

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

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

от одитен доклад № 0300101220
за извършен одит „Ефективно и прозрачно използване на публичните средства
за преодоляване на последствията от пандемията COVID-19 – мерки за социална
подкрепа и заетост“ за периода от 01.02.2020 г. до 31.03.2021 г.

Настоящият доклад е приет с Решение № 537 от 07.12.2023 г. на Сметната палата
(Протокол № 45)

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата и на издадена Заповед № ПК-03-01-001 от 27.07.2023 г. на заместник-председател на Сметната палата е извършена проверка за изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300101220 за извършен одит „Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID-19 – мерки за социална подкрепа и заетост“, за периода от 01.02.2020 г. до 31.03.2021 г.

Окончателният одитен доклад е приет с Решение № 039 от 09.03.2022 г. на Сметната палата (Протокол № 9), съгласно чл. 48 от Закона за Сметната палата. В доклада е определен срок до 31.12.2022 г. за изпълнение на препоръките.

На основание чл. 49, ал. 1 от Закона за Сметната палата на министъра на труда и социалната политика е изпратен окончателен одитен доклад с две препоръки.

В изпълнение на чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата е постъпило писмо с вх. № 92-907 от 16.12.2022 г. от министъра на труда и социалната политика относно предприетите действия за изпълнение на препоръките от окончателния доклад.¹

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

РЕЗУЛТАТИ

I. При осъществения контрол за изпълнението на дадените на министъра на труда и социалната политика препоръки е установено:

По препоръка 1: *Да се извърши анализ на резултатите от прилагането на финансовите инструменти „Микрокредитиране със споделен риск“ и „Портфейлни гаранции с таван на загубите за микрокредитиране“, финансирани от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР) 2014-2020 и държавния бюджет, с оглед установяване на причините за недостатъчния интерес към кредитирането и предприемане на действия за повишаване на интереса към прилаганите финансови инструменти и тяхната ефективност.*

Препоръката е дадена във връзка с констатации по част „Констатации и оценки“, раздел II, т. 4, подточка 4.3 от одитния доклад относно постигнатите резултати от прилагането на мярка, реализирана чрез финансови инструменти при облекчени условия за стартиращи и социални предприятия с цел преодоляване на последствията от пандемията COVID-19 (финансовите инструменти „Микрокредитиране със споделен риск“ и „Портфейлни гаранции с таван на загубите за микрокредитиране“, финансирани от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 и държавния бюджет). Констатиран е слаб интерес към използването на кредити, отпуснати при облекчени условия чрез финансовите инструменти по ОПРЧР 2014-2020. Към 31.03.2021 г. броят на сключените договори с крайни получатели, които са се възползвали от облекчените условия за микрокредитиране със споделен риск във връзка с преодоляването на последиците от пандемията е незадоволителен. Финансовият инструмент „Портфейлни гаранции с таван на загубите за микрокредитиране“ не се прилага.

¹Одитно доказателство № 1

За периода на прилагане на облекчените условия за получаване на кредити от 30.11.2020 г. до 31.03.2021 г. е усвоен 6 на сто от договорения с финансовите посредници публичен финансов ресурс за „Микрокредитиране със споделен риск“. По финансов инструмент „Портфейлни гаранции с таван на загубите за микрокредитиране“ има предоставен само един кредит с краен получател от март 2021 г. без прилагане на облекчените условия за кредитиране, приети във връзка с пандемията. Размерът на разполагаемия финансов ресурс за прилагане на финансовите инструменти в условията на COVID-19 за финансов инструмент „Портфейлна гаранция с таван на загубите за микрокредитиране“ е 5 000 000 лв. и за финансов инструмент „Микрокредитиране със споделен риск“ е 23 900 000 лв.

1. Във връзка с препоръката, в писмото на министъра на труда и социалната политика до Сметната палата от 16.12.2022 г. за предприетите действия за изпълнение на дадените препоръки се съобщава, че са анализирани факторите, които оказват отрицателно влияние върху нивото на интереса към отпускане на кредити, като са посочени: несигурна икономическа среда и съответно недостатъчно търсене, отрицателен икономически растеж, растяща безработица, повишаване на изискванията при кандидатстване за кредити и др. Съгласно извършения анализ на външната среда, финансовите инструменти могат да бъдат насочени към подобряване на условията на труд, така че да отговарят на нови предизвикателства, придобиване на дигитални умения и инвестиране в „зелени технологии“.

От Министерство на труда и социалната политика чрез Управляващия орган (УО) на ОПРЧР 2014-2020, текущо и в оперативен порядък се наблюдават тенденциите за изпълнение на финансовите инструменти на ОПРЧР. Анализи са включени в Годишните доклади за напредъка по ОПРЧР 2014-2020, в които се съдържа описание на проблемите, възникнали по време на изпълнението, рискове при изпълнението, свързани с финансовите инструменти и предприетите корективни мерки.²

В Годишния доклад за напредъка по ОПРЧР 2014-2020 за 2022 г., финансовите посредници посочват следните фактори, оказващи въздействие върху интереса към двата продукта: растящата инфлация и несигурната политическа и икономическа ситуация; ограниченията на инструментите по отношение на критериите за „стартиращо предприятие“ за допустимост на разходите като: невъзможността за погасяване на вече възникнали задължения (данъци, осигурителни вноски, просрочени вноски по кредити, задължения към контрагенти) и допустимите крайни получатели.³

Установено е и неизпълнение на задължението на финансовия посредник „УниКредит Булбанк“ АД към „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД (ФМФИБ) по Споразумение № 1 (Анекс) на 16.11.2021 г. за изменение и допълнение на Оперативно споразумение № ОС-9/05.08.2020 г. за изпълнение на финансов инструмент „Портфейлна гаранция с таван на загубите за микрокредитиране“. Финансовият посредник, оценявайки реалните си възможности за предоставяне на финансиране по ОПРЧР 2014-2020, изразява желание за намаляване на целевия размер по споразумението до 3 000 000 лева, който да бъде изпълнен в срок до 31.12.2023 г. За тази цел, на 26.06.2023 г. е сключено Споразумение № 2 за изменение и допълнение на Оперативно споразумение № ОС-9/05.08.2020 г.⁴ Оперативното споразумение от 2023 г. съдържа причините довели до неизпълнението на заложените цели: ограничението по Оперативно споразумение за дял на предоставени револвиращи кредити до 35% от текущия портфейл; критериите за определяне на компания като „стартиращо предприятие“; пандемията от COVID-19 и частичното ограничаване на дейността на отделните сектори и продължаващите военни действия в Украйна.

² Одитно доказателство № 1 и Одитно доказателство № 2

³ Одитно доказателство № 2.1.10

⁴ Одитно доказателство № 2.2.3

Изброените обстоятелства са възпрепятствали изпълнението на планове за развитие и растеж и са повлияли негативно на желанието за кредитиране от страна на стартиращите микропредприятия, към които е насочена програмата.

2. В Годишния доклад за напредъка по ОПРЧР 2014-2020 за 2022 г., в т. 2.2 „Информация и публичност“ са отчетени комуникационни дейности за популяризиране на финансовите инструменти. Финансовите инструменти по ОПРЧР 2014-2020 са публични през [Единния информационен портал за Covid-19](#).⁵ Създадени са и са разпространявани множество материали и публикации за прилаганите от Фонд на фондовете финансови инструменти по оперативната програма, популяризирани са инструментите в медиите и са провеждани събития и уебинари с тази цел. От финансовия посредник „Уникредит Булбанк“ АД е предоставена подробна информация за гаранционния инструмент чрез линкове.⁶

3. През 2021 г. е изготвена предварителна оценка за прилагане на финансови инструменти по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2021-2027 (Предварителна оценка и Концепция за инвестиционна стратегия по ОПРЧР 2021-2027), която съдържа и научени уроци от прилагането на финансовите инструменти през програмния период 2014-2020, в т. ч. силни и слаби страни в процеса на структурирането им, както и добри практики по прилагането на финансови инструменти в други страни членки на ЕС.⁷

В документа са изброени основните затруднения на финансовите посредници във връзка с прилагането на финансовите инструменти: липсата на опит с подобни продукти и свързаната с това липса на подготвени кадри; затруднения при докладване на цялостното изпълнение на проектите (сключване на договор за кредит, междинни отчети, крайно изпълнение); затруднения, свързани с подбор на кандидатите, предвид целите на ОПРЧР 2014-2020 и др. Посочва се че, чрез финансовите инструменти посредниците разработват нов пазар, осигуряват минимална норма на печалба, изразходват значителен административен ресурс и съответно не очакват чувствително разрастване на специфичния кредитен пазар. Тези фактори са и основни причини за слабия интерес на финансови посредници към участие в прилагането на финансови инструменти по ОПРЧР 2014-2020. Относно крайните получатели, основните причини за слабия интерес са свързани със слабата информираност за потенциала на финансовите инструменти сред заинтересованите страни; ниските нива на банкова и бизнес култура при целевите групи на оперативната програма, както и капацитета за подготовка и изпълнение на проекти и ограничения опит с финансови институции.

За периода от 30.11.2020 г. до 31.03.2021 г. са сключени 57 договора за ползване на финансов инструмент „Микрокредитиране със споделен риск“ при облекчени условия съгласно Споразумение за изменение и допълнение № 4/28.09.2020 г. Усвоени са 1 443 879 лв. В резултат от предприетите действия, съгласно предоставена информация от УО на ОПРЧР 2014-2020, за периода от 01.04.2021 г. до м. август 2023 г. са сключени 44 договора за кредит по финансов инструмент „Микрокредитиране със споделен риск“ на обща стойност 1 441 871,35 лв. На крайни получатели са изплатени 1 430 049,32 лв.

Общият брой на сключените договори за ползване на финансовия инструмент при облекчени условия във връзка с преодоляването на последиците от пандемията, за

⁵ <https://coronavirus.bg/bg/merki/ikonomicheski>

⁶ <https://www.unicreditbulbank.bg/bg/za-nas/media/novini/fondt-na-fondovete-garantira-kredit-za-socialni/>,
<https://www.unicreditbulbank.bg/bg/korporativni-klienti/finansirane/evropeyski-fondove/portfejl-na-garanciya/>

⁹ Одитно доказателство № 2.1.5 и Одитно доказателство № 2.1.6

периода от 30.11.2020 г. до м. август 2023 г. е 101 бр. За същия период са усвоени 2 873 928,32 лв.⁸

За периода от 01.04.2021 г. до м. август 2023 г. са сключени 8 кредитни договора, по които „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ (ФМФИБ) ЕАД издава гаранция за покритие по финансов инструмент „Портфейлни гаранции с таван на загубите за микрокредитиране“, с което се отчита напредък в прилагането на финансовия инструмент при облекчени условия с оглед липсата на интерес към него до 31.03.2021 г. Ангажиран е още един финансов посредник за изпълнение на финансов инструмент „Портфейлна гаранция с таван на загубите за микрокредитиране“ – ББР Микрофинансиране ЕАД. Общият размер на гарантираните заеми (договорени размери на кредита) е 479 475,00 лв., а общият размер на действително изплатените заеми към крайни получатели във връзка с подписани договори за гаранция е 287 837,34 лв.⁹

Съгласно предоставена справка от УО на ОПРЧР 2014-2020 за изпълнение на Споразумение за изменение и допълнение № 4 от 28.09.2020 г., за периода от 01.04.2021 г. до м. август 2023 г. не са сключени договори при облекчени условия за кредити със социални предприятия.¹⁰

Периодично са извършвани анализи на резултатите от прилагането на финансовите инструменти „Микрокредитиране със споделен риск“ и „Портфейлни гаранции с таван на загубите за микрокредитиране“, финансирани от ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 и държавния бюджет и са анализирани причините за слабия интерес към използването им. Предприети действия за повишаване интереса към тяхното прилагане и са сключени нови 52 договора при облекчени условия.

Препоръка 1 е изпълнена.

По препоръка 2: *Предвид липсата на интерес от финансови посредници и големия размер недоговорен ресурс по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 за предлагане на кредитиране за стартиращи и социални предприятия, да се преразгледа размера на заделения публичен ресурс и възможностите за неговото усвояване и своевременно пренасочване, ако е необходимо, с цел ефективно му оползотворяване.*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите по част „Констатации и оценки“, раздел II, т. 4, подточка 4.3 от окончателния одитен доклад, относно установен слаб интерес към използването на кредити, отпуснати чрез финансовите инструменти по ОПРЧР 2014-2020 г., и съществуващ риск да не се постигнат очакваните резултати и ползи от прилагането на финансовите инструменти по ОПРЧР 2014-2020 като мярка за справяне с икономическите затруднения за бизнеса.

Във връзка с дадената препоръка, от Министерството на труда и социалната политика чрез УО на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020 г. са предприети действия за пренасочване на средствата, с цел по-ефективното използване на ресурса за програмен период 2014-2020 г. за справянето с негативните икономически последици от пандемията COVID-19.¹¹

На 15 юли 2021 г. е подписано Споразумение за изменение и допълнение № 5 към Финансово споразумение № РД 09-48 от 17.05.2016 г. между УО на ОПРЧР 2014-2020 и „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД, с което

⁸ Одитно доказателство 2.1.13

⁹ Одитно доказателство 2.1.13

¹⁰ Одитно доказателство № 2.1.13

¹¹ Одитно доказателство № 2.1.3

предвидените средства за реализирането на финансови инструменти по програмата са намалени от 70 024 515,76 лв. на 40 500 000,00 лв.¹²

На 20 април 2022 г. е подписано Споразумение за изменение и допълнение № 6 към Финансово споразумение № РД 09-48 от 17.05.2016 г. между УО на ОПРЧР 2014-2020 и „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД, с което предвидените средства за реализирането на финансови инструменти по програмата са намалени от 40 500 000,00 лв. на 34 500 000,00 лв.¹³

По инициатива на ФМФИБ се предвижда предоставеният за управление ресурс по Програмата да се намали до размера на изпълняваните към момента споразумения с финансови посредници в размер на 27 036 528,37 лв.¹⁴

От УО на ОПРЧР 2014-2020 са предприети действия за преразглеждане на предоставения на ФМФИБ публичен финансов ресурс за стартиращи и социални предприятия, като за времето след одитирания период са намалени с близо 50 на сто първоначално предвидените средства за финансови инструменти, с цел осигуряване на възможности за тяхното усвояване.

Препоръка 2 е изпълнена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От проверката за контрол на изпълнението препоръките по одитен доклад № 0300101220 за извършен одит „Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID-19 – мерки за социална подкрепа и заетост“, за периода от 01.02.2020 г. до 31.03.2021 г. е установено, че дадените две препоръки към министъра на труда и социалната политика са изпълнени.

В хода на проверката са събрани две одитни доказателства.

Докладът за резултатите от извършения повторен контрол за изпълнението на препоръките е изготвен при спазване на основните одитни принципи от Рамката за професионални становища на ИНТОСАЙ, МСВОИ 3000, Указания GUID 3910 и GUID3920 и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнение на препоръките е приет на основание чл. 50, ал 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 537 на Сметната палата от 07.12.2023 г.

¹² Одитно доказателство № 2.2.6

¹³ Одитно доказателство № 2.2.5

¹⁴ Одитно доказателство № 2

ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА

№	Доказателства	Брой листа и електронни носители
1.	Писмо рег. № 92-907/16.12.2022 г. от Министерството на труда и социалната политика	6
2.	Писмо отговор рег. № 92-568 от 14.08.2023 г. от министъра на труда и социалната политика, с приложения на електронен носител	2
2.1	<p>(по препоръка № 1)</p> <p>2.1.1 Писмо рег. № 04-16-494/27.07.2021 г. от министъра на труда и социалната политика до министъра на финансите и изпълнителния директор на ФМФИБ ЕАД, относно изменение на Финансово споразумение № РД 09-48/17.05.2016 г.;</p> <p>2.1.2. Писмо от РУО на ОПРЧР до ФМФИБ, относно подписване на допълнително споразумение за промяна на Финансовото споразумение № РД 09-48/17.05.2016 г.;</p> <p>2.1.3. Писмо рег. № 04-16-321/19.05.2021 г. от министъра на труда и социалната политика до министъра на финансите, относно подписване на допълнително споразумение за промяна на Финансовото споразумение от 17.05.2016 г.;</p> <p>2.1.4. Писмо рег. № 04-16-515/05.08.2021 г. от министъра на труда и социалната политика до ФМФИБ и министъра на финансите, относно инициране на промяна на Финансовото споразумение от 17.05.2016 г.;</p> <p>2.1.5. Окончателен доклад от изготвена Предварителна оценка за прилагане на финансови инструменти по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2021-2027, с възложител МФ и изпълнител „Иконометрика“ ЕООД;</p> <p>2.1.6. Окончателен вариант на Концепция за инвестиционна стратегия по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2021-2027, с възложител МФ и изпълнител „Иконометрика“ ЕООД;</p> <p>2.1.7. Таблица списък с кредити, по които има приложени временни/постоянни мерки съгласно ДС 4 към Финансово споразумение № РД 09-48/17.05.2016 г.;</p> <p>2.1.8. Писмо рег. № 1420/31.01.2023 г. от ФМФИБ ЕАД до РУО на ОПРЧР 2014-2020, относно изпълнение на временни мерки по Споразумение за изменение и допълнение № 4 от 28.09.2020 г. за изменение на Финансово споразумение № РД-09-48/17.05.2016 г.;</p> <p>2.1.9. Писмо рег. № 38-52/15.12.2022 г. от РУО на ОПРЧР 2014-2020 до ФМФИБ ЕАД, относно изпълнение на временни мерки по Споразумение за изменение и допълнение № 4 от 28.09.2020 г. за изменение на Финансово споразумение № РД-09-48/17.05.2016 г.;</p> <p>2.1.10. Годишен доклад от ФМФИБ ЕАД по ОПРЧР 2014-2020, за периода от 01.01.2022 г. до 31.12.2022 г.;</p> <p>2.1.11. Годишен доклад от ФМФИБ ЕАД по ОПРЧР 2014-2020, за периода от 01.01.2021 г. до 31.12.2021 г.;</p> <p>2.1.12. Годишен доклад от ФМФИБ ЕАД по ОПРЧР 2014-2020, за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г.;</p> <p>2.1.13. Получена допълнителна информация от МТСП с електронно писмо от 28.08.2023 г. и справка във формат Excel за временни/постоянни мерки, приложени съгласно Допълнително споразумение № 4 от 28.09.2020 г. към Финансово споразумение № РД-09-48 от 17.05.2016 г. за периода след 01.04.2021 г.</p>	Електронен носител
2.2	<p>(по препоръка № 2)</p> <p>2.2.1. Писмо рег. № 1197/26.09.2022 г. от ФМФИБ ЕАД до РУО на ОПРЧР 2014-2020, относно предприети действия от ФМФИБ ЕАД за предоставяне на допълнителен ресурс за финансови инструменти от ОПРЧР на финансови посредници;</p> <p>2.2.2 Писмо рег. № 1309/05.12.2022 г. от ФМФИБ ЕАД до РУО на ОПРЧР 2014-2020, относно подписано споразумение с финансов посредник;</p> <p>2.2.3. Споразумение № 2 за изменение и допълнение на Оперативно споразумение № ОС-9/05.08.2020 г. за изпълнение на финансов инструмент Портфейлна гаранция с таван на загубите за микрокредитиране, Обособена позиция</p>	Електронен носител

	<p>№ VIII между ФМФИБ ЕАД и „УниКредит Булбанк“ АД;</p> <p>2.2.4. Споразумение № 1 за изменение и допълнение на Оперативно споразумение № ОС-9/05.08.2020 г. за изпълнение на финансов инструмент Портфейлна гаранция с таван на загубите за микрокредитиране, Обособена позиция № VIII между ФМФИБ ЕАД и „УниКредит Булбанк“ АД;</p> <p>2.2.5. Споразумение за изменение и допълнение № 6 от 26.04.2022 г. на Финансово споразумение № РД 09-48/17.05.2016 г. между МТСП и ФМФИБ;</p> <p>2.2.6. Споразумение за изменение и допълнение № 5 от 15.07.2021 г. на Финансово споразумение № РД 09-48/17.05.2016 г. между МТСП и ФМФИБ;</p> <p>2.2.7. Споразумение за изменение и допълнение № 7 от 22.07.2022 г. на Финансово споразумение № РД 09-48/17.05.2016 г. между МТСП и ФМФИБ.</p>	
--	--	--