоръка 3.8.

Подпрепоръката за въвеждане на правила за делегиране на функции на екипите за управление и включване на външни членове при управление на проекти финансирани със средства по ОПНОИР и външни оценители е във връзка с направените констатации по т. 2.2.3 от раздел II на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че от УО не са въведени правила за делегиране на функции на екипите за управление и включване на външни членове при управление на проекти финансирани със средства по ОПНОИР 2014-2020 и външни оценители. Не са въведени изисквания относно квалификация и опит, професионално развитие и съответно за вменяване на отговорности, с което не се спазват изискванията на чл. 125, параграф 3, т. г) на Регламент (ЕС) № 1303/2013 относно функциите на УО за осигурен необходим административен и оперативен капацитет преди одобряване на операцията и на Насоките на ЕК за СУК за наличие на необходимият персонал и експертен опит, както и за разделение на отговорностите. Липсата на правила за

⁴¹ Одитно доказателство № 1;

⁴² Одитно доказателство № 2;

избор и вменяване на отговорности може да доведе до избор на недостатъчно подходящи експерти, конфликт на интереси и съответно до неефективно изпълнение на проектите.

В изпълнение на дадената препоръка, министърът на образованието и науката посочва, че ръководството на МОН е предприело действия за създаване на специализирано звено за управление на проекти. С Устройствения правилник на МОН е прието изменение⁴³, съгласно което се създава Дирекция „Управление и изпълнение на проекти“ в специализираната администрация на министерството.⁴⁴ Дирекцията е отговорна за осъществяване на дейностите по изпълнение и управление на проекти или програми, финансирани със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове или от други международни и финансови институции, по които министъра на образованието и науката или министерството са бенефициенти.

В съответствие с утвърдените през 2017 г. „Вътрешни правила за заплатите на служителите в МОН“⁴⁵, в които е регламентирано, че дейностите по организация и управление на проекти да се изпълняват в рамките на длъжностната характеристика на служителите в установеното за тях работно време, размерът на възнаграждението за участие в екипите на проектите е на основата на часова ставка, определена от основната заплата на служителите. При подготовката на проектните предложения се предвиждат общата прогнозна заетост на екипа и очакваният размер на възнагражденията, благодарение на регламентираните процедури в Указанията на УО на ОПНОИР 2014-2020.⁴⁶

Във връзка с избора на оценители на проектните предложения по процедурите за подбор на проекти „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ и „Изграждане и развитие на центрове за компетентност“ е проведена процедура съгласно ЗОП, стартирана с Решение № РО-106/21.09.2016 г. Предметът на процедурата е свързан с избора на изпълнител, който да осигури експерти-оценители, които да извършат оценка на проектните предложения и на научния потенциал на кандидатстващите научни организации. В резултат на проведената процедура и сключения договор са осигурени експерти – външни оценители.

С писмо вх. № 04-15-10/03.04.2019 г., министърът на образованието и науката е уведомил Сметната палата за допълнително предприети мерки по изпълнението на препоръки 3.8.⁴⁷ В писмото е посочено, че със Заповед № РД09-856/20.03.2019 г. на министъра на образованието и науката са изменени Вътрешните правила за заплатите на служителите в МОН⁴⁸. В правилата се създават чл. 42а, 42 б и чл. 42 в, отнасящи се за заплащането на служителите, участващи в проектите.⁴⁹

С приемането на промени в УП на МОН и вътрешните актове са делегирани функции на екипите за управление на проекти, както и включването на външни експерти и оценители при управлението на проекти, финансирани със средства по ОПНОИР 2014-2020.

Подпрепоръка 3.8. е изпълнена.

По подпрепоръка 3.9.

Подпрепоръката за *въвеждане на адекватни индикатори за резултат и изпълнение, обвързани с целите* е във връзка с направените констатации по т. 2.2.4.4 от раздел II на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че при осъществения преглед на информацията за разходите за материали и консумативи в рамките на разходите за информация и публичност по проектите за процедурите в одитната извадка по ОПНОИР 2014-2020 са установени разходи със значителна стойност в размера на общите допустими разходи по проекта, в някои случаи за процедури, за които не е необходимо осъществяване на широко

⁴³ чл. 53 от УП на МОН, ДВ, бр. 12 от 2018 г.;

⁴⁴ Одитно доказателство № 2;

⁴⁵ Одитно доказателство № 2;

⁴⁶ Одитно доказателство № 2;

⁴⁷ Одитно доказателство № 2;

⁴⁸ утвърдени със Заповед № РД09-576/31.01.2019 г. на министъра на образованието и науката;

⁴⁹ Одитно доказателство № 2;

популяризиране и публичност като процедура „Студентски стипендии“ (например, чадъри – 36 хил. лв.; дребни сувенири – 45,6 хил. лв.; чаши – 24 хил. лв.); процедура „Студентски практики“ (сувенири с визуализация – 78 хил. лв.; клипборд – 30 хил. лв.; USB флаш памети – 24 хил. лв.) и др.

В изпълнение на дадената препоръка, министърът на образованието и науката посочва, че УО на ОПНОИР 2014-2020 предприема необходимите мерки за въвеждане на адекватни индикатори за резултат за всяка нова операция.⁵⁰ През 2018 г. са разработени и одобрен от Комитета за наблюдение на ОПНОИР 2014-2020 критерии за подбор на операции включващи индикатори за изпълнение и резултат, които са планирани по съответния инвестиционен приоритет на програмата и са пряко свързани с основната цел на операцията. УО включва и специфични за съответната операция индикатори, които са насочени към постигане на целите, но не са планирани в програмата. Процедурата е регламентирана в Глава 5 от Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020, версия 4 от май 2018 г., в т. 5.5.2 Разработване/промяна на критерии за подбор на операции и методология за оценка на проектни предложения⁵¹. Предвидено е попълване на Контролен лист за проверка на критерии за подбор на операции и методология за оценка на проектни предложения (Приложение 5.5), контрола № 37 и контрола № 38.

С извършените промени в Наръчника за управление на ОПНОИР 2014-2020 е въведено изискване за определяне на адекватни индикатори за резултат и изпълнение, обвързани с целите.

Подпрепоръка 3.9. е изпълнена.

II. При осъществения последващ контрол за изпълнението на препоръките към министъра на труда и социалната политика е установено:

По препоръка 2 В Наръчника за управление и изпълнение на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси ОПРЧР 2014-2020 да се предвидят конкретни и подробни процедури и правила за въвеждане на изисквания за обосновки, мотиви и посочване на конкретни причини за измененията на ИГРП⁵².

Препоръката е във връзка с констатацията по т. 4.1.2. от раздел I част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че в Наръчника за управление и изпълнение на ОПРЧР 2014-2020 не са въведени и определени изисквания за обосновки, мотиви и конкретни причини за измененията на ИГРП. Не са предвидени контролни дейности и контролни листа за проверки от УО на ОПРЧР 2014-2020 при актуализация и последващи изменения на ИГРП.

В изпълнение на дадената препоръка УО на ОПРЧР 2014-2020 одобрява⁵³ промени в Наръчника за управление и изпълнение на ОПРЧР 2014-2020,⁵⁴ с които в Глава 5 от „Програмиране и договаряне“ допълва изискване, че „Всяко изменение на ИГРП е придружено с надлежната за това обосновка и мотиви, следвайки и горепосочените изисквания на ПМС № 162/2016 г., като по този начин се осигурява прозрачност и проследимост на направените промени.

С извършените промени в Наръчника на ОПРЧР 2014-2020 са въведени изисквания за обосновки, мотиви и конкретни причини за измененията на ИГРП.

Препоръка 2 е изпълнена.

⁵⁰ Одитно доказателство № 1;

⁵¹ <http://sf.mon.bg/?h=downloadFile&fileId=1306>;

⁵² част Констатации и оценки, раздел I, т. 4.1.2.;

⁵³ Одитно доказателство № 4;

⁵⁴ Одитно доказателство № 4;

III. При осъществения последващ контрол за изпълнението на препоръките към заместник-министър председателя е установено:

По препоръка 4. *Да се предприемат действия от УО на ОП ДУ за включване в Наръчника за управление и изпълнение на ОП ДУ на процедура за инициране и обосноваване на промяна на оперативната програма*

Препоръката е във връзка с направените констатации по т. 5.1 от раздел I на част „Констатации и оценки“ от одитния доклад, че в утвърдения Наръчник за изпълнение на ОПДУ 2014-2020 няма специфична процедура относно извършването на изменения/промени в оперативната програма. В Системите за управление и контрол на ОП ДУ 2014-2020, които са елемент към Наръчника, са определени функциите на дирекция „Добро управление“, една от които е да изготвя предложения за промяна на оперативните програми, включително предложения за прехвърляне на средства между приоритетните оси, и да ги представя пред съответния КН. В тези случаи се прилагат разпоредбите на Регламент (ЕС) № 1303/2013, определените функции на КН, УО на ОПДУ 2014-2020 и на отдели в дирекция „Добро управление“.

В изпълнение на дадената препоръка, директорът на дирекция „Добро управление“ и ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление 2014-2020“ одобрява промени в Наръчника за изпълнение на ОПДУ 2014-2020.⁵⁵ Включена е Процедура I-II-03 „Процедура за изменение на Оперативна програма „Добро управление 2014-2020“.⁵⁶

С извършените промени в Наръчника на ОПДУ 2014-2020 е включена процедура за инициране и промяна на оперативната програма.

Препоръката по т. 4 е изпълнена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На министъра на образованието и науката/изпълнителния директор на ИА ОПНОИР, министъра на труда и социалната политика и заместник-министър председателя са дадени общо 4 препоръки и 11 подпрепоръки, като всички препоръки и подпрепоръки са изпълнени.

В хода на проверката са събрани 5 одитни доказателства.

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

⁵⁵ Одитно доказателство № 5;

⁵⁶ <https://www.eufunds.bg/bg/opgg/node/175>

ОПИС НА ПРИДРУЖАВАЩИТЕ ДОКЛАДА ДОКУМЕНТИ

№	Документ	Брой листа
1	Писмо вх. № 08-54-59 от 30.07.2021 г. от ръководителя на одитния екип до заместник-председателя на Сметната палата относно представяне на проект на доклад за резултатите от осъществения последващ контрол за изпълнение на препоръките от одитен доклад № 0300201216 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейския социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г.	1
2	Декларации по чл. 42, ал. 2 от Закона за Сметната палата от 12.07.2021 г. – 3 бр.	3
3	Декларации по параграф 3 от МСВОИ 1220 за изисквания към независимостта на лицата, ангажирани в одита, които не са членове на одитния екип – началник на отдел и директор на одитна дирекция „Одити на изпълнението“	2
4	Заповед № ПК-03-02-003 от 12.07.2021 г. на заместник-председателя на Сметната палата, за извършване на контрол за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300201216	1
5	Заповед № ПКР-03-02-003 от 12.07.2021 г. на заместник-председателя на Сметната палата, за определяне на срок за представяне на доклад за резултатите от осъществения последващ контрол	1
6	Разписка от 15.07.2021 г. за връчване на Заповед № ПК-03-02-003 от 12.07.2021 г. на заместник-председателя на Сметната палата за възлагане на контрол за изпълнение на препоръки, подписана от министъра на труда и социалната политика	1
7	Разписка от 15.07.2021 г. за връчване на Заповед № ПК-03-02-003 от 12.07.2021 г. на заместник-председателя на Сметната палата за възлагане на контрол за изпълнение на препоръки, подписана от и.д. главен секретар на Министерски съвет	1
8	Писмо изх. № 12-25-30/15.7.2021 г. от заместник-председател на Сметната палата до изпълнителния директор на Изпълнителна дирекция Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 – 2020 г.“ за изпращане на заповед за извършване на контрол за изпълнение на препоръките по одитен доклад № 0300201216 с приложени заповед за последващ контрол и бланка на разписка за връчване на заповед	4
9	Писмо вх. № 12-25-30/15.07.2021 г. от изпълнителния директор на Изпълнителна дирекция Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 – 2020 г.“ до заместник-председател на Сметна палата с приложена попълнена и подписана разписка за връчване на заповед	6
10	Доклад вх. № 08-13-1/04.01.2019 г. от началника на Кабинета на председателя на Сметната палата, относно начина на извършване на проверка за изпълнение на препоръките по окончателния одитен доклад № 0300201216	2

ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВОТА

№	Доказателства	Брой листа
1	<p>Писмо вх. № 04-15-10 от 27.12.2018 г. от министъра на образованието и науката относно мерки за изпълнение на препоръките от окончателен одитен доклад № 0300201216 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: „България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г. – информация по предприетите действия за изпълнение на Препоръка 1, Подпрепоръка 1.1 и 1.2; и Препоръка 3, Подпрепоръки – 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8 и 3.9;</p> <p style="text-align: center;">- приложен CD диск с вътрешни правила</p>	12 и 1 бр. CD
2.	<p>Писмо вх. № 04-15-10 от 03.04.2019 г. от министъра на образованието и науката относно предприети мерки за изпълнение на подпрепоръките от окончателен одитен доклад № 0300201216 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: „България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г. – предоставена информация за изпълнение на Препоръки 3.7 и 3.8 и придружаващи документи:</p> <p>– Заповед № РД09-869/21.03.2019 г. на министъра на образованието и науката, с която се утвърждават Правила за подбор на експерти за участие в екипи за организация и управление на проекти по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г. с конкретен бенефициент МОН; приложени правила;</p> <p>– Заповед № РД09-856/20.03.2019 г. на министъра на образованието и науката за изменение и допълнение на Вътрешните правила за заплатите на служителите в МОН, утвърдени със Заповед № РД 09-576/31.01.2019 г.</p>	35
3.	<p>Писмо вх. № 04-13-5/21.12.2018 г. от министъра на труда и социалната политика относно одитен доклад № 0300201216 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: „България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г. – предоставена информация по изпълнението на Препоръка 2</p>	4
4.	<p>Писмо вх. № 04-13-11 от 26.07.2021 г. от министъра на труда и социалната политика относно одитен доклад № 0300201216 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: „България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г. – предоставена информация за изпълнението на Препоръка 2 с приложена Заповед № РД01-141 от 21.02.2019 г. на заместник-министъра и ръководител на УО и Глава 5 „Програмиране и договаряне“ от Наръчника на ОПРЧР</p> <p style="text-align: center;">- приложен CD диск</p>	2 и 1 бр. CD
5.	<p>5.1. Писмо вх. № 03-06-17 от 16.07.2021 г., от директора на дирекция „Добро управление“ и ръководител на УО на ОПДУ 2014-2020“ относно предприети действия в изпълнение на препоръки по окончателен одитен доклад № 0300201216 за извършен одит „Програмирането и договарянето на помощта от Европейски социален фонд допринася ли за постигане на целите на Националната програма за развитие: „България 2020“ за периода от 01.01.2014 г. до 31.12.2016 г. – информация за изпълнение на Препоръка 4;</p> <p style="text-align: center;">- Приложение „Процедура за изменение на Оперативна програма „Добро управление“</p> <p>5.2. Писмо вх. № 05.00-171/15.07.2021 г. от ръководителя на одитен екип до и. д. главен секретар на Министерски съвет с искане за предоставяне на информация за изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300201216 и необходими документи</p>	3
	Общо:	56 и 2 бр. CD