

АНАЛИЗ НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ И НЕРЕДНОСТИ

Придружаващ документ

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И БОРБА С НЕРЕДНОСТИТЕ И ИЗМАМИТЕ, ЗАСЯГАЩИ ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА ПЕРИОДА 2021 – 2027 Г.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Обхват и метод	2
2. РИСКОВЕ в разходната част на бюджета	3
2.1. Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г.	3
2.2. Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.	8
2.3. Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г.....	14
2.4. Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.....	19
2.5. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.	26
2.6. Оперативна програма „Наука, образование и интелигентен растеж“ 2014-2020 г.....	31
2.7. Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г.....	41
2.8. Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ 2014-2020 г.....	47
2.9. Програми за Европейско териториално сътрудничество 2014-2020 г.....	51
2.10. Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.....	55
2.11. Програма „Морско дело и рибарство“ 2014-2020 г.	63
3. РИСКОВЕ в приходната част на бюджета	68
3.1. Национална агенция за приходите	68
3.2. Агенция „Митници“	72
4. РИСКОВЕ на системно ниво	76
4.1. Дирекция „Национален фонд“, Министерството на финансите.....	76
4.2. Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“	78
4.3. Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от Европейските земеделски фондове“	82
4.4. Централно координационно звено, Министерски Съвет	85
4.5. Агенция по обществени поръчки.....	87
4.6. Агенция за държавна финансова инспекция	89
4.7. Държавна агенция „Национална сигурност“	93

1. ОБХВАТ И МЕТОД

Анализът на риска от измами и нередности, представен по-долу, отразява секторно идентифицираните рискове в Република България през програмен период 2014-2020 г. на база опита на националните органи по отношение на различните програми, съфинансирани със средства от Европейския съюз, като е структуриран от гледна точка на приходната и разходната част на бюджета на ЕС.

Анализът обобщава изготвените от членовете на Съвета АФКОС секторни оценки в областта на компетенциите на всяко ведомство. Оценката е извършена въз основа на въпросите „Защо“ и „Как“ възниква измама с европейски средства на територията на Република България, като отразява спецификите на подхода към разбирането на борбата с измамите – цикълът за борба с измамите и теорията за причините за възникване на измами.

Анализът не категоризира рисковете във връзка с тяхната вероятност за възникване, а се фокусира върху специфичната им природа и влияние, които имат върху системата за управление и контрол на средствата от Европейския съюз.

От гледна точка на управляващите органи, по-голяма част от тях базират оценките си върху Насоките на Европейската комисия за оценка на риска и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите¹, като са идентифицирани специфични рискове в рамките на всяка програма.

В Раздел 4 на документа секторните рискове са обобщени и през призмата на контролиращите органи, като е представена гледната точка на органи със специфични контролни функции – сертифициращи и одитни органи, както и органи с аналитични и разследващи функции.

¹ Вж. Насоките на Европейската комисия за оценка на риска и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, Ref. Ares (2013)3769073 - 19/12/2013.

2. РИСКОВЕ В РАЗХОДНАТА ЧАСТ НА БЮДЖЕТА

2.1. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ТРАНСПОРТ И ТРАНСПОРТНА ИНФРАСТРУКТУРА“ 2014-2020 Г.

Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“² 2014-2020 (ОПТТИ) е програмата с най-голям размер на финансиране от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) в Република България. Проектите касаят изграждане на транспортна инфраструктура за различните видове транспорт и са на голяма стойност. Характерно за програмата е също, че проектите се реализират от предварително определени бенефициенти, публични организации, като последните възлагат дейностите на външни изпълнители при спазване на Закона за обществените поръчки.

I. Обхват и методика на анализа

Анализът на риска от измама и нередности касае средствата, предмет на споделено управление в сектор транспорт, и в частност – оперативните програми от ЕСИФ, за които управляващ орган е дирекция „Координация на програми и проекти“ в МТИТС. Анализът не касае средствата от ЕС за транспортни проекти от Механизма за свързана Европа или други програми на пряко управление от институции на ЕС.

Съгласно традиционния криминалистичен модел, случаите на измама предполагат едновременно наличието на “натиск” като мотивация за извършването ѝ, “рационализация” като мисловен процес за самообосновка на действията, както и усещане у извършителя за „възможност“ да извърши измамата³. Първите два елемента е трудно да бъдат установени, но с оглед на третия се прави извод, че всяка слабост в системата за финансово управление и контрол може да увеличи риска от измама. В тази връзка, анализът на потенциалните уязвимости/възможности за подобрене на всеки един от елементите на тази система следва да даде представа за компонента „възможност“ от триъгълника на измамата, и съответно за нивото на риска⁴. Оценката на риска и мерките за борба с измамата са от значение и за предотвратяването и откриването на нередности⁵. Отправна точка на анализа е прегледа на текущото състояние, с оглед на което се преценява влиянието на установените уязвимости в системата за управление и контрол и се оценява риска за програмата.

² Повече информация за програмата на интернет адрес <http://www.optransport.bg/page.php?c=209>

³ Виж т. 3 на стр. 8 документа Оценката на риска, придружаваща Стратегията за борба с измамите на Европейската комисия, 29.4.2019 SWD(2019) 171 final.

⁴ Елементите съгласно чл. 10, ал.1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор

⁵ Виж т. 2 „Определения“ от EGESIF_14-0021-00 16/06/2014.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

В периода от 2014 г. до началото на 2020 г. са установени 51 бр. нередности с общо финансово влияние 86 636 485,45 лв., като по осем от тях са сертифицирани и докладвани в IMS⁶ средства в размер на 19 534 774,49 лв. Всички установени нередности касаят възлагането и изпълнението на обществени поръчки. Характерна за сектора⁷ е високата средна стойност на нередностите по принцип, като в резултат на голямата стойност на някои проекти⁸ и строителни договори, финансирани по програмата са налице и единични случаи с много голямо финансово влияние.

В горепосочения период не са налице установени случаи на измама със средства от Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

За целите на настоящия анализ, като праг на същественост е приета кумулативна стойност на съответния вид нередност по-висока от 0,1 % от бюджета на програмата⁹. Механизмите за извършване са съгласно описанието в наредбата за съответния вид нередност.

С оглед на възприетата гранична стойност, съществен риск представляват критерии за подбор или технически спецификации, които са променени след отваряне на офертите или са приложени неправилно, определяне на неправомерни критерии за подбор или възлагане, посочени в обявлението или в документацията за участие, изменение на критериите за подбор след отваряне на офертите, което води до незаконосъобразно отстраняване на участници/кандидати, дискриминационните технически спецификации, както и липсата на предоставяне/публикуване на разяснения/допълнителна информация.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Управляващият орган (УО) на ОПТТИ провежда годишна самооценка на риска от измама в съответствие с EGESIF_14-0021-00 16/06/2014 „Насоки за държавите членки и органите, които отговарят за програмите. Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите”. Съгласно последната самооценка, проведена в

⁶ От англ. език Irregularity Management System (IMS) е Система за управление на нередностите, която се поддържа от Европейската служба за борба с измамите.

⁷ Виж пар.7 на стр. 91 от част 2 на статистическия анализ към PIF доклада за 2018 на адрес: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif_2018_statistical_evaluation_of_irregularities_2_3_en.pdf

⁸ Виж информация от ИСУН 2020 на адрес: <http://2020.eufunds.bg/bg/2/0/Project/Search?showRes=True>

⁹ Според Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕИФ /Наредбата/ в редакцията преди и след измененията с ДВ. бр. 67 от 23 Август 2019 г.

периода м. декември 2019 г. – м. февруари, 2020 г. нивото на остатъчния риск от измама е оценено като приемливо за всички разглеждани рискове, без да е необходимо въвеждане на допълнителни контролни дейности. УО на ОПТТИ е въвел и политика за борба с измамите¹⁰.

4. Използване на системата АРАХНЕ

Системата АРАХНЕ се използва за планиране на проверки на място, за мониторинг на нивото на риска на проекти по програмата, както и за други проверки при необходимост.

III. Анализ на уязвимостите и факторите, влияещи на риска. Потенциал за развитие/подобрене

Възможните уязвимости/потенциал за развитие в елементите на финансовото управление и контрол включват:

- контролна среда¹¹ – личната почтеност и професионална етика и отсъствието на конфликт на интереси на ръководството и персонала са елементи на контролната среда, които са от основно значение за борбата с измамите. В тази връзка политиките и процедурите на управляващия орган и бенефициентите на програмата следва да осигуряват съответствие с изискванията на чл. 61 „Конфликт на интереси“ от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, както и с изискванията на националните нормативни актове, стратегии и други документи в тази връзка. За поддържане на нивото и подобряване на резултатите са необходими и специализирани обучения за борба с нередностите и измамите и управление на риска, както и за ефективно прилагане на производствата по ЗУСЕСИФ;

- управление на риска – условие за ефективното управление на риска е доброто познаване и прилагане в процедурите на управляващия орган на съответните нормативни документи, стандарти и добри практики, както и участие в анализа на риска на експерти със съответния професионален опит¹². С оглед обхвата и трансграничното значение на проектите е налице потенциал за засилване на международното сътрудничество за анализ и управление на рисковете по програмата. Засилване на сътрудничество с останалите управляващи органи за бърз обмен на информация и добри практики, както и на връзката наука-практика също ще бъде от полза;

¹⁰ Виж т. 30.5. „Политика за управление на риска от измама“ от ПН на УО на ОПТТИ, достъпен на адрес <http://www.optransport.bg/page.php?c=274>

¹¹ С елементи съгласно чл. 11, ал. 2 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС). Съгласно чл. 11, ал. 2 контролната среда включва: 1. личната почтеност и професионална етика на ръководството и персонала на организацията; 2. управленската философия и стил на работа на ръководството; 3. организационната структура, осигуряваща разделение на отговорностите, йерархичност и ясни правила, права, задължения и нива на докладване; 4. политиките и практиките по управление на човешките ресурси; 5. компетентността на персонала.

¹² Виж т. 83, Препоръка 2 от Специален доклад № 6/2019 на Европейската сметна палата.

- контролни дейности – съгласно проекта на нов общ регламент за ЕСИФ на ЕК процесите, касаещи програмите в областта на транспорта се запазват до голяма степен, като най-голямата промяна е отпадането на процедурата по одобрение от ЕК на „големи проекти“¹³. Особено внимание следва да се обърне на превантивните контроли за рисковете, идентифицирани по т. II. 3 по-горе. Възможно е приемането на т.нар. „профили на държавите членки“¹⁴ да наложи въвеждане на нови или актуализация на съществуващи контроли. Същият ефект може да има въвеждането на финансови инструменти и опростени разходи или други промени в процесите на УО през новия програмен период;

- информация и комуникация – информацията за констатираните нередности и рискове по програмата следва да бъде анализирана и комуникирана своевременно и точно със заинтересованите лица и организации, в т.ч. дирекция АФКОС – МВР, Комитета за наблюдение по програмата, ЦКЗ при МС и др., при спазване на изискванията на регламентите¹⁵ и националната правна рамка за новия програмен период. От значение в тази връзка е разширяване използването на ИКТ¹⁶;

- мониторинг – важни източници на информация относно функционирането на системата за управление и контрол са одити и проверки на органите по ЗУСЕИФ и други институции. В рамките на годишната самооценка на УО на риска от измама се разглеждат и прилаганите контроли. След разработване на минимален набор от механизми за мониторинг и оценка на прилагането и ефективността на мерките за предотвратяване и разкриване на измами от страна на ЕК, е възможно да се наложи актуализация на процедурите за мониторинг на УО и бенефициентите по програмата¹⁷.

Възможните уязвимости са предмет на анализ и в рамките на текущите одити на ИА ОСЕС, като всички препоръки са изпълнявани своевременно и през периода 2014-2020 г. управляващият орган не е имал оценка по-висока от 2 за елементите на системата за управление и контрол, като и общ процент на грешката¹⁸ по-висок от 2 %¹⁹.

IV. Изводи

¹³ Виж Глава втора от Регламент 1303/2013 „Големи проекти“.

¹⁴ Виж т.8 „Разработване на национални профили за по-добър анализ и оценка на дейностите на държавите-членки за борба с измамите“ от 29.4.2019 SWD(2019) 170 final Action Plan Accompanying the document Commission Anti-Fraud Strategy: enhanced action to protect the EU budget.

¹⁵ Виж т. 89, Препоръка 4, буква „б“ от Специален доклад № 6/2019 на Европейската сметна палата.

¹⁶ Виж т. 87, Препоръка 3, буква „б“ от Специален доклад № 6/2019 на Европейската сметна палата.

¹⁷ За изискването за разработване на такива механизми виж т. 87, Препоръка 3, буква „в“ от Специален доклад № 6/2019 на Европейската сметна палата.

¹⁸ Съгласно Насоки за държавите членки относно годишния контролен доклад и одитно становище.

¹⁹ Съгласно Насоки за Комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки.

Очакваното запазване до голяма степен на процесите по управление и контрол на програмата и за новия период, както и значителния опит на персонала на УО при тяхното прилагане са добра предпоставка за ефективна борба с измамите и нередностите. Независимо от това, налице е потенциал за подобрене в различните области, както е посочено в т. III по-горе.

Основните рискове при изпълнение на оперативната програма са свързани с възлагането и изпълнението на договорите за обществени поръчки и в по-малка степен – с промени в процесите и рамката за управление на ЕСИФ през новия програмен период.

С оглед голямото потенциално финансово влияние и репутационен ефект, мерките за борба с конфликта на интереси следва да бъдат приоритет.

2.2. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ОКОЛНА СРЕДА“ 2014-2020 Г.

Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ (ОПОС 2014-2020) е интегрирана оперативна програма, финансирана от Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ) и от държавния бюджет на Република България, насочена към сектор околна среда. Програмата е с втори по-големина бюджет в страната, финансиран от ЕСИФ. Проектите, изпълнявани в рамките на програмата, са свързани с развитие на инфраструктура, както и с финансиране на мерки с цел консервация и превенция в няколко направления: Води; Отпадъци; НАТУРА 2000 и био разнообразие; Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища; Подобряване качеството на въздуха.

Индикативните приоритети на ОПОС 2014-2020 са:

- Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води и изпълнение на мерки, заложен в плановете за управление на риска от наводнения;
- Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие, включително НАТУРА 2000, вкл. изпълнение на заложените мерки в Националната приоритетна рамка от мерки (Prioritised Action Frameworks, PAF) за опазване или възстановяване на благоприятното природозащитно състояние на приоритетни типове естествени местообитания и приоритетни видове (вкл. поддържане и подобряване състоянието на екосистемите и предлаганите от тях услуги чрез изграждане на „зелена инфраструктура“);
- Подобряване управлението на отпадъците, вкл. мерки, насочени към повишаване процента на повторното използване/рециклиране на отпадъци – предвидени за изпълнение основно чрез финансови инструменти (инженеринг);
- Ефективно използване на ресурсите и адаптация и борба с изменения в климата;
- Разработване на стратегически документи на национално ниво и на съответните прилагачи документи (ръководства, методически указания и др.).

Програмата е ориентирана към интегриране на политиката по околна среда в регионалната политика и предлага нови за страната подходи за изпълнение, основаващи се на научените уроци от предходния програмен период. Запазени и надградени са добрите примери и практики.

Основният ресурс по ОПОС 2014-2020 е отделен за реализация на мерки за събиране, отвеждане и пречистване на отпадъчните води. Финансовият ресурс е насочен към агломерации с над 10 000 екв. ж., които не са в съответствие с изискванията на европейското законодателство.

I. Обхват и методика на анализа

Анализът на риска от измами и нередности касае средствата, предмет на споделено управление в сектор околна среда, и в частност оперативните програми от ЕСИФ и Кохезионния фонд, за които управляващ орган е главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ в МОСВ. Анализът не касае средствата от ЕС за проекти, свързани с околната среда по програма LIFE или други програми на пряко управление от институции на ЕС.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

В периода от началото на изпълнение на ОПОС (2014 г.) до 01.01.2020 г. са установени 353 нередности с общо финансово влияние в размер на 45 514 687,22 лв., като 18 от тях на обща стойност 4 961 483, 86 лв. са регистрирани в IMS. Над 90% от нередностите касаят възлагани от бенефициентите обществени поръчки и изпълнение на сключените за тях договори.

В периода от 2014 г. до началото на 2020 г. няма установен случай на измама със средства от ОПОС.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

Насоките на Европейската комисия „Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите“, юни, 2014 г. (EGESIF_14-0021-00 16/06/2014) разглеждат четири процеса и общо 21 примерни схеми за измама, като оценката на Управляващия орган е, че всички те са приложими за ОПОС 2014-2020. Въпреки това, следва да се отбележи, че с оглед спецификата на програмата, и по-специално сектор околна среда, който се характеризира със специфично законодателство, залагащо множество регулаторни режими, упражняване на засилен мониторинг и др., както и с оглед естеството на инвестиционните приоритети и комплексността на предвидените мерки, подаваните и съответно одобрените за финансиране проектни предложения включват дейности със значим териториален обхват, с инвестиционни проекти с големи по обем за мащабите на страната строително-монтажни работи, както и с доставка на специфично оборудване, въвеждането в експлоатация на което е в зависимост от задължителността на продължителни проби при експлоатационни условия и нормативно установен контрол на множество административни органи. Тази специфика предразполага към злоупотреби със средства чрез недеklarиран конфликт на интереси, неправилно ценообразуване, завишени цени и отчитане, без да са налични необходимите документи. Към днешна дата не са въведени изисквания за референтни стойности на услугите и строителството, което силно затруднява установяването на неправилно ценообразуване.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Самооценката на риска от измама се извършва ежегодно от назначена със заповед на ръководителя на управляващия орган работна група. Резултатите от извършените към момента самооценки показват приемливо ниво за всички обхванати рискове, като вследствие на препоръката от извършената през 2019 г. оценка, се работи по разширяване на лицата, имащи право да използват системата АРАХНЕ²⁰.

4. Използване на системата АРАХНЕ

Към днешна дата са предприети действия за разширяване кръга на лицата, които имат достъп до системата АРАХНЕ, като това се прави с цел засилване на контрола и по-добро приоритизиране на рискови проекти.

III. Анализ на уязвимостите и факторите, влияещи на риска. Потенциал за развитие/подобрене

Системата за финансово управление и контрол на Управляващия орган съответства на нормативните изисквания. Едно от тези изисквания е контролните дейности да покриват целия цикъл на борба с измамите – превенция, откриване, корекция и наказателно преследване.

Организационната рамка за управление на риска е съобразена със Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и Стратегията за управление на риска на МОСВ, и е част от Процедурния наръчник на ОПОС.

Като част от процедурния наръчник е въведена и политика за борба с измамите, която е идентична с препоръчания от ЕК образец на политика за борба с измамите²¹.

Налице е потенциал за подобрене в следните елементи на процеса на управление на риска²²:

1. Извършване на контрол за законосъобразност

Контролът за законосъобразност като част от процеса по верификация е свързан най-вече с проверка за законосъобразност на процедурата по избор на изпълнител. За програмния период 2014-2020 г., повече от 90% от установените нередности са свързани с нарушения при

²⁰ АРАХНЕ е система за оценка на риска, създадена и поддържана от Европейската комисия, в помощ на националните органи (основно предназначена за управляващите органи) при превенция и борба с нередностите и измамите с европейски средства в областта на средствата от ЕСИФ. Европейската комисия насърчава използването на АРАХНЕ във всички държави членки с цел предприемане на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, съгласно чл. 125, пар. 4 от Регламент 1303/2013 г. Основният обхват на информацията засяга Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), [Европейски социален фонд](#) и [Европейски фонд за регионално развитие](#).

²¹ Приложение 3 на EGESIF_14-0021-00 16/06/2014 Насоки за държавите членки и органите, които отговарят за програмите Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите Юни, 2014 г.

²² Елементите са съгласно ISO 31000, група от стандарти, свързани с управление на риска, кодифицирана от Международната организация за стандартизация. Целта на ISO 31000: 2018 е да предостави принципи и общи насоки за управление на риска

възлагането на обществени поръчки, като към началото на 2020 г. не са установени случаи на измама с акт на правоохранителен и/или съдебен орган. Въпреки това системите за управление и контрол на ОПОС, съзнавайки особеното значение на ефективното откриване и коригиране на установените нередности, непрекъснато се развиват и подобряват, като в това число продължават да се актуализират контролните листа за извършване на този тип проверки.

Потенциал за подобрене:

Като евентуална мярка за преодоляване на констатираните рискове, може да се обмисли механизъм, с който да се засили сътрудничеството между всички управляващи органи на национално ниво, посредством който да се извършва бърз обмен на добри практики. Също така би могло да се обмисли създаване на единни информационни масиви, които да позволят по-високо ниво на взаимодействие между различните контролни органи, извършващи регулярни проверки и проверки на място с цел гарантиране спазването на националното законодателство в рамките на своите компетенции. По този начин ще се гарантира, че представените пред управляващите органи доказателствени средства за напредъка по одобрените за финансиране операции, в това число и документални доказателствени средства, отговарят на обективните факти. Също така, би могло да се намали дублирането на административни разходи, целящи установяването на едни и същи обстоятелства.

Доколкото към настоящия момент за уеднаквяване на системите за управление и контрол водеща роля има ИА ОСЕС, би могло да се обмисли възможност за ротация на екипите, ангажирани с извършване на одитните ангажименти, като това допълнително ще спомогне за уеднаквяване на прилаганите практики, запазвайки спецификите на съответните програми.

2. Установени нередности, свързани с качеството на изпълнените дейности:

Качеството на изпълнените дейности се явява фактор от изключително значение за постигане на заложените проектни цели и индикатори, както и специфични цели на програмата. На практика, обаче, за голяма част от изпълнените дейности няма как да се извършва текущо осъществяване на контрол на вляганите материали. Осъществяването на тези контролни функции се полага на строителния и инвеститорския контрол, които често влизат в съглашение с изпълнителя на строително-монтажните дейности и по този начин се достига до фактическа невъзможност за осъществяване на контрол. Такъв тип съгласувани действия между икономическите оператори е трудно доказуемо обстоятелство, поради което често резултатът от неправомерните действия става забележим при възникване на аварии или по време на периода на устойчивост на инвестициите. Често при констатиране на некачествено изпълнение и/или на аварирани съоръжения е необходим значителен институционален натиск,

за да може изпълнителят да изпълни задълженията си по гаранционното обслужване и да отстрани компроментирани части от изпълнения обект. Не липсват и случаи, в които дружеството не функционира към датата на откриване на некачественото изпълнение, което прави невъзможно предприемането на корективни действия. Такъв тип нарушения най-често биват констатирани при проекти, свързани със сектор „Води“ и сектор „Отпадъци“.

Потенциал за подобрене:

Като потенциал за подобрене на контролните механизми и пресичане на опити за злоупотреби от подобен характер, би могло да се изготви процедура за засилени проверки на място без предупреждение, които да се координират с Дирекция за национален строителен контрол, чрез които да се засили контрола на място и да се даде възможност за установяване на действителните материали, които се ползват при изпълнение на строително-монтажните работи. Преди да се пристъпи към подобна мярка следва да се изготви анализ за необходимия административен ресурс и евентуалните ползи, за да се прецени доколко ефективна ще бъде тя, както и колко проверки да се извършат по време на проектния цикъл.

3. Неправилно формиране на цените и/или завишени цени:

Проблемът с неправилното ценообразуване и/или завишените цени съществува през програмен период 2014-2020 г., като вече са взети някои мерки за пресичане на подобен вид неправомерни практики. През периода 2014-2020 г. се прие подход, съгласно който при подаване на проектно предложение пред УО на ОПОС, задължително се извършва анализ на цените на предвидените за извършване дейности. По своята същност този анализ предвижда да се посочат минимум две оферти за съответната дейност, и/или да се направи препратка към вече изпълнени договори за сходни дейности от същия или други бюджетни възложители.

Потенциал за подобрене:

Въведената към момента форма за осъществяване на контрол по отношение на цената на предвидените по проектното предложение дейности дава сериозна възможност за заобикаляне. При извършване на проверка на представяните анализи за определяне на цените от момента на въвеждане на мярката до сега, се установи, че често представените оферти от икономически оператори, заинтересовани от изпълнението на дейностите, са на стойност значително над пазарната. Подобни действия биха могли да се определят като преднамерени с оглед усвояването на публичен ресурс и доколкото отправянето на оферта е в рамките на оперативната самостоятелност на икономическия оператор, не би могло да се ограничи. Поради тази причина следва да се работи към утвърждаване на референтни цени за съответния вид дейности.

IV. Изводи

Непрекъснатото актуализиране на процесите по управление и контрол на програмите, чрез които се предоставят средства по ЕСИФ, и повишаване на личностните и професионални качества на експертите, ангажирани с управлението на средства, предоставени от ЕСИФ, демонстрира значително намаление на случаите на установени нередности, в това число и измами за програмен период 2014-2020 г. Въведените през 2014-2020 г. добри практики и софтуерни инструменти са добра предпоставка за ефективна борба с измамите и нередностите. Повишеното ниво на информираност за предприетите мерки и постигнатите резултати в борбата с измамите и нередностите в управлението на средства, предоставени от ЕСИФ, извеждат превенцията като водеща мярка за намаляване на случаите на измами. Въпреки това е налице потенциал за подобряване в различните области, който най-вече се изразява в повишено ниво на сътрудничество между всички органи, ангажирани с процеса.

През програмен период 2021-2027 г. следва да се предприемат най-вече мерки, свързани с повишаване на осведомеността, почтеността и интегритета на всички лица, ангажирани с различните етапи на проектните цикли.

2.3. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РЕГИОНИ В РАСТЕЖ“ 2014-2020 Г

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 (ОПРР 2014-2020) е интегрирана оперативна програма, финансирана от Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и от държавния бюджет на Република България, насочена към регионалното развитие и към постигане на целите на градската политика в Република България. Програмата е с общ бюджет от 3 млрд. лева европейско и национално съфинансиране.

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 е разработена, за да подпомогне по-балансираното и устойчиво развитие на българските градове. Финансовата подкрепа по ОПРР 2014-2020 е необходима, за да се преодолеят различията в развитието на регионите, както и да се овладеят негативните миграционни процеси към София и големите градове, водещи до обезлюдяване на големи части от страната. Инвестициите по програмата в градовете ще подпомогнат преодоляване на големите различия, както и използването на потенциала на територията с цел финансиране на конкретни нужди и проблеми.

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 подкрепя реформите в няколко ключови сектора, свързани с устойчивото и балансирано регионално развитие на България до 2023 г. Програмата финансира проекти в областта на регионалното развитие, образованието, здравеопазването, социалната политика и транспортната достъпност. Тя е ориентирана към създаване на растеж и заетост в регионите чрез мерките за градско развитие, регионален туризъм и новите финансови инструменти. Специално внимание е обърнато на енергийната ефективност в опорните центрове в периферните райони, съгласно националния полицентричен модел за развитие, формулиран в Националната концепция за пространствено развитие 2013-2025 г.²³

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 подпомага развитието на полицентрична териториална система от една страна, а от друга – териториалното измерение на секторните политики от регионално значение. В този смисъл, основният приоритет на оперативната програма се фокусира върху нуждите и потенциала за развитие от местно значение, идентифицирани в рамките на градските стратегии – Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие.

Секторните приоритетни оси на оперативната програма отчитат териториалното измерение на секторните приоритети от Споразумението за партньорство, които допринасят

²³ Текстът е достъпен на адрес:

<https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/d747ca682ac1a70380428fd1dc664fb3.pdf>

за устойчиво регионално развитие. Секторните приоритети като регионална образователна, здравна и социална инфраструктура, регионален туризъм и регионална пътна инфраструктура не са ограничени до специфични групи територии и покриват цялата територия на страната, поради тяхната по-висока значимост – регионална или национална.

Програмата предлага нови за страната подходи за изпълнение, основаващи се на научените уроци от предходния програмен период. Запазени и надградени са добрите примери и практики.

I. Обхват и методика на анализа

Анализът на риска от измама и нередности касае Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., чийто Управляващ орган е главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

В периода от началото на изпълнение на ОПРР (2014 г.) до 01.01.2020 г. са установени 1035 бр. нередности с общо финансово влияние в размер на 76 171 908,01 лв., като 37 от тях на обща стойност 6 709 819,37 лв. са регистрирани в IMS. Установените нередности са във връзка с проведени от бенефициентите тръжни процедури и изпълнението на сключените вследствие на тях договори (99%), като минимална част касаят липса на добро финансово управление, липса на адекватна одитна следа или физическо изпълнение.

В горепосочения период не са налице установени случаи на измама със средства от Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

Насоките на Европейската комисия „Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите“, юни, 2014 г. (EGESIF_14-0021-00 16/06/2014) разглеждат четири процеса и общо 21 примерни схеми за измама, като оценката на Управляващия орган е, че всички те са приложими за Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Ежегодно в рамките на Управляващия орган се провежда самооценка на риска от измами. Със заповед на Ръководителя на УО се сформира работна група. Резултатите от извършената самооценка демонстрират приемливо ниво за всички обхванати рискове. В рамките на главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“

се работи в посока на осигуряване на достъп на повече служители до системата АРАХНЕ, в съответствие с дадените препоръки.

4. Използване на системата АРАХНЕ

В рамките на УО на ОПРР 2014-2020 г. активно се използва инструмента АРАХНЕ, като той е задължителен елемент при последващия контрол за законосъобразност на проведените тръжни процедури, както и при други аспекти от реализирането на оперативната програма. УО на ОПРР прилага активна политика към разширяване на достъпа на служителите до системата с оглед повишаване на контрола, качеството на работа с рискови бенефициенти и проекти, както и за повишаване уменията на служителите.

III. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска

Системите за финансово управление и контрол на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г. функционират в съответствие с националните и европейските изисквания, като при всички извършени одити от ИАОСЕС не са открити съществени отклонения. Отдел „Контрол на обществените поръчки и нередности“ към главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“ следи за промени в приложимите нормативни актове на национално и европейско ниво. При констатирани несъответствия или пропуски, своевременно биват вземани необходимите мерки за въвеждане и синхронизация на СФУК с действащото законодателство.

1. Програмиране и договаряне

Програмирането и договарянето са сред най-важните етапи на проектния цикъл, тъй като в тях се залагат критериите за допустимост до финансиране, както и се определя кръгът на заинтересованите лица. Основни бенефициенти по ОПРР 2014-2020 са общини и образователни институции, с оглед на което рисковете са ограничени.

2. Плащане, верифициране и сертифициране на разходи

При изпълнение на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., УО на ОПРР гарантира, че бенефициентите, участващи в изпълнението на операциите, по които възстановяването на сумите е въз основа на действително направените допустими разходи, поддържат или отделна счетоводна система, или адекватен счетоводен кодекс за всички трансакции, отнасящи се до операцията, и създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове. За тази цел системите за управление и контрол предвиждат административни проверки по отношение на всяко заявление за възстановяване, подадено от бенефициентите, както и проверки на операции на място. Проектите в рамките на ОПРР 2014-2020 съдържат дейности със значим териториален обхват, реализирането на строително-монтажни работи в значителен мащаб, чието въвеждане в

експлоатация ангажира множество административни органи и е нужен съответен технологичен времеви период. В тази връзка като често срещани рискове може да се посочат: забава при проектиране, реализиране и въвеждане в експлоатация на мерките по одобрените проектни предложения, както и изпълнение на дейностите, без да са съобразени всички законови и регулаторни изисквания. Нерядко, продължителното обжалване на тръжните процедури допълнително възпрепятства реализацията на проектите. Често тези рискове са negliжирани или пренебрегвани от бенефициентите при изпълнението на проектите, но при предявяване на искане за верификация на средства от страна на УО, някои от рисковете се реализират. В такава ситуация разходите се явяват недопустими за финансиране и остават за сметка на бенефициентите. В подобни ситуации възниква риск за УО на ОПРР, в случай, че бенефициентите предявят искане за верификация на направени разходи, подкрепени с документи, в които некоректно са изложени факти и обстоятелства по реализацията на дейностите, предявени за верификация.

3. Извършване на последващ контрол за законосъобразност

Последващият контрол за законосъобразност (предварителен контрол преди верификация на средствата) е елемент от процедурата по верификация и представлява детайлна проверка на законосъобразността при провеждане на процедурата по избор на изпълнител. УО на ОПРР 2014-2020 г. извършва последващ контрол на всички проведени тръжни процедури. Към момента, при изпълнение на програмата голяма част от установените нередности (99%) са свързани с установени нарушения при провеждане на тръжните процедури.

4. Потенциал за подобрене

При изпълнение на проектите в рамките на оперативната програма експертите, извършващи контрол, се сблъскват с различни по характер предизвикателства с оглед спецификите на работа. Подобни предизвикателства са например: сходни имена на представляващия бенефициента и управителя на юридическо лице, което е спечелило тръжната процедура и реализира дейност по проекта. С оглед на това, при осигуряване на достъп на експертите на УО на ОПРР с контролни функции до различни инструменти и регистри, които по своя характер не са публични и информацията им не е обхваната от инструмента АРАХНЕ, ще се гарантира възможността от извършване на по-задълбочени проверки и ще се намали риска от нередности и измами.

Въпреки че Системите за финансово управление и контрол на УО на ОПРР 2014-2020 г. функционират добре, към момента всички Управляващи органи на оперативни програми в Република България работят изолирано и дистанцирано едни от други. Потенциал за

подобряване има в създаването и координирането на система или платформа за тясно сътрудничество и обмяна на добри практики.

IV. Изводи

След два успешно реализирани програмни периода (2007-2013 и 2014-2020 г.) Оперативната програма за регионално развитие вече притежава достатъчен опит и рутина при договарянето, управлението, контрола и реализацията на проекти, финансирани от ЕСИФ. В допълнение, актуализацията на дейностите по управлението и контрола, стимулирането на служителите както и оптимизацията на дейностите ще гарантират през програмен период 2021-2027 г. по-качествено, ефективно и ефикасно реализиране на заложените от УО цели. Въвеждането на по-широк спектър от инструменти (инструментът АРАХНЕ, ИСУН-базирани електронни контролни листове и т.н.), натрупаният опит, както и политиката на публичност и информираност на обществото относно установените нередности, допринася за намаляване на риска от нередности и измами. През програмен период 2021-2027 г. ще се засили превантивният елемент.

2.4. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ИНОВАЦИИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ“ 2014-2020 Г.

Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 (ОПИК) е основният програмен документ на национално ниво, очертаващ помощта за българския бизнес от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г. Програмата е насочена към адресиране на нуждите, преодоляване на предизвикателствата и оползотворяване на възможностите за развитие пред българската икономика. Мерките, заложи в програмата, целят комплексно да допринесат за създаване на устойчиви, дългосрочни конкурентни предимства на българските предприятия и ускоряване на прехода към икономика – базирана на знанието. Подкрепата е съсредоточена върху развитие на иновациите, предприемачеството, капацитета за растеж на малките и средни предприятия (МСП), енергийната и ресурсната ефективност на предприятията.

Общият бюджет на ОПИК 2014-2020 е в размер на 1,27 млрд. евро, като финансирането от Европейския фонд за регионално развитие надхвърля 1,079 млрд. евро (85% от бюджета), а националното съфинансиране се равнява на малко над 191 млн. евро (15% от бюджета).

Управляващ орган на оперативната програма е главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на икономиката.

Ресурсът по програмата е разпределен в пет приоритетни оси:

- Приоритетна ос 1 „Технологично развитие и иновации“
- Приоритетна ос 2 „Предприемачество и капацитет за растеж на МСП“
- Приоритетна ос 3 „Енергийна и ресурсна ефективност на предприятията“
- Приоритетна ос 4 „Премахване на пречките в областта на сигурността на доставките на газ“
- Приоритетна ос 5 „Техническа помощ“

Очакваните резултати от изпълнението на ОПИК са:

- подпомагане на повече от 7000 предприятия;
- мобилизиране на повече от 1 млрд. евро частни инвестиции;
- увеличаване на дела на иновативните предприятия;
- увеличаване на производителността на МСП;
- принос за намаляването на енергийната интензивност на икономиката.

I. Обхват и методика на анализа.

Обхватът на настоящия анализ включва всички извършени проверки за оценката на риска от измами в рамките на ОПИК за периода 2014-2019 г., както и установените нередности

по програмата. За изготвяне на анализа е използван метод на самооценка, както и констатации на външни одитиращи органи.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

За периода 2014-2019 г. са налице 198 бр. установени случаи на нередности с общо финансово изражение в размер на 9 686 361,71 лв. Нарушенията могат да бъдат обособени в 5 групи: нарушения при избор на изпълнител, нарушения при изпълнението, конфликт на интереси, деклариране на неверни данни, липса на инвестицията, други нарушения. Броят нарушения по видове е разпределен както следва:

Общо		Избор на изпълнител	Нарушения при изпълнението	Конфликт на интереси	Деклариране на неверни данни	Други нарушения	Липса на инвестицията
Брой	198	153	18	10	9	6	2
%	100	77,27%	9,09%	5,05%	4,55%	3,03%	1,01%

Таблица 1: Видове нередности - брой

Съобразно финансовото изражение нарушенията по видове са разпределени както следва:

Общо	Избор на изпълнител	Нарушения при изпълнението	Конфликт на интереси	Деклариране на неверни данни	Други нарушения	Липса на инвестицията
9 686 361,71	2 291 157,84	3 418 634,35	508 401,01	1 978 798,41	1 285 556,49	203 813,61
	23,65%	35,29%	5,25%	20,43%	13,27%	2,10%

Таблица 2: Финансово изражение на нередностите в лева

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

За периода 2014-2019 г. не са налице установени механизми за извършване на нередност, които са оценени за представляващи съществен риск за оперативната програма. През 2019 г. от УО на ОПИК е идентифициран „Риск от фиктивно изпълнение на договори за

безвъзмездна финансова помощ (ДФП) по ОПИК“, като същият е оценен със степен значим за УО.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Съгласно чл. 125, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г., пар. 4, подт. в) Управляващият орган „създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове“. В тази връзка УО на ОПИК извършва оценка на риска от измами съобразно дадените от ЕК „Насоки за държавите членки и органите, които отговарят за програмите“ EGESIF_14-0021-00 от 16/06/2014. Съгласно посочения документ УО на ОПИК извършва регулярна оценка на риска от измама, прилага червени флагове във връзка с „Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ“ СОСОФ 09/0003/00-BG и извършва регулярни проверки в системата АРАХНЕ при всички ключови за УО процеси, а именно преди сключване на договор с бенефициенти при верификация на искания за плащане, при мониторингови проверки на място и при контрол на проведени процедури за избор на изпълнител съгласно ПМС 160/ЗОП от страна на бенефициентите.

При оценката на риска от измами в УО на ОПИК са идентифицирани и се проследяват примерните рискове от измама, дадени от ЕК с насоките цитирани по-горе. Следят се 19 бр. рискове от измама, а именно:

По отношение на процеса по подбор на кандидати:

- Конфликт на интереси в рамките на оценяващата комисия;
- Представяне на декларации с невярно съдържание от кандидатите;
- Риск от двойно финансиране.

По отношение на процеса по мониторинг на изпълнението на проектите и процеса по верификация:

- Недеклариран конфликт на интереси или подкупи и комисионни;
- Избягване на необходимата състезателна процедура
- Манипулация на процеса на състезателната процедура;
- Тайни споразумения за офериране;
- Неправилно ценообразуване;
- Манипулиране на декларации за разходи;
- Недоставяне или заместване на продукти;
- Изменение на действащ договор;
- Завишено отчитане на качеството или дейностите на персонала;
- Фиктивни разходи за труд;

- Разходите за труд са разпределени неправилно по определени проекти

По отношение на процеса по сертификация и плащане:

- Непълен/неадекватен процес на проверка;
- Конфликти на интереси в рамките на УО;

По отношение на процеса по пряко възлагане на обществени поръчки от УО:

- Избягване на необходимата състезателна процедура;
- Манипулация на процеса на състезателната процедура;
- Недеклариран конфликт на интереси или подкупи и комисионни.

Всички 19 бр. рискове са оценявани съобразно влияние и вероятност, като са оценени в степен на приемливо ниво на риск съобразно прилаганите от УО контролни процедури и мерки. През 2019 г. от УО на ОПИК е идентифициран допълнителен „Риск от фиктивно изпълнение на договори за безвъзмездна финансова помощ (ДФФП) по ОПИК“, като същият е оценен със степен значим за УО.

Във връзка с оценката на риска от измама от УО на ОПИК действия са предприемани през 2017 г. по риска от „Конфликт на интереси в рамките на УО“, тъй като въпреки приемливото ниво на обща степен на текущ риск, е била налице добра и лесно осъществима възможност за допълване на контролите, извършвани от УО за допълнително ограничаване на вероятността и въздействието на риска, произтичащ от възможно оказване на неправомерно влияние върху процеса по верификация и одобряване на плащанията за определени бенефициенти. В тази връзка УО на ОПИК е въвел спомагателна мярка. В глава 7 „Мониторинг и верификация на договори по ОПИК“ от Наръчника по ОПИК е разписана процедура, обхващаща всички служители на УО, участващи във верификацията и одобряването на плащанията към бенефициенти, като е въведено попълване на декларация за липса на конфликт на интереси за всички сключени по програмата договори с бенефициенти по всяка обявена от УО процедура, влизаща в изпълнение.

През 2018 г. са изпълнени още три допълнително въведени от УО на ОПИК мерки. Във връзка с риска от „Непълен/неадекватен процес на проверка“, произтичащ от недостатъчно актуални обучения за опресняване на осведомеността относно измамите в глава 18 „Организационно развитие“ от Наръчника по ОПИК в т. 16.2. „Обучение на служителите в УО на ОПИК“ е разписано, че „УО провежда регулярни задължителни обучения за служители на УО с антикорупционна насоченост (нередности, борба с измамите, конфликт на интереси, борба с корупцията в публичния сектор и др.), като и за опресняване на осведомеността относно измамите, включително по прилагане на индикаторите за измами („червените знамена“). Във връзка с риска от „Конфликти на интереси в рамките на УО“, произтичащ от

недостатъчно редовни курсове за обучение по етика и почтеност за служителите, УО е разписал в глава 11 „Конфликт на интереси“ от Наръчника по ОПИК в т. 11.7. „Превенция и противодействие на корупцията“, че „Всички служители в УО са длъжни да се запознаят с Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация“²⁴. Новоназначените служители в УО са длъжни да се запознаят с Кодекса в 10-дневен срок от датата на постъпването им на работа.“ Във връзка с препоръка от доклад на Европейската комисия „Report from the commission to the European parliament and the Council - Protection of the European union’s financial interests” / COM(2017) 383 final от 20.7.2017 г. и вследствие на отправена с писмо № 817600-722/27.07.2017 г. препоръка от дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС), УО е разписал процедура в глава 2 „Система за вътрешен контрол и управление на риска“ от Наръчника по ОПИК в т. 2.4.6.13 „Мониторинг и превенция на риска от измами в УО чрез проверки в система АРАХНЕ“ за изрична проверка в системата, както следва: „За всички проекти, изпълнявани по процедури, обявени по Приоритетна ос 1 „Технологично развитие и иновации“ от Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 на етап изпълнение при мониторинг и верификация, преди извършване на проверки на място и верифициране на разходи, както и при контрол на провеждани от бенефициентите процедури за избор на изпълнител се извършва задължителна проверка на индикаторите в системата АРАХНЕ от група 7 „Репутационни рискове и рискове от измама“.

През 2019 г., във връзка с допълнително идентифициран от УО на ОПИК „Риск от фиктивно изпълнение на договори за безвъзмездна финансова помощ (ДФФП) по ОПИК“, е извършено изменение на наръчника на ОПИК в глава 7 и е разписана процедура, чрез която Управляващият орган на етап верификация да има възможност да извършва непланирани/извънредни проверки на място, като уведомява бенефициента предварително за предстоящата проверка не по-късно от 5 работни дни преди началото на проверката. В изключителни случаи, когато са налице съвкупност от рискови фактори, индикиращи фиктивно изпълнение на административния договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ или при вече идентифициран високорисков проект, непланираната/извънредна проверка може да бъде извършена внезапно, без предупреждение, но след изрична писмена резолюция на Ръководителя на УО/Министъра. Въведени са и текущо изпълнявани мерки от УО за проектите, съдържащи закупуване/разработване на софтуер, като за превенция и намаляване на риска се предвижда да се залага таван на цените

²⁴ През 2020 г. е приет нов Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, в сила от 08.05.2020 г., ПМС № 57 от 02.04.2020 г., Обн. ДВ. бр.33 от 7 Април 2020 г.

на софтуерите на етап програмиране на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП). Допълнително за частния случай на риск от предоставянето на неизключителна лицензия за един и същ патент, изразяващ се в това, че един притежател на патент за изобретение, продава неизключителна лицензия за ползването му на неограничен брой лицензополучатели е предвидено текущо да се залагат ограничителни мерки на етап програмиране на процедурите за предоставяне на БФП, свързани със закупуване на правото на неизключителна лицензия. Във връзка с риска от фиктивно изпълнение е установена и нуждата от подобряване на превенцията чрез подобряване на оценката на риска на проектно ниво, отчитан чрез системата АРАХНЕ. Създаването на конкретна приложима единна национална методология във връзка с ползването на системата АРАХНЕ ще подобри качеството на оценката на риска на ниво проектно предложение. Допълнителен фактор, определящ ефективността на извършваните в системата АРАХНЕ проверки е надеждността, актуалността и качеството на информацията, налична в системата.

УО на ОПИК е изготвил и прилага политика за борба с измамите. Същата е публикувана и е общодостъпна на интернет страницата на програмата.

4. Използване на системата АРАХНЕ

УО на ОПИК извършва регулярни проверки в системата АРАХНЕ при всички ключови за УО процеси, а именно преди сключване на договор с бенефициенти, при верификация на искания за плащане, при мониторингови проверки на място и при контрол на проведени процедури за избор на изпълнител съгласно ПМС 160/ЗОП от страна на бенефициентите.

III. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска. Потенциал за развитие/подобрене.

Анализът на УО на ОПИК показва, че най-значим е рискът от фиктивно изпълнение на договори за БФП по ОПИК. При превенцията на риска от фиктивно изпълнение е налице потенциал за развитие и подобрене чрез създаване на конкретна приложима единна национална методология във връзка с ползване на системата АРАХНЕ, съдържаща конкретни рискови фактори, степени на приемливост на оценката на рисковите фактори, както и указания за конкретни мерки и ответни действия във връзка с тях.

IV. Изводи.

Предвид изготвения анализ се налага извод, че унифицирането на проверките, извършвани в системата АРАХНЕ чрез въвеждане на единна методология за използване на системата на национално ниво, ще способства за подобряване на мерките за разкриване на

измами, изразяващи се във все по-широкото прилагане на инструменти за анализ на данни и насърчаване на употребата на други „активни“ методи за борба с измамните.

2.5. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ“ 2014-2020 Г.

Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР) е стратегически документ, който допринася активно за изпълнение на две от целите на Стратегията на Европейския съюз за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и за постигане на икономическо, социално и териториално сближаване „Европа 2020“²⁵, а именно в областта на трудовата заетост и борбата с бедността и социалното изключване.

Общият размер на средствата по ОПРЧР при нейното одобрение е 1 092 248 007 лева. През 2020 г. е осъществено препрограмиране на оперативни програми, финансирани от Европейския социален фонд (ОПРЧР, ОПДУ и ОПНОИР), в резултат на което средствата по ОПРЧР са увеличени с 133 790 507 лева или общият размер възлиза на 1 226 038 584 лева.

Отчитайки тези предизвикателства, стратегията на ОПРЧР се основава на три стълба:

1. По-висока и по-качествена заетост.
2. Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване.
3. Модернизиране на публичните политики.

Разнообразието от цели и приоритети, включени в стратегията, обуславя широк диапазон от заинтересовани страни – бенефициенти и целеви групи: централна и местна администрация, в т.ч. министерства, агенции и техните структури; организации, предоставящи посреднически услуги на пазара на труда; образователни и обучителни организации и институции; работодатели; социални партньори; общини и райони на общини; центрове за информация и професионално ориентиране; неправителствени организации; „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД; доставчици на социални услуги; доставчици на здравни услуги, публични лечебни и здравни заведения; медицински университети, регистрирани поделения на вероизповеданията; социални партньори и др.

Изброеното е предпоставка за широкоспектърни дейности и управление на различни типове разходи, вкл. прилагане на варианти на опростено отчитане на разходите, обуславящо фокусирано внимание върху реализацията на проектите, което от своя страна е предпоставило модела на Управляващ орган.

Управляващ орган по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г. (УО на ОПРЧР) е главна дирекция „Европейски фондове, международни програми и проекти“ (УО), конституирана с Решение № 792 на Министерския съвет от 17.12.2013 г. и

²⁵ Пълен текст е достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>

Решение 823 от 21.10.2015 г. за програмен период 2014-2020 г. Управляващият орган е структуриран в звена на централно и на териториално ниво, разположени в областните центрове.

Управляващият орган носи отговорност за управлението на програмата, съгласно Решение на МС № 823/21.10.2015 г. и отговоря за ефективното и ефикасно управление и изпълнение на Оперативната програма. Главната дирекция е част от специализираната администрация на Министерството на труда и социалната политика (МТСП), чиито функции включват управление на средствата от ЕС в съответствие с чл. 125 на Регламент 1303/2013 г., изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18/07/2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) № 228/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 г., ЗУСЕСИФ, Решение на МС № 823/21.10.2015 г. и чл. 29 от Устройствения правилник на Министерството на труда и социалната политика.

В исторически аспект главната дирекция има сериозен опит в управлението на предприєдинителни и структурни фондове на ЕС като Управляващ орган на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2007-2013 и Изпълнителна агенция по предприєдинителния финансов инструмент – програма ФАР²⁶.

I. Обхват и методика на анализа.

В контекста на управление и изпълнение на ОПРЧР, системата за вътрешен контрол осигурява разумна увереност, че изпълнението на програмата е в съответствие със заложените цели и обхваща политиките, процесите, задачите, поведението и други аспекти, които улесняват ефективното и ефикасно управление на средствата от структурните фондове. Това включва:

- опазване на средствата на ЕС и на страната от неподходящо използване или от загуби или измами;
- осигуряване на качество на вътрешното и външното отчитане, изискващо поддържане на подходящи записи и процеси, които пораждат поток от навременна, вярна и надеждна информация;,

²⁶ Програма ФАР (Phare) е предприєдинителен финансов инструмент на Европейския съюз (ЕС) за сътрудничество със страните от Централна и Източна Европа при подпомагане на прехода им към пазарна икономика и присъединяването им към ЕС.

- осигуряване на съответствие с приложимото национално законодателство, това на ЕС, и етичния кодекс.

Като част от специализираната администрация на МТСП, УО прилага Вътрешните правила за управление на риска в МТСП, формира рискове в риск-регистъра на МТСП и е член на Консултативния съвет по управление на риска (КСУР). В допълнение, като част от системите за управление и контрол на Оперативната програма е описан процеса по управление на риска по програмата, и в частност риска в областта на борба с измамите. Той се осъществява съгласно Насоките на ЕК относно оценката на риска и ефективни и пропорционални мерки в борбата с измамите по реда, описан в глава 6 „Вътрешен контрол”, т. 6.3 от Наръчника на Управляващия орган по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020.

Оценката на риска по ОПРЧР следва модела COSO и се извършва в 3 стъпки: 1. Идентифициране на рисковете; 2. Оценка на риска; 3. Анализ и интерпретиране на резултатите от оценката на риска.

Оценката обхваща два аспекта, на ниво оперативна програма и на ниво индивидуален договор, при следните рискови фактори и критерии: Размер на безвъзмездната помощ – дефиниран съобразно праговете – до 200 000, между 200 000 и 300 000 и над 300 000 лв.; брой на крайните бенефициенти – в зависимост от заложените индикатори на брой лица от целевата група; тип на бенефициента – съобразно правноорганизационната форма; брой партньори; критерии за оценка на качеството – съобразно оценката, получена при кандидатстване; общият размер на минималната помощ за бенефициента и предприятията, с които той образува „едно и също предприятие“, посочен в Декларацията за получаване на минимални помощи – в зависимост от общия размер на предоставената за управление помощ на тези предприятия; сложност на проекта (брой дейности) и срок на договора.

Всеки договор се оценява съобразно зададеното тегло и рисковия фактор, което генерира общата крайна оценка, спрямо която договорите се класифицират като високорискови, среднорискови и нискорискови.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

В периода 2014-2019 г. са установени 95 броя нередности на обща стойност 1 591 652,02 лв.

От тях 13 са докладвани до ОЛАФ, а 6 са подозрения за измама.

В настоящия програмен период като типология се очертават случаи на фиктивно извършване на дейности и конфликт на интереси при възлагане на изпълнението. Като

изолирани случаи се констатират и такива в областта на нарушаване на правилата на възлагане на обществени поръчки.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

По ОПРЧР не са идентифицирани рискове, квалифицирани като съществен риск за програмата. Установените случаи имат характер на единични такива и не навеждат на системен характер, което да бъде обект на оценка на ниво програма.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Член 125, пара. 4, т. „в“ от Регламент № 1303/2013 поставя изискване към УО да създаде ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове. В приложение на тази разпоредба и съобразно Насоките на ЕК за държавите членки и органите, които отговарят за програмите (EGESIF_14-0021-00 от 16/06/2014), УО на ОП РЧР извършва оценка на риска от измами по категориите рискове съгласно приложение към Насоките, обхващащи целия проектен цикъл:

- Подбор на кандидатите;
- Изпълнение и проверка на дейностите;
- Плащания;
- Пряко възлагане на обществени поръчки.

Очертани са червените флагове в процесите по изпълнение на сключените договори, в т. ч. възлагането на обществени поръчки.

Утвърдена е и Политика за борба с измамите по ОП РЧР.

4. Използване на системата АРАХНЕ

Управляващият орган използва ИТ инструменти за откриване на рискови операции (правно-информационни системи, публични регистри, АРАХНЕ) и гарантира, че персоналът е осведомен относно рисковете от измами и е преминал обучение във връзка с борбата с измамите. Управляващият орган извършва преглед на всички случаи на съмнения за измама и действително възникнали измами с оглед подобряване на системата за вътрешно управление и контрол, когато това е необходимо.

III. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска. Потенциал за развитие/подобрене.

Оценката на системите за управление и контрол по ОПРЧР сочат трайна тенденция на ефективност и съответствие с изискванията на европейската и национална нормативна рамка. Общата оценка, генерирана от системни одити, е категория 2 „Функционира, но е необходимо известно подобрене“. Оценката по ключово изискване 7 „Ефективно прилагане на

пропорционални мерки за борба с измамите “ е с категория 1 „Функционира добре. Не е необходимо подобрене или е необходимо само незначително подобрене“.

УО осъществява системен преглед на процедурите и контролните механизми с цел подобрене и адаптиране към променящата се среда и нормативни изисквания. Пример в тази посока може да се посочи прилагане на вариантите на опростено отчитане на разходите и комбинация от тях, което наложи преразглеждане на механизмите за контрол и фокусиране върху реалното изпълнение на операциите, включително и като превенция на нередности и/или измами.

III. Изводи

Управляващият орган е възприел политика на нулева толерантност към измамите и корупцията и е въвел стройна система за контрол, която има за цел да предотвратява и открива, доколкото това е практически възможно, извършването на измами и да отстранява въздействието им, ако те настъпят.

Управляващият орган на ОПРЧР показва сериозен стабилитет в числеността на персонала и висока експертиза, което считаме за основна предпоставка за качествено управление на предоставените средства. Като превенция на потенциален конфликт на интереси се прилага ротация на служители със сходна длъжност. Непрекъснатото обучение на служителите, на участниците в процесите по кандидатстване и изпълнението на сключените договори, извършването на служебни проверки чрез различните електронни системи и приложения, добре развитата система за сигнализиране и защита на подателите на сигнали, успешното взаимодействие с разследващи органи и екипът на дирекция АФКОС в съвместни проверки са един ефикасен механизъм за разследване на случаи на съмнения за измама, които УО е идентифицирал и се използва ефективно възможността за ранно откриване на случаи за измама.

2.6. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „НАУКА, ОБРАЗОВАНИЕ И ИНТЕЛИГЕНТЕН РАСТЕЖ“ 2014-2020 Г.

Оперативна програма „Наука, образование и интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г. (ОПНОИР) вписва в своята логика две основни задачи: 1. Да бъде сред ключовите инструменти за постигане на целите, приети от Република България в рамките на Стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж (Стратегията “Европа 2020”); 2. Да служи като ефикасно средство за прилагане на политики по сближаване, съгласно дневния ред на национално и общностно равнище.

Основните цели на ОПНОИР, в контекста на стратегията „Европа 2020“ са:

- повишаване на инвестициите за наука и научни изследвания до 1,5% от БВП;
- намаляване процента на преждевременно напусналите училище до под 11%;
- увеличаване процента на завършилите висше образование до 36% от хората между 30 и 34 годишна възраст.

Представената по-долу информация за оперативната програма е съгласно Версия 3.0. на ОПНОИР, одобрена с Решение на Комисията С(2020)109 от 09.01.2020 г.

Оперативна програма „Наука, образование и интелигентен растеж“ 2014 – 2020 е организирана по приоритетни оси, както следва:

Приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“ – ЕФРР по Тематична цел „Засилване на научноизследователската дейност, развойната дейност в областта на технологиите и иновациите“ – подкрепа от ЕС 187 926 049,00 евро; национално участие: 33 163 421,00 евро; обща стойност на финансирането: 221 089 470,00 евро.

Приоритетна ос 2 „Образование и учене през целия живот“ – ЕСФ по Тематична цел „Инвестиране в образованието, обучението, професионалното обучение за придобиване на умения и в ученето през целия живот“ - подкрепа от ЕС 231 305 800,00 евро; национално участие: 40 818 671,00 евро; обща стойност на финансирането: 272 124 471,00 евро.

Приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ - ЕСФ по Тематична цел „Насърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и всяка форма на дискриминация“ - подкрепа от ЕС 109 531 782,00 евро; национално участие: 19 329 139,00 евро; обща стойност на финансирането: 128 860 921,00 евро.

Приоритетна ос 4 „Техническо помощ“ – ЕСФ - подкрепа от ЕС 23 777 241,00 евро; национално участие: 4 195 984,00 евро; обща стойност на финансирането: 27 973 225,00 евро.
Общо финансиране на ОПНОИР (ЕФРР и ЕСФ) – подкрепа от ЕС 552 540 872,00 евро; национално участие 97 507 215,00; обща стойност на финансирането 650 048 087,00 евро.

Типове бенефициенти: Министерство на образованието и науката и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити, детски градини, училища, висши училища, общини, организации по ЗЮЛНЦ БАН, национално представителни организации на работниците и служителите и на работодателите, работодатели, браншови организации, представителни студентски организации, публични и частни научни организации, научноизследователски институти, лаборатории, висши училища и/или техни основни звена, предприятия за НИРД, консорциуми от научни организации и/или висши училища, центрове за върхови постижения и центрове за компетентност.

Целеви групи: Изследователи, предприемачи, иноватори, преподаватели, докторанти, пост-докторанти, млади учени, специализанти, участници в научни изследвания, студенти, деца, ученици, младежи, възрастни извън задължителната училищна възраст, родители, учители, педагогически специалисти в системата на предучилищното и училищното образование, психолози, директори, служители в научните организации и висшите училища, кариерни консултанти, психолози, лица без завършени етапи и степени на образование, безработни и неграмотни лица и др.

С Решение № 458 на Министерския съвет от 10.06.2016 г. за определяне на управляващ и сертифициращ орган по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 - 2020, главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“ на Министерството на образованието и науката е определена за управляващ орган на програмата.

С Постановление № 237 на Министерски съвет от 23.10.2017 г. се създава Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ИАОПНОИР), която съгласно чл. 2, т. 1 от постановлението е определена да изпълнява функциите на Управляващ орган на ОПНОИР и всички произтичащи от това задължения и отговорности съгласно националното законодателство и правото на Европейския съюз. Съгласно § 1, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби, дейностите, правата и задълженията на Министерство на образованието и науката относно главна дирекция „Структурни фондове и международни образователни програми“, свързани с изпълнение на функциите на Управляващ орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 - 2020, преминават към Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“.

I. Обхват и методика на анализа

Настоящият анализ и оценка на риска обхващат всички нередности до 30.04.2020 г., установени по проекти, финансирани със средства от ЕФРР и ЕСФ по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г.

Документът е изготвен на база констатирани проблемни области и предизвикателства при управление на програмата, отчитайки препоръките на Европейската комисия и Европейската сметна палата в областта на борбата с измамите.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

За програмен период 2014-2020 г. към 30.04.2020 г. по ОПНОИР са регистрирани 175 бр. нередности с обща стойност на нередните разходи 7 957 722,88 лв., като от тях нередности на стойност 6 960 677,41 лв. са разкрити от УО на ОПНОИР преди плащане и съответно са приспаднати от верифицираните и платени средства от ЕСИФ по съответните административни договори и бюджетни линии.

От всички регистрирани нередности 6 са докладвани през IMS.

За разглеждания период над 90% от нередностите по ОПНОИР са извършени във връзка с възложени обществени поръчки по ЗОП/проведен избор на изпълнител по глава 4 от ЗУСЕСИФ или с изпълнението на договорите, като например: за част от проекта не е налична одитна следа и/или аналитично отчитане на разходите в поддържаната от бенефициента счетоводна система, неспазване на принципа за добро финансово управление, неизпълнение на целевите стойности на одобрените индикатори, които са свързани с постигане целите на договора, неспазване на мерките за информация и комуникация.

От общия брой регистрирани нередности, 4 са за съмнение за измама. Преписките по тях са изпратени от УО на ОПНОИР до прокуратурата по компетентност, като са образувани прокурорски преписки и досъдебни производства, по които тече разследване.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

Както е посочено в т. 1 по-горе, над 90% от регистрираните нередности по ОПНОИР касаят обществени поръчки и изпълнението на административните договори/проекти.

В тази връзка УО на ОПНОИР изготви актуални:

1. Анализ на най-често допусканите грешки, установени от Управляващия орган при извършения контрол за законосъобразност на проведените процедури за избор на изпълнител по реда на ЗОП и ЗУСЕСИФ.

2. Анализ на нарушенията на законодателството в областта на обществените поръчки при изпълнение на договори за БФП по приоритетна ос 1 на ОПНОИР през 2019 г.

Анализите са утвърдени от Ръководителя на УО на ОПНОИР на 29.04.2020 г.

Първият анализ е предназначен предимно за бенефициентите по приоритетни оси 1, 2 и 3 на ОПНОИР, и съдържа информация за най-често допусканите грешки при възлагането на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори. Целта на анализа е да бъде в помощ на бенефициентите и да ограничи допускането на грешки с финансово изражение. Анализът е публикуван на 29.04.2020 г. в рубриката „Документи“ на интернет страницата на ИА ОПНОИР, като за информиране на бенефициентите е публикувана информация в рубриката „Новини“, препращаща към него.

Вторият анализ обхваща резултатите от извършените проверки на обществени поръчки по приоритетна ос 1, тъй като делът на средствата по тази ос на ОПНОИР, които се разходват по реда на ЗОП/глава 4 от ЗУСЕСИФ, е значителен и представлява сериозен риск за изпълнение както на отделните проекти, така и на програмата като цяло.

От общия брой на регистрираните нередности само 4 касаят съмнения за измама, идентифицирани преди плащане и изпратени от УО на ОПНОИР до прокуратурата по компетентност, като по тях са образувани прокурорски преписки и досъдебни производства, по които тече разследване. Случаите са установени преди плащане, което доказва доброто функциониране на системите за управление и контрол на УО на ОПНОИР, и по-конкретно ефективното прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите, което минимизира риска от измами със средства по програмата.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Системата на оценка на риска от измами и изготвяне на Планове за действие в УО на ОПНОИР е достатъчно надеждна, като предвижда не само мерки по превенция, но и активни мерки по разкриване на измами след проверки от служители по нередности на получени сигнали и сътрудничество с прокуратурата, съда и разследващите органи.

Сформиран е екип по самооценка на риска от измами с представители на дирекциите, отговорни за подбора на проекти и договаряне, верификация, счетоводство и плащания, управление на риска и контрол, и представител на екип по техническа помощ.

Управляващият орган е извършил оценка на риска от измами на ОПНОИР, като е използван инструментът за оценка на риска от измами, представен в Анекс 1 към Насоките на Комисията относно прилагането на чл. 125, параграф 4, буква (в) от Регламент (ЕС) № 1303/2013. При самооценката са идентифицирани и оценени специфичните рискове от измами. Оценени са brutните рискове, адекватността и ефективността на съществуващите контролни мерки, остатъчните рискове и са планирани допълнителни контролни дейности.

В резултат на извършената оценка на риска от измами се открояват рисковете, свързани с изпълнението на проектите и се препоръча да се предприемат следните мерки:

- В процедурите за избор на операции, верификация на разходи и мониторинг на изпълнението на проектите и при оценката на риска да се използва инструмента АРАХНЕ, като се разпишат правила за проверка и проследяване на случаите, сигнализирани от АРАХНЕ;

- При извършване на проверки в процесите за избор на операции, изпълнението на проектите от бенефициентите и верифициране, и изплащане на разходите, всички контролни листове да съдържат детайлни указания към служителите за анализ на установените нередности, с цел идентифициране на индикатори на измами (червени флагове), включително действията, които следва да бъдат предприети при констатирането им;

- Организиране на общи обучения на служителите, вкл. за използване на инструмента АРАХНЕ, както и специализирани обучения по прилагане на индикаторите за измама („червени флагове“);

- Организиране на обучения за кандидати и бенефициенти по темите за превенция, идентифициране и борба с нередностите и измамите със средства на ЕСИФ.

УО на ОПНОИР предприе действия за изпълнение на всички горепосочени мерки.

В заключение, при третия системен одит на ОПНОИР от ИАОСЕС, оценката на Ключово изискване 7 „Ефективно прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите” е най-високата възможна – Оценка 1 „Функционира добре. Не е необходимо подобрене или е необходимо само незначително подобрене“. При извършената от ИАОСЕС проверка по Ключово изискване 7 не са установени отклонения.

УО на ОПНОИР е разписал Политика за борба с измамите по програмата, включваща политика за борба с конфликта на интереси, в съответствие с Насоките на ЕК за държавите членки и органите, които отговарят за програмите за оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите. Политиката на УО на ОПНОИР за борба с измамите включва стратегия за изграждане на култура за борба с измамите, разпределяне на отговорностите при действията за борба с измамите, механизми за докладване на съмнения за измами и сътрудничество с компетентните органи. Политиката е утвърдена от Ръководителя на УО на ОПНОИР на 30.08.2017 г. и е включена в Наръчника за управление на ОПНОИР, като обхваща следните теми:

- Стратегии за развитие на култура за борба с измамите;
- Разпределение на отговорностите за борба с измамите;
- Механизми за докладване на подозрения за измама;

- Сътрудничество между различните участници.

Политиката на УО на ОПНОИР за борба с измамите е публикувана на интернет страницата на УО и е видима за широката общественост, като се прилага чрез редовни актуализации на мерките за борба с измамите и докладването на резултатите от разследванията на измами. Чрез нея УО на ОПНОИР съобщава официално позицията си на всички заинтересовани страни по отношение на измамите и корупцията със средства на ЕС.

3. Използване на системата АРАХНЕ

УО на ОПНОИР е въвел използването на специализиран софтуерен инструмент за оценка на риска АРАХНЕ, който да подпомогне УО при идентифициране на проекти с висок риск от измами, конфликт на интереси и нередности, включително при възлагане на обществени поръчки. Със Заповед № РД 09-54/12.03.2019 г. на Ръководителя на УО на ОПНОИР и изпълнителен директор са определени 72 потребителя на системата АРАХНЕ, от които 7 ръководители, 3 наблюдатели и 62 експерти. Системата се използва в процедурите за избор на операции, верификация на разходи и мониторинг на изпълнението на проектите, както и при оценката на риска.

III. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска.

Потенциал за развитие/подобрене.

Въпреки че поставената оценка по Ключово изискване 7 е най-високата, поради което не е необходимо подобрене или е необходимо само незначително подобрене, УО на ОПНОИР продължава да търси допълнителни мерки за подобрене на контролните дейности по целия цикъл на борба с измамите – превенция, откриване, корекция и наказателно преследване.

1. Проблеми и предизвикателства в областта на превенцията

1.1. Подобряване на административния капацитет за изпълнение на мерките по превенция на нередностите и измамите със средства по ОПНОИР

Със Заповед № РД09-3875/25.08.2017 г., изменена и допълнена със Заповед № РД09-16/05.02.2018 г., Заповед № РД09-57/23.04.2018 г. и Заповед № РД 09-184/16.10.2018 г. на ръководителя на УО на ОПНОИР, в УО са определени служители по нередности за осигуряване на ефективно изпълнение на процеса по администриране на нередности, в която са включени правила за заместване. В допълнение, служителите по нередности на УО на ОПНОИР участват в работни групи и срещи с представители на дирекция АФКОС, обучения в страната и чужбина по въпросите за ефективна превенция и противодействие на нередностите и измамите, засягащи разходната част на бюджета на ЕС и на националния бюджет.

През 2019 г. служителите по нередности провеждат оперативни срещи с представители на дирекция АФКОС, отдел „Административни разследвания“ и ГДБОП за координиране на усилията по разкриване и борба с нередностите и измамите със средства от ЕСИФ.

Предизвикателството, по което УО на ОПНОИР въвежда организационни мерки, е определените служители, отговорни за борбата с нередностите и измамите, да не извършват допълнителни дейности по оперативното изпълнение на проекти, за да се осигури необходимата ефективност и обективност при изпълнение на заложените мерки по превенция.

1.2. Необходимост от повишаване на прозрачността и достъпа до информация

УО на ОПНОИР представя на интернет страницата си, в организираниите информационни кампании и пресконференции своята дейност и резултати. На интернет страницата се публикува информация за разходването на средствата по оперативната програма.

С цел достигане на оптимално ниво на публичност е необходимо УО на ОПНОИР да включва в бъдещите информационни кампании информация за гражданите по отношение начините за сигнализиране за нередност; изясняване и популяризиране на понятията „нередност“, „съмнение за измама“ и „измама“; подобряване на средата за гражданска активност с цел ефективно противодействие на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

На интернет страницата на ИАОПНОИР се поддържа „Форма“ (бутон) за „Нередности“, посредством която всяко лице има възможност да подава сигнали за нередности, съмнение за измама или измама, възникнали във връзка с изпълнението на проекти, финансирани от ОПНОИР. Сигналите могат да бъдат подавани и анонимно. Сигнали могат да бъдат подавани и по пощата на адреса на ИАОПНОИР, на място - в деловодството на ИАОПНОИР, и по електронна поща. Сигналите се разпределят за проверка от служител по нередности, след която на подателя на сигнала се изпраща информация за резултатите.

Със Заповед № РД09-245 от 10.12.2018 г. на РУО на ОПНОИР са утвърдени Вътрешни правила за защита на лица, подали сигнали за корупция, корупционни прояви и/или конфликт на интереси в ИА ОПНОИР. Правилата са публикувани в рубриката „Антикорупция“ на интернет страницата на ОПНОИР.

2. Проблеми и предизвикателства при разкриването и противодействието на нередностите и измамите

2.1. Необходимост от подобрене на мерките за разкриване на измами чрез все по-широко използване на инструменти за анализ на данни и насърчаване на употребата на други „активни“ методи за борба с измами

УО на ОПНОИР е разработил процедури за борба с измамите, които са част от системите за управление и контрол на програмата. Те включват политика за превенция на измамите, процедура за идентифициране на „червени знамена“ при извършване на проверки при избор на операции, верификация, плащания и в оценката на риска на програмата и проектите. УО на ОПНОИР е разработил процедури за управление на случаите, касаещи съмнение за измама и/или констатирана измама.

Използва се специализирания софтуерен инструмент за оценка на риска АРАХНЕ, който подпомага УО при идентифициране на проекти с висок риск от измами, конфликт на интереси и нередности, включително при възлагането на обществени поръчки.

В Наръчника за управление на ОПНОИР използването на инструмента АРАХНЕ е разписано в глави 6 „Управление на риска и контрол“, глава 7 „Наблюдение на проектите и верификация“, глава 10 „Предоставяне на БФП“, глава 12 „Нередности“ и глава 14 „Контрол на външните възлагания, налагане на финансови корекции“. В контролните листове са включени за проверка в ключовите процеси за избор на операции, изпълнението на проектите от бенефициентите, верифициране и изплащане на разходите, и последващ контрол на процедури на възлагане на обществени поръчки, детайлни указания за анализ наличието на индикатори за измама.

Проверката относно оценка на риска при процедури по възлагане при изпълнението на договори за предоставяне на БФП по ОПНОИР се извършва за всяка процедура по смисъла на ЗОП и ЗУСЕСИФ, в резултат на която е сключен договор. Служителят, извършващ проверката, преглежда доклада и предприема мерки по установяване наличието на индикации за несъответствия („червени знамена“), като документира резултатите в контролния лист за проверка на обществената поръчка.

В допълнение, при осъществяване на последващия контрол по обществени поръчки, УО на ОПНОИР стриктно прилага подхода на Одитния орган и съответните разработени от него контролни листа.

2.2 Необходимост от специализирани обучения на служители на УО с цел разкриване на нередности и измами

През 2019 г. УО на ОПНОИР организира общи обучения на 95 служители, във връзка с приети нови или актуализирани нормативни актове на ЕС за програмен период 2014 – 2020 г. за защита на финансовите интереси на ЕС в приходната и разходната област и специализирани обучения за 62 служители на УО по прилагане на индикаторите за измама („червените знамена“) съгласно Насоките на ЕК за Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите или други специфични обучения за борба с

измамите за 2019 г. Обучения по тези теми се залагат ежегодно в Годишните планове за обучение на служителите на агенцията и в индивидуалните планове за отделния служител.

2.3. Необходимост от обучения на бенефициенти с цел разкриване на нередности и измами

Във всички въвеждащи обучения за бенефициентите Управляващият орган задължително включва добри практики и често срещани проблеми и нередности в областта на провеждането на обществени поръчки, както и най-честите грешки, водещи до извършване на финансови корекции по проекти, съфинансирани от ЕСИФ, както и по отношение начините за сигнализиране за нередност; изясняване на понятията „сигнал за нередност“, „нередност“, „съмнение за измама“ и „измама“ и действията на УО на ОПНОИР в случай на тяхното идентифициране.

3. Проблеми и предизвикателства в областта на разследването, възстановяването и санкциите от гледна точка на УО на ОПНОИР

УО на ОПНОИР сигнализира до прокуратурата и разследващите органи за всички случаи на съмнения за измами по ОПНОИР, след като е извършил обстойни проверки, включително проверки на място, интервюта и документални проверки.

По 3 сигнала за съмнения за измама, изпратени от УО на ОПНОИР до прокуратурата, са образувани прокурорски преписки и досъдебни производства, по които тече разследване.

Случаите се установяват преди плащане, което доказва доброто функциониране на системите за управление и контрол на УО на ОПНОИР и по-конкретно ефективното прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите, което минимизира риска от измами със средства по ОПНОИР.

Случаите на съмнение за измама касаят представянето на документи с невярно съдържание, което води до злоупотреба или опит за злоупотреба със средства от общия бюджет на ЕС.

От досегашния си опит със случаите на съмнение за измами, които УО на ОПНОИР е установил и изпратил по компетентност, може да се заключи, че за ефективно разследване и налагане на санкции е необходимо активното съдействие от страна на прокуратурата и разследващите органи. Поради това е необходимо провеждане на работни срещи на служителите от УО, ГДНП, ОДМВР, ГДБОП, и ПРБ за обсъждане на въпроси в областта на борбата с измамите със средства с ЕСИФ.

IV. Изводи.

Досегашният опит на Управляващия орган показва, че и през програмен период 2021-2027 г. могат да се очакват аналогични случаи на нередности. Предвид това, че преобладаващата част от установените нередности с финансово влияние са свързани с нарушения на бенефициентите при избор на изпълнител (по Закона за обществените поръчки и гл. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове) и при изпълнение на проектите, подобни нередности се очаква да бъдат идентифицирани и в следващия програмен период. В тази връзка следва да продължи прилагането на мерките за превенция, разкриване и борба с нередностите, доказали се като ефективни през настоящия програмен период, като се повиши осведомеността на кандидати, бенефициенти и граждани за понятията за „нередности“ и „измами“, и начините за сигнализирането им.

2.7. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ“ 2014-2020 Г.

Оперативна програма "Добро управление" (ОПДУ) е с общ бюджет 334 154 899 евро и е основният инструмент на Република България за реализиране на административната и съдебната реформа, включително въвеждане на електронното управление. Оперативна програма „Добро управление“ е разработена в партньорство между всички заинтересовани страни от администрацията, съдебната система и гражданския сектор.

Бенефициенти по програмата са Централна администрация, областни и общински администрации, Институт за публична администрация, Агенция по обществени поръчки, Сметна палата, Дипломатически институт към министъра на външните работи, Академия на МВР, Институт по психология-МВР, Национално сдружение на общините в Република България, граждански организации и техни обединения, социално-икономически партньори, Съдебна система, Висш съдебен съвет, неправителствени и професионални организации работещи в областта на правосъдието.

Управляващ орган на Програмата е дирекция „Добро управление“ в Администрацията на Министерския съвет.

I. Обхват и методика на анализа

Управлението на риска е част от системата за управление и контрол. Целта на управлението е да открие рисковете, поставящи под съмнение доброто функциониране на организацията, да ги оцени и да намали критичните рискове. Управлението на риска в ОПДУ предоставя рамка за повишаване на управленската ефективност. То помага за откриване на проблемите, които превишават границата на толериране на риска, и за откриване на областите, в които системата за контрол работи ефективно и в кои – не.

Управлението на риска има следните етапи:

- Установяване на контекста – определяне на целите;
- Идентифициране на рисковете – причини и източници на риск, сфери на въздействие, събития (включително техните причини и последствия);

При идентифициране и оценката на рисковете от измами, се използва приложеният към Насоките на Европейската комисия инструмент²⁷, следвайки описаната в Приложение 1 към Насоките методика²⁸.

²⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures

²⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/zips/guidance_fraud_risk_assessment_annex_bg.zip

- Анализ и оценка на рисковете – извършва се индивидуално от оценители от работна група на базата на списък с рискове, като оценката е автоматизирана и се извършва в електронни таблици. Следва да се има предвид, че рисковете се класифицират в две групи – свързани с измама и всички останали, като в зависимост от това, се използват различни методи за оценка.

При оценката на рисковете от измами се използва описаната в Приложение 1 към Насоките на Европейската комисия методика.

- Наблюдение и оценка на процесите – наблюдението и оценката са планирана част от процеса на управление на риска, която се осъществява както от отговорните за снижаване на съответния риск, така и от работната група за оценка на риска.

Подробно описание на процеса по оценка на риска се съдържа в Методология за оценка на риска при управлението на ОПДУ и Правила за организацията и дейността на работната група по оценка на риска, част от Наръчника за изпълнение на ОПДУ.

Оценката на риска се извършва поне веднъж годишно, като работната група, в допълнение на утвърдената от УО методология, използва, както е посочено и по-горе, инструмента за оценка на риска от измами, препоръчан в Насоките на Европейската комисия за оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите (EGESIF_14-0021-00/16.06.2014).

В обобщение, УО на ОПДУ извършва следните дейности, свързани с оценката на риска:

- провеждане на годишна среща на работната група по оценка на риска;
- провеждане на шестмесечна среща за наблюдение на рисковете;
- изготвяне на план за управление на риска (с посочени мерки и отговорни лица/отдели за прилагането им);
- поддържане на базата данни на риска.

Въз основа на горепосочените дейности, настоящата оценка на риска е проведена през м. декември 2019 г. от работна група по оценка на риска, като е изготвен План за управление на риска през 2020 г., който е утвърден на 03.01.2020 г.

II. Текущо състояние:

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

В периода от 2014 до началото на 2020 г. са установени 141 бр. нередности, като 6 бр. от тях са регистрирани в IMS. Над 90% от нередностите касаят обществени поръчки и изпълнението на сключените вследствие на тях договори, а останалите случаи касаят недопустими разходи и конфликт на интереси.

В периода от 2014 г. до началото на 2020 г. няма установени случаи на измама със средства от ОПДУ.

Финансовото изражение на установените нередности е в размер на 3 115 591,96 лева.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

За периода 2014-2020 г., над 90% от установените нередности са свързани с нарушения при провеждане на обществени поръчки. Системите за управление и контрол на ОПДУ, както и контролните листа за извършване на последващ контрол за законосъобразност се актуализират периодично. Предвид факта, че до момента не са установени случаи на измама, регистрираните нередности не представляват съществен риск за изпълнението на оперативната програма.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Тъй като за ОПДУ съществуват както външни, така и вътрешни рискове, които могат да застрашат нейното успешно изпълнение, както и поради това, че икономическите, контролните и оперативните условия постоянно се променят, се извършва редовен анализ на риска с цел идентифициране на вътрешните и външните рискови фактори, както и тяхното приоритизиране и адресиране. В тази връзка, идентифицираните рискове, както и техният интензитет са специфични за съответния разглеждан период.

Във връзка със задълженията по чл. 125, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 г., УО на ОПДУ съблюдава Насоките на Европейската комисия за оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите (EGESIF_14-00-21-00/16.06.2014). УО приема и спазва Политика за противодействие на измамите, корупцията и конфликт на интереси. В Приложение към Наръчника за изпълнение на ОПДУ са изведени и индикатори за измами, които УО следи в процеса на управление на Програмата.

Следвайки описаната в Приложение 1 към Насоките методика, за 2020 г. по ОПДУ са идентифицирани и оценени следните рискове от измами:

1. Свързани с подбор на кандидатите рискове:

1.1. Конфликт на интереси – брутният риск е оценен на 9, както след прилагане на 9 контроли, нетното въздействие на риска е оценено на 2,00;

1.2. Представяне на декларации с невярно съдържание – брутният риск е оценен на 8, като след прилагане на 4 контроли, нетното въздействие на риска е оценено на 2,00;

1.3. Двойно финансиране – брутният риск е оценен на 12, като след прилагане на 3 контроли, нетното въздействие на риска е оценено на 4,00.

2. Свързани с изпълнение на Програмата и проверка на дейностите:

2.1. Недеклариран конфликт на интереси или подкупи и комисиони – брутният риск е оценен на 7,56, като след прилагане на 5 контроли, нетното въздействие е оценено на 3,06;

2.2. Избягване на необходимата състезателна процедура – брутният риск е оценен на 5, като след прилагане на 11 контроли, нетното въздействие е оценено на 1,50;

2.3. Манипулация на процеса на състезателната процедура – брутният риск е оценен на 8,97, както след прилагане на 5 контроли, нетното въздействие е оценено на 3,33;

2.4. Тайни споразумения за оферирание – брутният риск е оценен на 9, като след прилагане на 2 контроли, нетното въздействие е оценено на 3,60;

2.5. Неправилно ценообразуване – брутният риск е оценен на 7, като след прилагане на 2 контроли, нетното въздействие е оценено на 2,22;

2.6. Манипулиране на декларации за разходи – брутният риск е оценен на 6,67, като след прилагане на 8 контроли, нетното въздействие е оценено на 2,25;

2.7. Недоставяне или заместване на продукти – брутният риск е оценен на 8,5, като след прилагане на 12 контроли, нетното въздействие е оценено на 4,89;

2.8. Изменение на действащ договор – брутният риск е оценен на 8,50, като след прилагане на 8 контроли, нетното въздействие е оценено на 3,36;

2.9. Завишено отчитане на качеството или дейностите на персонала – брутният риск е оценен на 9, като след прилагане на 9 контроли, нетното въздействие е оценено на 3,67;

2.10. Фиктивни разходи за труд – брутният риск е оценен на 8,5, като след прилагане на 20 контроли, нетното въздействие е оценено на 3,05;

2.11. Разходите за труд са разпределени неправилно по определени проекти – брутният риск е оценен на 6,67, като след прилагане на 1 контрола, нетното въздействие е оценено на 2,50;

3. Свързани със сертифициране и плащания:

3.1. Непълен/неадекватен процес на проверка – брутният риск е оценен на 13,33, като след прилагане на 4 контроли, нетното въздействие е оценено на 2,67;

3.2. Конфликти на интереси в рамките на УО – брутният риск е оценен на 11, като след прилагане на 4 контроли, нетното въздействие е оценено на 2,67.

Рискът, свързан с пряко възлагане на обществени поръчки не приложим за УО на ОПДУ, тъй като не е възложител по ЗОП. Възлагането на услуги и доставки за нуждите на УО на ОПДУ се осъществява от дирекция „Административно и правно обслужване и управление на собствеността“ към Администрацията на Министерския съвет.

4. Използване на системата АРАХНЕ

УО на ОПДУ е въвел използването на системата АРАХНЕ (като интегрална част от Наръчник за изпълнение на ОПДУ) с цел подпомагане идентифицирането на проекти с висок риск от измами, конфликт на интереси и нередности. За подобряване на процеса по предотвратяване и откриване на измами и нередности, АРАХНЕ задължително се използва при формиране на извадки от проекти/бюджетни линии, съфинансирани от ОПДУ, подлежащи на проверка на място, както и при верификация на искания за плащане и преглед на процедури за избор на изпълнители.

III. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска.

Потенциал за развитие/подобрене.

Основните слабости/уязвимости и фактори, влияещи на риска са свързани с въвлечените при изпълнение на ОПДУ страни. Целта на разработените процедури и контроли е минимизиране на тези рискове.

Могат да се обособят три основни категории рискове на базата на вида на нежеланите последици от потенциалното им възникване:

- физическо неизпълнение/забавяне на ниво проекти/програма;
- финансово неизпълнение/забавяне на ниво проекти/програма;
- неспазване на процедури и регулации (напр. възникване на нередности, липса на одитна следа и т.н.).

Управлението на риска е насочено към идентифициране и изясняване на:

- рисковете, които са налице в областта на изпълнението и управлението на ОПДУ;
- вероятни последици и ефекти от реализация на рисковете;
- ефективни методи за оценка и откриване на вероятните рискове;
- вътрешни контролни процедури за снижаване на риска и управлението му;
- алтернативни действия, които следва да се предприемат в случай на реализация на рисковете.

Вътрешните процедури на УО на ОПДУ за управление на риска описват:

- процесите по определяне на рисковете и контрола / управлението им;
- координиране на отговорностите и дейностите сред всички групи и лица, които играят роля в процеса на управление на риска.

Това се извършва чрез:

- провеждане на ясно определени мерки за намаляване на риска;
- наблюдение и оценка върху провеждането на мерките за намаляване на риска;

- комуникация и консултиране от вътрешни/външни одитори, които се считат за допълнителен принос към процеса на определяне на риска и неговата оценка.

При оценките на риска от измами, с цел минимизиране на идентифицираните рискове са въведени нови контроли, които при следващи оценки се класифицират като съществуващи контроли. Във връзка с този процес на усъвършенстване на мерките/контролите за намаляване на риска от измами, при извършената за 2020 г. оценка, се констатира, че въведените до този момент контроли са достатъчни за ограничаване на рисковете под предварително определените прагове.

IV. Изводи.

Управлението на дейностите по ОПДУ е процес, който непрекъснато се усъвършенства. Процедурите са моделирани по начин, способстващ за отстраняване на несъответствията и пречките, водещи до риск от неизпълнение на поставените цели. В тази връзка, Наръчникът за изпълнение на ОПДУ е променян осем пъти, а Системите за управление и контрол - шест. Наличието на подробно разписани, утвърдени процедури, които се усъвършенстват непрекъснато са причина за постигане на много добри резултати, които се потвърждават от извършените одити. При изпълнение на дейностите през програмен период 2021 – 2027 г., ще се използва натрупаният от УО на ОПДУ опит по разработка и прилагане на процедурите за минимизиране на риска.

2.8. ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ИНИЦИАТИВА ЗА МАЛКИ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ“ 2014-2020 Г.

С Решение № 847 на МС от 07.10.2016 г. за определяне на Управляващ и Сертифициращ орган по Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ 2014 – 2020 главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ (ГДЕФК) на Министерството на икономиката е определена за Управляващ орган по Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“. Бюджетът на оперативната програма е в размер на 102 млн. евро, които са изцяло от ЕС по линия на Европейския фонд за регионално развитие. Тъй като не се изисква национално съфинансиране, прилагането на „Инициативата за малки и средни предприятия“ чрез оперативната програма не натоварва националния бюджет. Средствата са заделени от бюджета по Приоритетна ос 2 на ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020, предвидени за прилагането на гаранционен финансов инструмент. Портфейлите от заеми, освен със средства по оперативната програма, се гарантират и със средства от програмата на Европейския съюз „Хоризонт 2020“, както и с ресурс на Европейския инвестиционен фонд и Европейската инвестиционна банка. В рамките на ОПИМСП е предвидено изпълнението на една операция: финансов инструмент за неограничени гаранции за предоставяне на капиталово облекчение на финансови посредници за нови портфейли за дългово финансиране на допустими малки и средни предприятия (МСП). Описание на инструмента е дадено в Приложение 1 към образеца на Споразумение за финансиране, одобрен с Решение за изпълнение на Комисията (2014/660/ЕС) от 11 септември 2014.

Основните критерии за избор на операции, в т. ч. относно продължителност на операцията, допустимост на финансови посредници, крайни получатели и дейности, са включени в следните документи:

- Споразумение за финансиране, подписано с Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ);
- Споразумение между кредиторите относно Инициативата за МСП.

За изпълнение на финансовия инструмент ЕИФ избира един или повече финансови посредници – публични или частни кредитни и финансови институции с национално покритие на територията на България, с които да сключи оперативни споразумения. Европейският инвестиционен фонд подписа оперативни споразумения с 10 финансови посредника - Обединена българска банка, Райфайзенбанк България, УниКредит Булбанк, Прокредит банк, СИБАНК, Сосиете Женерал Експресбанк, Банка ДСК, Пощенска банка, Дойче Лизинг

България и Банка Пиреос, които от края на 2016 г. реално са стартирали отдаването на заеми на МСП.

Финансовите посредници осъществяват подбора на крайните получатели, които следва да бъдат действащи МСП, като се изключват сектори: селско стопанство, хазарт, тютюневи изделия, алкохол и др. Отпускат се кредити за инвестиции в материални и нематериални активи, както и за оборотни средства. Допустими са само нови бизнес кредити, изключва се рефинансиране на стари кредитни задължения.

Минималният срок на кредита следва да е не по-малък от 24 месеца и не-повече от 12 години, а максималната сума е до 5 млн. евро.

I. Обхват и методика на анализа

Обхватът на настоящия анализ включва всички извършени проверки за оценката на риска от измами на ниво краен получател в рамките на ОПИМСП за периода 2014-2019 г., както и установените нередности по програмата. За изготвяне на анализа е използван метод на самооценка, както и констатации на външни одитиращи органи.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

За периода 2014-2019 г. не са налице установени нередности по ОПИМСП.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

За периода 2014-2019 г. не са налице установени механизми за извършване на нередност, които са оценени за представляващи съществен риск. (За периода не са налице регистрирани нередности по ОПИМСП).

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Управляващият орган използва специфичен инструмент за извличане на данни АРАХНЕ, за да се определят операциите, които могат да бъдат по-уязвими към рискове от измами, конфликт на интереси и нередности. Определени служители с функции и задачи по управление и контрол на средства по ОПИМСП, които са част от работната група за оценка на риска, имат оторизирани права на достъп до системата АРАХНЕ и извършват проверки в базата данни за оценка на риска от измами на ниво краен получател. Това допринася за извършване на своевременен преглед от УО на всички случаи на съмнения за измама и действително възникнали измами с оглед подобряване на системата за вътрешно управление и контрол, когато това е необходимо.

Оценката на риска от измами на ниво краен получател в рамките на ОПИМСП е част от административната проверка на Тримесечния доклад с информация за държавни помощи.

Чрез прилагане на инструмента АРАХНЕ се извършва проверка за наличие на данни (напр. свързаност с големи предприятия и др.) в системата дали подкрепените крайни получатели, попаднали в 5%-та случайна извадка, могат да бъдат разглеждани като потенциален рисков субект. Резултатите от проверката се документират в Контролен лист за административна проверка на тримесечен доклад с информация за държавни помощи, към който се прилагат и съответните распечатки от системата АРАХНЕ. При констатиране на рискови обстоятелства, същите се отбелязват в контролния лист и при необходимост се проследяват на следващ етап.

За периода 2014-2019 г. не са налице установени механизми за извършване на нередност, които са оценени за представляващи съществен риск, като за периода не са налице и установени нередности. В тази връзка самооценката на УО не идентифицира съществени рискове и нужда от предприемане допълнителни мерки по отношение на риска от измама.

В съответствие с член 39 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, условията за участие в Инициативата за МСП са определени в Споразумение за финансиране (СФ), сключено между правителството на Република България и ЕИФ. Управляващият орган упълномощава ЕИФ да прилага, управлява, контролира и приключва целевия компонент в съответствие със СФ, приложимите условия на РОР, Споразумението за делегиране по „Хоризонт 2020“, Споразумението между кредиторите, Финансовия регламент и други относими разпоредби на законодателството на Съюза, като например правилата за държавни помощи. Целевият компонент покрива риска при портфейлите за ново дългово финансиране чрез неограничени гаранции за предоставяне на капиталово облекчение при спазване на съответните правила за капиталовите изисквания, които покриват до 80% от всеки заем в съответните портфейли (Приложение 1 към СФ). Европейският инвестиционен фонд прилага свои собствени правила, политики и процедури, добри секторни практики и подходящи мерки за наблюдение, контрол и одит в съответствие с посоченото в споразумението.

Съгласно актуално извършен в края на 2019 г. и началото на 2020 г. първи системен одит по Оперативна програма „Инициатива за малки и средни предприятия“ и наличен предварителен одитен доклад на ИА ОСЕС от одитиращия орган е установено че, „във връзка с възложените им функции, служителите от УО са получили достъп до ползваните информационни системи и бази данни. Достъп до системата АРАХНЕ е предоставен само на експертите от отдел „Техническо изпълнение“. По ОПИМСП е възможно финансирането на крайни получатели, чиито собственици са чуждестранни лица, а информация за тях не е налична в националните бази данни, които останалите служители на УО на ОПИМСП ползват при работата си по програмата.“ Одитиращият орган счита, че ще е полезно да се ползва информацията – налична в АРАХНЕ, от всички служители на УО по ОПИМСП.

Предвид това в настоящия анализ, като единствен значим риск във връзка с риска от измами, се идентифицира липсата на достъп до системата АРАХНЕ за всички служители на УО по ОПИМСП.

**III. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска.
Потенциал за развитие/подобрене.**

Съобразно анализа за периода 2014-2019 г. не са налице установени механизми за извършване на нередност, които са оценени за представляващи съществен риск. За периода не са налице регистрирани нередности по ОПИМСП. Единствен значим риск във връзка с риска от измами се идентифицира липсата на достъп до системата АРАХНЕ за всички служители на УО по ОПИМСП. Потенциал за подобрене е наличен при увеличаване броя на служителите, ползващи системата АРАХНЕ. За бъдещо развитие е наличен потенциал във връзка с унифициране на проверките в системата чрез въвеждане на единна методология за използване за системата за оценка на риска АРАХНЕ на национално ниво.

IV. Изводи.

Предвид изготвения анализ се налага извода, че увеличаването броя на служителите, ползващи системата АРАХНЕ, както и унифициране на проверките чрез въвеждане на единна методология за използване на системата на национално ниво, ще способстват за подобряване на мерките за разкриване на измами. Също така в тази насока би допринесло и все по-широкото прилагане на инструменти за анализ на данни, както и насърчаване на употребата на други „активни“ методи за борба с измамите.

2.9. ПРОГРАМИ ЗА ЕВРОПЕЙСКО ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО 2014-2020 Г.

През програмния период 2014-2020 г. дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ (УТС) към Министерство на регионалното развитие и благоустройството изпълнява за програмите за териториално сътрудничество функциите на:

1. Управляващ орган на програмите за трансгранично сътрудничество по Инструмента за предприсъединителна помощ 2014 – 2020 (ИПП) (между България и Република Северна Македония, България и Сърбия и България и Турция);
2. Национален орган за програмите за трансгранично сътрудничество по вътрешните граници на ЕС 2014 – 2020 (между Румъния и България и Гърция и България);
3. Функциите на Национален орган и Информационно звено по Съвместната оперативна програма за трансгранично сътрудничество Черноморски басейн 2014 – 2020;
4. Функциите на Национален орган и Национално звено за контакт по Програма Дунав и Програма Балкани – Средиземно море, Програма ИНТЕРРЕГ ЕВРОПА, Програма ИНТЕРАКТ III, ЕСПОН 2020 и УРБАКТ III.

I. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

За периода от началото на програмния период до 30.04.2020 г. програмите за териториално сътрудничество са установени общо 347 бр. нередности с общо финансово влияние в размер на 3 082 473,35 евро.

Установените нередности са предимно във връзка с проведени от бенефициентите тържни процедури и изпълнението на сключените вследствие на тях договори.

При наличие на индикатори за измама информацията се препраща на компетентните правоохранителни органи с копие до директора на дирекция АФКОС – МВР.

2. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

2.1. В изпълнение на указанията на Стратегията за управление на риска в системата на Министерство на регионалното развитие и благоустройството, одобрена със Заповед № РД-02-14-103/13.02.2017 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, в дирекция УТС е създадена Постоянна работна група за оценка на риска (ПРГОР) със Заповед № РД-02-14-1236/29.11.2019 г. на заместник-министъра на регионалното развитие и благоустройството. Целите на работната група включват идентифициране, анализ и оценка на рисковете на институционално ниво; поддържане на актуален регистър на идентифицираните рискове и регистър на остатъчните рискове, както и изготвяне на доклад за оценка на

състоянието на дейността по управление на риска в дирекция УТС, съгласно Стратегията за управление на риска в системата на Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

2.2. Във връзка с извършване на оценка на риска от измами на програмите за трансгранично сътрудничество по Инструмента за предприсъединителна помощ 2014 – 2020 (между България и Република Северна Македония, България и Сърбия и България и Турция), за които Дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ изпълнява функциите на Управляващ орган, е създадена постоянна работна група, в която участват експерти на Управляващия и Националните органи по всяка една от трите програми за ТГС-ИПП, извършваща текуща оценка на риска от измами и идентифициране на нови рискове, както и актуализиране на плана за управление на риска от измами по Интеррег ИПП програмите и изготвяне на предложения за внедряване на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите. Оценяването на идентифицираните рискове се извършва на базата на преценка на всеки от експертите с право на глас въз основа на ежедневната им работа и професионална експертиза. Оценката е числов израз на субективната преценка на всеки оценител в работната група за вероятността и въздействието на идентифицирания риск.

Анализът и оценката на рисковете се извършва по следните критерии:

- Вероятност на риска;
- Въздействие на риска;
- Обща степен на риска.

Анализът на резултатите от извършваните годишни оценки на идентифицираните рискове от измами показва, че нетната стойност на всички рискове (т.е. степента на риска след отчитане на ефекта на всички съществуващи контролни мерки и тяхната ефективност) е в допустими граници. Изводът е, че прилаганите мерки са адекватни за минимизиране на вероятността от реализиране на съответните рискове и намаляване на влиянието им.

3. Оценка на риска от АРАХНЕ за програмата

Дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ не използва системата АРАХНЕ.

II. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска. Потенциал за развитие/подобрене.

Системите за финансово управление и контрол на Програмите за ТГС-ИПП 2014-2020 г. функционират в съответствие с националните и европейските изисквания, като при всички извършени одити от ИАОСЕС не са открити съществени отклонения. Отдел „Законодателство и нередности“ към дирекция „Управление на териториалното

сътрудничество“ следи за промени в приложимите нормативни актове на национално и европейско ниво. При констатирани несъответствия или пропуски своевременно биват вземани необходимите мерки за синхронизиране на СФУК с действащото законодателство.

1. Основни процеси

1.1. Програмиране и договаряне

Програмирането и договарянето са сред най-важните етапи на проектния цикъл, тъй като в тях се залагат критериите за допустимост до финансиране. На този етап се определя кръгът на заинтересованите лица. Основни бенефициенти по програмите, на които дирекцията е Управляващ или Национален орган (НО) са общини и юридически лица с нестопанска цел, с оглед на което рисковете са до известна степен значително ограничени.

1.2. Плащане, верифициране и сертифициране на разходи

При изпълнението на програмите за ТГС-ИПП 2014-2020 г. УО и НО в държавите партньори гарантират, че бенефициентите, участващи в изпълнението на операциите, по които възстановяването на сумите е въз основа на действително направените допустими разходи, поддържат или отделна счетоводна система, или адекватен счетоводен кодекс за всички трансакции, отнасящи се до операцията и създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове. За тази цел системите за управление и контрол предвиждат административни проверки по отношение на всяко заявление за възстановяване, подадено от бенефициентите, както и проверки на операции на място.

1.3 Извършване на последващ контрол за законосъобразност

Последващият контрол за законосъобразност (предварителен контрол преди верификация на средствата) е елемент от процедурата по верификация и представлява детайлна проверка на законосъобразността при провеждане на процедурата по избор на изпълнител. Управляващият орган извършва последващ контрол на всички проведени тръжни процедури. Към момента голяма част от установените нередности (99%) са свързани с установени нарушения при провеждане на тръжните процедури.

IV. Изводи

Въпреки че Системите за финансово управление и контрол на програмите за ТГС-ИПП 2014 – 2020 г. функционират добре, към момента всички Управляващи органи на оперативни програми в Република България работят изолирано и дистанцирано едни от други. Потенциал за подобряване има в създаването и координирането на система или платформа за тясно сътрудничество и обмяна на добри практики.

През програмен период 2021-2027 г. се предвижда стриктно изпълнение на мерките и контролните механизми, установени през програмен период 2014-2020 г. При анализ на

извършената актуална оценка на риска се налага изводът, че за програмен период 2021-2027 г. не се предвижда идентифициране на нови рискове, като ще се засили превантивният елемент.

2.10. ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ 2014-2020 Г.

Програмата за развитие на селските райони на Република България за програмния период 2014-2020 г. (ПРСР 2014-2020) е одобрена с Решение за изпълнение на Комисията С (2015) 3480 от 26.05.2015 г. Общият бюджет на ПРСР 2014-2020 е в размер на 2 917 848 203 евро (публични средства), като индикаторите за изпълнение са обособени в общо 17 мерки и една тематична подпрограма за развитие на малките стопанства. В ПРСР 2014-2020 е избран набор от 56 мерки и под-мерки, чрез които се постигат целите на програмата.

Управляващ орган на програмата е дирекция „Развитие на селските райони“ (ДРСР), МЗХГ, а Държавен фонд „Земеделие“ изпълнява функциите на Разплащателна агенция (РА). Държавен фонд „Земеделие“. (Фондът/ ДФЗ-РА), е юридическо лице със седалище в гр. София. Фондът е държавно учреждение, което съставя, изпълнява и отчита бюджет на първостепенен разпоредител с бюджет, който е част от държавния бюджет. Фондът изпълнява функциите на:

- Разплащателна агенция от датата на издаване на акта за акредитация;
- Агенция „САПАРД“ съгласно Многогодишното финансово споразумение;
- Сертифициращ орган по Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство“ и по „Програмата за морско дело и рибарство 2014 – 2020“ (ПМДР).

Фондът предоставя целеви кредити в областта на земеделието и прилага държавните помощи в областта на земеделието и рибарството със средства от държавния бюджет, като изпълнява и функциите по Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, № 2799/98, № 814/2000, № 1290/2005 и № 485/2008 на Съвета (Регламент (ЕС) № 1306/2013) (ОВ, L 347, 20.12.2013 г.).

Сред основните цели на Фонда са законосъобразното и ефективно усвояване на средствата от ЕЗФРСР; ЕФГЗ, ЕФМДР, както и средствата по национални схеми и държавни помощи; ДФЗ – като надежден партньор на национално и международно ниво; повишаване на организационната ефективност; ефективна и ефикасна превенция и борба с измамите и корупцията.

I. Обхват и методика на анализа

Дейността на дирекция „Развитие на селските райони“, МЗХГ - Управляващ орган на програмата, е насочена към ефективно управление и изпълнение на ПРСР (2014-2020 г.), и

постигане на нейните цели. Управляващият орган извършва оценка на състоянието на системата за управление на риска, както и за идентифициране на присъщите рискове и предприетите действия по тяхното ограничаване.

Големият набор от мерки и под-мерки изискват отваряне на множество приеми на проектни предложения. Всеки прием изисква отделна подготовка на условия за кандидатстване и изпълнение на проекти, провеждане на публично обсъждане със заинтересованите страни, формиране на отделна оценителна комисия и отделна оценка на постъпилите проектни предложения. Също така, формира се отделна комисия за разглеждане на постъпилите жалби. Поради тази причина, всеки прием на проектни предложения мултиплицира работата на УО и РА, като на практика широкият набор от избрани за прилагане мерки е предизвикателство за възможностите на системите за управление и контрол на ПРСР 2014-2020 г. предвид наличния административен капацитет. Риск от забавяне в прилагането на всички избрани мерки е възможен, както по отношение на отваряне на голям брой приеми в УО, така и по отношение на обработка и оценка на постъпилите проектни предложения в ДФЗ-РА от прекалено голям брой проведени приеми.

В първоначалния период на стартиране на ПРСР 2014-2020 фокусът е поставен върху структуроопределящите под-мерки, като 4.1, 4.2 и 7.2, с цел да се избегне рискът от автоматично отчисляване на средства. Отворените приеми по тези под-мерки, освен че спомогнаха за избягване на загуба на средства, допринесоха и за постигане на напредък по част от междинните цели от рамката за изпълнение. Голяма част от оставащите под-мерки са нови, неприлагани досега.

Основна трудност при разработване на новите мерки се оказва оценката на специфични рискове от злоупотреби, справянето с които следва да гарантира контрол и верификация на изплатените разходи по тези мерки. Поради тази причина, разработването на нови контролни процедури, които да покрият всички специфични за новата мярка рискове е трудоемък процес, която отнема значителен период от време. Всичко това води до риск от забавяне в прилагането на ПРСР 2014-2020, което от своя страна е свързано с поемане на необоснован риск от загуба на средства в следващите години.

Управлението на риска в Държавен фонд „Земеделие“, изпълняващ функциите на Разплащателна агенция, е динамичен процес, който следва да осигурява добро познаване и разбиране на потенциалните заплахи, действия или събития, които могат положително или отрицателно да повлияят на способността на Фонда да постига своите цели, чрез навременното им идентифициране и предприемане на подходящите действия за наблюдение, управление и докладване.

Ефективното управление на риска е ключова дейност, допринасяща за постигане целите на Фонда, чрез решенията и действията, които се предприемат за управление на идентифицираните рискове и осигуряване на периодичен преглед на процеса с оглед на неговата актуалност и полезност. Процесът по управление на риска е съобразен със стратегическите и оперативните цели, тъй като външните и вътрешните условия, в които Фондът функционира, както и неговите цели могат да се променят. Адаптивността от управлението е част от цялостното управление на организацията и се осъществява от всички нейни йерархични нива.

Чрез редица мерки, единна практика, съвкупност от ясни и прозрачни правила и процедури, развитие на система за управление на знанието, ДФЗ-РА се опитва да усъвършенства модела за управление на риска.

Фондът се стреми към повишаване на ефективността на контрола, контролните механизми и процедури, водещи до намаляване на злоупотребите при усвояване на средствата от европейските фондове.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

Квалификация на Нередността	Брой	Финансово изражение на нередността (лв.)
Административна грешка	1	2 443,76
Нередност	1197	91 901 761,40
Съмнение за измама	65	8 473 558,70
Съмнение за измама преквалифицирана в нередност	2	0,00
Прекавалифицирана нередност в съмнение за измама	4	73 338,00
Прекавалифицирана нередност в установена измама	1	24 446,00
Установена измама	6	128 697,04
Установена липса на нередност	82	88 491,37
Общ брой регистрирани нередности за периода 2014-2019 г.	1358	100 692 736,27

Таблица № 3: Брой нередности за периода 2014-2019 г., по видове и финансово изражение.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

Държавен фонд „Земеделие“ е установил нередности и/или индикатори за измами в сферата на ПРСР в следните области:

- Индикатори за наличие на рискове в обществените поръчки, като манипулирани, неконкурентни оферти;
- Проекти с един и същ консултант/и, с един и същ подизпълнител/и /доставчик/ оферент;
- Индикатори за изкуствено създадени условия за финансиране, включващи се в три групи: Външни/физически индикатори; Структурни/правни индикатори; Бизнес/счетоводни индикатори.

Във връзка с тях и други типове нередности, установени по схемите и мерките на „Директните плащания“, „Селскостопанските пазарни механизми“, „Рибарство и аквакултури“, всяко администриращо мярка или схема звено предвидило определени критерии въз основа, на които се извършва риск анализ.

В допълнение, всяко администриращо звено е разработило свои характерни индикатори за измами (т.нар. червени знамена), въз основа, на които се извършват допълнителни административни проверки, които потвърждават или отхвърлят наличието на данни или факти, определящи съмнение за измама.

Тези индикатори биха станали част от последващ анализ, касаещ тяхната ефективност, ефикасност и икономичност за осъществяване функциите на ДФ „Земеделие“ и постигане на целите по правомерното разходване на финансовите средства.

Въз основа на анализа се включват и съответно изключват индикатори, които да спомагат за осъществяването на рационален подход в процедурите по договаряне и оторизация по заявленията на кандидатите.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

3.1. Дирекция „Развитие на селските райони“ - Управляващ орган

Дирекция „Развитие на селските райони“, Управляващият орган на Програмата за развитие на селските райони" 2014-2020, се ангажира да поддържа високи правни, етични и морални стандарти, да се придържа към принципите на почтеност, обективност и честност и желае да бъде възприемана като противопоставяща се на измамите и корупцията в начина, по който извършва своята дейност. От всички служители на Дирекция „Развитие на селските

райони“ се очаква да споделят този ангажимент. Целта на тази политика е насърчаване на култура, която оказва възпиращ ефект върху измамната дейност и улеснява предотвратяването и откриването на измами и изготвянето на процедури, които ще спомогнат при разследването на измами и свързани с измама престъпления, и ще гарантират, че тези случаи се разглеждат своевременно и по подходящ начин.

Определянето на оперативните цели на Д РСР през 2019 г. са свързани с постигане на стратегическите цели на Програмата за развитие на селските райони (2014-2020 г.) във връзка с изпълнението на функциите на дирекцията на Управляващ орган на ПРСР (2014-2020 г.). При анализа на основните процеси, които се осъществяват за изпълнение на оперативните цели на дирекцията се изготвя риск регистър, чрез който продължава действието на идентифицираните през 2019 г. категории рискове:

- **Финансов риск** -свързан с неусвояване на средства по ПРСР 2014-2020 г.;
- **Правен риск** - свързан с промени в регулаторните режими;
- **Оперативен риск** - свързан с прилагане на някои мерки и под-мерки от Програмата.

Продължава изпълнението на вече предприетите планирани действия като мониторинг на изпълнението на ПРСР от Д РСР и от КН на ПРСР; провеждане на преговори с ЕК и изменение на Програмата; изготвяне на годишен доклад за изпълнение на ПРСР; изготвяне на насоки за кандидатстване; изготвяне на индикативна годишна работна програма за 2019 г.; извършване на мониторинг от Комитета за координация на подхода ВОРП; осъществяване на посещения на място и проверки от ДРСР и ДФЗ-РА, с цел контрол върху вероятността от възникване на посочените изпълнението на мерките от Програмата. Предприетите действия ефективно ще доведат до преодоляване на тези рискове. Ще продължи и изпълнението на допълнителните дейности, като: провеждане на информационна кампания; изготвяне на отговори на въпроси на бенефициенти във връзка със стартиращи мерки и публикуването им на сайта на МЗХГ. Дейностите по обучение, консултиране, предоставяне на съвети на бенефициентите, изготвяне на проекти по някои мерки ще се поема от Националната служба за съвети в земеделието.

3.2. Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция

Анализът на риска в ДФЗ-РА използва статистически методи и наблюдения, за да дефинира заявленията (бенефициентите), които ще подлежат на проверка на място.

При различните мерки и схеми, по които извършват процедурите си администриращите звена, съществува подобен и същевременно специфичен подход, отнасящ се към различните критерии, влияещи върху риска като фактор.

В повечето случаи при определяне на избор на заявления по зададения начин става чрез извадка от общия брой на заявителите по схемата или мярката, като се съблюдава общия процент на проверените заявители да не е под определен процент от всички заявители и под определен % от помощта. Тези проценти се определят в съответните регламенти, касаещи схемата или мярката.

Като модел “Риск Анализ” използва два основни параметъра за дефиниране на риска: “ФИЛТЪР” и “МЕТОД”.

Определянето на “Филтър” зависи от национални анализи и изисквания, произтичащи от регламенти и работни документи, чрез които трябва да се ограничат множеството заявления, които са обект на проверка на място.

“Метод” използва два различни модела на селекция:

RANDOM SELECTION метод - при този модел селекция, всяка заявка е възможно да бъде проверена. Няма ограничения и изисквания за избора на заявка. Тук заявките за проверка се избират напълно случайно. Това е т.нар “случайно - извадков принцип”.

При този метод е възможно да бъде определен различен процент, за различните схеми или мерки, въз основа, на който се извършва случайния извадков принцип.

ПРОПОРЦИОНАЛЕН (PROPORTIONAL (WEIGHTED)) - при този метод, за да бъде избран даден заявител за проверка на място, трябва да съществуват определени условия и изисквания. Пропорционалният метод дава по-голям шанс в извадката да попаднат по-големите по стойност данни (например бр. представлявани учебни заведения, суми, бр. деца и др.).

При разработване на подходящ за съответната схема или мярка риск анализ често се взема предвид т. нар. исторически подход и може да бъде извършен на базата на анализ на грешките на различни звена от предходен прием.

В процеса на процедурата по оторизация на плащанията по ПРСР извършването на риск анализ има за цел да се идентифицират тези проекти, които съдържат потенциални елементи на уязвимост. Това са проекти, подлежащи на проверки на място преди плащане въз основа на заключенията на Риск анализа.

Целта на разработената процедура е осигуряване на базиран на риска подход, който ще бъде прилаган към заявките за плащане по всички мерки, за определяне на бенефициентите, които подлежат на проверка на място преди плащане.

В този случай моделът е универсален с цел да може да се използва за повечето прилагани мерки по ПРСР. Прилага се чрез използване на модул към ИТ системата.

Моделът работи върху предпоставката, че рискът от неизпълнен ангажимент от страна на бенефициент по одобрен проект може да бъде определен чрез взимане под внимание на заложените критерии, характерни за всяка заявка за плащане. Моделът се обособява между присъщия риск на проекта и други фактори. Тези фактори могат да бъдат както общи за всички мерки, така и специфични за отделните мерки или групи мерки.

Отправна точка на модела е размерът на заявената субсидия по заявките за плащане, които са подадени в ДФ „Земеделие“. Моделът е предназначен да работи с исторически данни.

И тук, характерното за модела е, че той се прилага за всички регистрирани (приети) заявки за междинно и окончателно плащане. В модела е заложено да се подлага на контрол минимум 5% от общата заявена субсидия по всички заявки за плащане, подадени в ДФ „Земеделие“ към момента на изготвяне на риск анализа. Този процент може да бъде автоматично завишен от модула, ако се установят ниски нива на проверки през текущата година.

На база на натрупаните исторически данни модулет, който се ползва, актуализира рисковите фактори, тяхната значимост и оценката на риска, преди извършване на риск-анализа, съгласно заложените по-долу формули за преизчисление.

Извадката за проверка на място се допълва, като от непопадналите проекти се избират на случаен принцип (random) проекти, които покриват 3% от общата сума на заявените субсидии по всички заявки за плащане, подадени в ДФ „Земеделие“, към момента на изготвяне на риск анализ.

При определяне на критерии, въз основа, на които се изчислява риска са залегнали, например, дали заявката за плащане е за междинно или окончателно плащане, а за показатели са посочени:

- по проекта няма оторизирани авансови и/или междинни плащания.
- по проекта има оторизирано авансово плащане (поне 1) и няма оторизирани междинни плащания (дори и нулеви).

Горното е част от рисков фактор: „Бенефициент с получено авансово/междинно плащане“.

Сред другите рискови фактори са:

- вид на бенефициент;
- видове разходи;
- изтекло време между сключване на договор и подаване на заявка за междинно или окончателно плащане;
- област - съгласно офис на ДФЗ, в който се подават заявленията за подпомагане;

- регион - съгласно офис на ДФЗ, в който се подават заявките за плащане;
- интензитет на субсидията - калкулира се на база на заявените разходи (общо за проекта);
- вид мярка/под-мярка.

Съгласно функциите на Фонда постоянно се анализират данни за възникнали рискове от установени слабости при управлението и разходването на средства от фондове на ЕС и националния бюджет.

4. Оценка на риска от Арахне (ако е приложимо) за програмата.

Неприложимо.

III. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска. Потенциал за развитие/подобрене.

С оглед преодоляване на слабостите и факторите, влияещи на риска, е необходимо провеждане на тематични обучения предвид въвеждането през новия програмен период на нови механизми в практиката и дейността на УО като финансови инструменти, използването на опростени разходи и др. Също така, като потенциал за развитие, е необходимо развитието на добри международни контакти в областта на управление на риска в сектора.

IV. Изводи

Непрекъснатото актуализиране на процесите по управление и контрол на програмите по ЕСИФ и ЕЗФРСР и повишаването на личностните и професионални качества на експертите, ангажирани с управлението на средства предоставени от фондовете, демонстрира значително намаление на случаите на установени нередности, в това число и измами за програмен период 2014-2020 г. Повишеното ниво на информираност за предприетите мерки и постигнатите резултати в борбата с измамите и нередностите в управление на средствата, предоставени от ЕЗФРСР и другите европейски фондове, извеждат превенцията като водеща мярка за намаляване случаите на измама. През предстоящия програмен период следва да се предприемат най-вече мерки, свързани с повишаването на осведомеността, почтенността и интегритета на всички лица, ангажирани с различните етапи на проектните етапи.

2.11. ПРОГРАМА „МОРСКО ДЕЛО И РИБАРСТВО“ 2014-2020 Г.

Програмата за морско дело и рибарство 2014-2020 г. (ПМДР) е с бюджет, възлизащ на 203 млн. лв. безвъзмездна финансова помощ, разпределена между шест приоритета на ЕС и техническа помощ, дефинирани в Регламент (ЕС) 508/2014²⁹.

Управляващ орган на програма „Морско дело и рибарство“ 2014-2020 г. е дирекция „Морско дело и рибарство“ (ДМДР) към Министерството на земеделието, храните и горите, определена с Решение на Министерски съвет № 211 от 06.04.2015 г., която е отговорна за осигуряване доброто управление на програмата, съгласно изискванията на европейското и национално законодателство. Функциите на УО са посочени в чл. 125 от Регламент на Съвета на ЕС № 1303/2013.

Функциите на сертифициращ орган (СО) за програмата се изпълняват от специално звено, създадено в рамките на Държавен фонд „Земеделие“, което е отговорно за издаване и изпращане към Европейската комисия на сертифицирани удостоверения за плащания и заявки за възстановяване на разходите. Функциите на СО са посочени в разпоредбите на чл. 126 от Регламент на Съвета на ЕС № 1303/2013.

Одитен орган на ПМДР е Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“, която осъществява своята дейност в съответствие с изискванията на Закона за вътрешния одит в публичния сектор, стандартите за вътрешен одит, Етичния кодекс на вътрешните одитори и утвърдената от министъра на финансите методология за вътрешен одит в публичния сектор.

Управляващият орган е сключил писмено споразумение с Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция в качеството ѝ на Междинно звено на УО по ПМДР, с което ѝ се делегират част от функциите по прилагане на ПМДР.

I. Обхват и методика на анализа.

През май 2019 г. в УО е създадена работна група със задача да изготви оценка на риска от измами при планиране на проверки по ПМДР. Работната група извършва оценка на риска на проектите, сключени по програмата до 31.12.2018 г., като в обхвата на оценката на риска попадат всички договори, сключени по ПМДР до 31.12.2018 г. (131 бр.), с изключение на договорите по мярка 7.001 – „Техническа помощ“ и прекратените договори (5 бр.). От останалите 120 договора на случаен принцип чрез функция „Visual Basic“ са избрани 6 проекта

²⁹ Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета. Пълен текст на регламента е достъпен на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0508>

(5% от общия брой), които подлежат на проверка. За оставащите 114 бр. проекти е извършена оценка на риска, вземайки предвид следните рискови критерии и теглови коефициенти:

- Стойност на проекта – проектите се разделят на две популации в зависимост от средната стойност за един проект. За проекти над средната стойност се присъждат 5 т. За проекти под средната стойност се присъжда 1 т. Теглови коефициент 0,2;

- Срок на откупуване на инвестицията (NPV)/Продължителност на проекта – За проекти с бизнес план се взема предвид стойност на NPV по следния начин: до 3 г. - 5 т., 4 - 7 г. - 3 т. и 8 - 10 г. - 1 т. За останалите проекти се взема предвид продължителността на проекта по следния начин: 2 - 9 м. - 5 т., 10 - 18 м. - 3 т. и 24 - 60 м. - 1 т. Теглови коефициент – 0,2;

- Бенефициенти с установени нередности, критерият включва установени нередности през предишния и през настоящия програмен период. При наличие на нередност се присъждат 5 т. При липса на нередност - 0 т.

- Брой подадени проекти от един кандидат през настоящия програмен период. Един проект - 0 т. Повече от един - 5 т. Теглови коефициент – 0,2;

- Проекти с включени СМР - при наличие на СМР се присъждат 5 т. При липса на СМР - 0 т.

Проектите са класирани в три категории – проекти с висок, среден и нисък риск. Съгласно методиката за оценка на риска при извършване на проверки по ПМДР 2014 – 2020 г. се проверяват всички проекти с висок риск – 6 бр. На случаен принцип се избират още 3 проекта от категорията със среден риск и 3 проекта с нередност от категорията с нисък риск.

При планиране на проверките в УО се отчитат наличните човешки ресурси и крайният срок за извършване на проверките. При извършване на проверките се съблюдава принципа на „четирите очи“, т. е. всяка проверка се извършва от поне двама експерта. Дефинирани са 10 ключови въпроса, които са взети предвид при извършване на проверките, както следва:

1. Правилно ли е извършена оценката на етап АСД; Офертите към формуляра за кандидатстване отговарят ли на изискванията;

2. Правилно ли е извършена оценката на етап ТФО;

3. Прикачени ли са всички договори за предоставяне на БФП и допълнителни споразумения към тях;

4. Правилно ли е извършен предварителният контрол при избор на изпълнители;

5. Анализ на контролните листи от посещенията на място;

6. Детайлен преглед на разрешителните за строеж – за инвестициите, за които се изисква разрешение за строеж съгласно ЗУТ е установено, че те са издадени от съответните компетентни органи и съдържат необходимите реквизити;

7. Включени ли са разходи за консултанти и проектанți за проектите, включващи СМР;

8. Има ли обосновка (маркетингово проучване) за пазарните цени на активите, предложени за финансиране;

9. Капацитетът на предприятието (машините) отговаря ли на посочения в бизнес плана;

10. Представени ли са доказателства за осигурени суровини, зарибителен материал и др., необходими за производствения процес.

II. Текущо състояние

1. Установени случаи на нередности за периода 2014-2020 г.

В периода 2014-2019 г. са установени 6 броя нередности на обща стойност 11 908,91 лв. От тях една е с подозрение за измама. По програмата няма нередности, докладвани до ОЛАФ.

В настоящия програмен период като типология се очертават случаите на нарушаване на правилата в областта на избор на изпълнител, въпреки че към момента все още броят на регистрираните подобни случаи е сравнително малък.

Съгласно Системите за управление и контрол на ПМДР, УО изпълнява последващ контрол на процедурите за избор на изпълнител преди верификация на искания за плащане, като при установени нарушения на нормативна уредба се издават Решения за налагане на финансова корекция и се сключват допълнителни споразумения с цел прихващане на нередните стойности.

2. Механизми за извършване на нередности, оценявани като съществен риск за програмата (2014-2020 г.)

По ПМДР не са идентифицирани рискове, квалифицирани като съществен риск за програмата.

Установените случаи на нередности имат характер на единични и не навеждат на системен характер, което да бъде обект на оценка на ниво програма.

Въпреки малкия брой регистрирани нередности, УО обръща сериозно внимание на процедурите за избор на изпълнител, както и на ценообразуването на етап кандидатстване по процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

3. Самооценка на риска от измама/Политика за борба с измамите

Управляващият орган на ПМДР извършва оценка на риска от измами по категориите рискове съгласно приложение към Насоките на Европейската комисия за държавите членки и органите, които отговарят за програмите (EGESIF_14-0021-00 от 16/06/2014), които обхващат целия проектен цикъл и са групирани в категории:

- Подбор на кандидатите;
- Изпълнение програмата и проверка на дейностите;
- Плащания и Сертифициране;
- Пряко възлагане при процедури за избор на изпълнител.

Очертани са червените флагове в процесите по изпълнение на сключените договори, в т. ч. процедурите за избор на изпълнител.

Управляващият орган на ПМДР е приел Политика за превенция и борба с нередностите, измамите и корупцията при прилагане на ПМДР, като същата представлява приложение към Глава 10 „Превенция и борба с нередностите и измамите“ към Системите за управление и контрол на ПМДР. Също така към нея са налични следните приложения:

1. „Индикатори за нередности и измами“ на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“;

2. „Установяване на конфликт на интереси в процедурите за избор на изпълнител за структурни действия. Практическо ръководство за ръководители, разработено от експертна група на държавите членки, координирана от отдел D2 на OLAF за предотвратяване на измами.“;

3. „Откриване на подправени документи в областта на структурните действия. Практическо ръководство за управляващите органи, разработено от група експерти от държавите членки, координирани от Отдел D.2 на OLAF „Предотвратяване на измами“;

4. Двадесет и седем индикатора за злоупотреби при процедурите за избор на изпълнител;

4. Оценка на риска от АРАХНЕ за програмата.

Не е приложимо за програмата. Управляващият орган използва ИТ инструменти за откриване на рискови операции (правно-информационни системи, публични регистри) и периодично организира обучения на персонала относно рисковете от измами и борбата с измамите. Управляващият орган проверява всички сигнали за съмнения за измама, съгласно Наредбата за администриране на нередности по европейските структурни и инвестиционни фондове.

III. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска.

Потенциал за развитие/подобрене.

Оценката на системите за управление и контрол по ПМДР сочат трайна тенденция на ефективност и съответствие с изискванията на европейската и национална нормативна рамка. Общата оценка, генерирана от системни одити е категория 2 „Функционира, но е необходимо известно подобрене“. Оценката по ключово изискване 7 „Ефективно прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите“ е с категория 1 „Функционира, но е необходимо известно подобрене“.

Управляващият орган осъществява системен преглед на процедурите и контролните механизми с цел подобрене и адаптиране към променящата се среда и нормативни изисквания. Също така, УО предвижда провеждането на допълнителни обучения на служителите по програмата, свързани с превенция и индикатори за измами, както и нарушения свързани с процедурите за избор на изпълнители.

През 2019 г. Управляващият орган и Държавен фонд „Земеделие“, в качеството му на Междинно звено по ПМДР, се споразумяха за изменение на споразумението за делегиране на функции по Програмата с делегиране на функциите по мониторинг на изпълнение на проектите, тъй като МЗ на ПМДР разполага със значителен опит, свързан с мониторинга на проекти, финансирани със средства средствата от Европейските земеделски фондове.

IV. Изводи.

Основните рискове са свързани с възлагането и изпълнението на договорите от външни изпълнители, както и при определяне на пазарните цени на активите, предложени за финансиране по конкретните проекти.

УО е възприел политика на нулева толерантност към измамите и корупцията и е въвел стройна система за контрол, която има за цел да предотвратява извършването на измами, както и да открива, и отстранява въздействието им, ако те настъпят.

Като превенция на потенциален конфликт на интереси се прилага ротация на служители на етап оценка на проектни предложения и изпълнение на последващ контрол при процедурите за избор на изпълнител. Непрекъснатото обучение на служителите, извършването на служебни проверки чрез различните електронни системи и приложения, добре развитата система за сигнализиране и защита на подателите на сигнали, успешното взаимодействие с разследващи органи са ефикасен механизъм за разследване на случаи на съмнения за измама, идентифицирани от УО, като се използва ефективно възможността за ранното им откриване.

3. РИСКОВЕ В ПРИХОДНАТА ЧАСТ НА БЮДЖЕТА

3.1. НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЯ ЗА ПРИХОДИТЕ

В качеството си на член на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, Национална агенция за приходите (НАП) отговаря за опазване на приходната част на републиканския бюджет, от който се отчисляват и попълват част от собствените ресурси на ЕС (под формата на членски внос на база ДДС и БНД), както и за принудителното събиране на неправомерно отпуснати, разходвани и дължими средства по фондове и програми на ЕС, в т.ч. с национално съфинансиране и/или свързани изцяло с традиционните собствени ресурси, съставляващи приходната част в общия бюджет на Европейския съюз.

Мисия и основна цел на НАП е администриране плащането на данъците и осигурителните вноски, като насърчава доброволното спазване на задълженията и изисква от всеки дължимото по закон. За постигането на тази основна цел Агенцията изпълнява стратегия, в основата на която е залегнал принципът за поощряване на доброволното спазване на данъчното и осигурителното законодателство, чрез създаване на подходящи условия и среда, които подпомагат коректните данъчно задължени лица и респектират некоректните.

От критична важност за успешното прилагане на стратегията и постигане на основната цел на НАП е своевременното идентифициране на рисковете, заплашващи постигането на целта и тяхното ефективно управление.

В тази връзка НАП е възприела, прилага и непрекъснато усъвършенства модел за управление на риска от неспазване на данъчното и осигурителното законодателство, който в своята съвкупност от правила, процедури, знания, човешки и информационни ресурси, позволява своевременното идентифициране на рисковете, тяхното анализиране, приоритизиране и осигуряване на необходимите ресурси за третирането им.

НАП периодично оценява на макро ниво нивата на риска от неспазване на данъчното и осигурителното законодателство в различните сектори и дейности на икономиката и свързаните с тях данъчни и осигурителни липси. Тези оценки, позволяват на администрацията да идентифицира не само най-значимите рискове, но и да профилира групите от задължени лица, при които те се проявяват и причините за проявлението им.

Във връзка с разработването на Национална стратегия за борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2021-2027 г. и необходимия риск-анализ, предвид своята компетентност и правомощия, НАП идентифицира следните рискове:

1. Рискове, свързани с организирани измами с ДДС:

Управлението на този специфичен риск е от съществено значение за защита финансовите интереси както на национално ниво, така и на ниво Европейски съюз.

За тази цел в НАП е разработена методика, прилагането на която позволява оценката както на сумата на щетата от ДДС, дължаща се на организирани измами с ДДС, така също и на доставките на стоките и услугите, при които най-често се наблюдават измами с ДДС, вкл. тенденциите, наблюдавани при този тип измами.

Наличието на знания за проявлението на риска от измами с ДДС, позволяват на администрацията да взема информирани решения, относно стратегията си за противодействие на този риск и да оценява ефекта от вече приложените мерки, а когато е необходимо да разработва нови подходи и методи за минимизиране на риска и да адаптира своята структура по най-подходящ начин.

Получените знания от прилагането на този подход за управление на риска от измами с ДДС са оказали съществено влияние при вземането на решение за:

- Избор на стоките, включени в списъка на стоки с висок фискален риск;
- Мотивация за законови промени и избор на стоки и услуги при доставките, с които се прилага обратно начисляване на ДДС;
- Създаване на структура за наблюдение и контрол върху вътреобщностните придобивания и доставки със стоки с висок риск;
- Избор на подход за противодействие на измамите с ДДС, акцентиращ върху мониторинга на лицата, при които се реализира облагата от измамата с ДДС.

Според последните оценки на нивата на риск от измами с ДДС, в резултат на прилагане на този подход се наблюдава тенденция на значителен спад, както на размера на щетата, дължаща се на измами с ДДС, така също и в броя на случаите на измами и на задължените лица, участващи в тях, което дава основание да се направи извод, че прилаганият от НАП подход за превенция и противодействие на измамите с ДДС е ефективен.

От гледна точка на НАП в контекста на превенцията и борбата с измамите и нередностите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, могат да бъдат отбелязани няколко изражения на риска при противодействие на организирани измами с ДДС:

- Несистематично прилагане на избрания модел за управление на риска;
- Недостиг на ресурси и/или тяхното неефективно управление;
- Недостатъчно комуникиране на стратегията на НАП, относно поощряване на доброволното спазване;
- Пропуски във взаимодействието с трети заинтересовани страни, относно превенцията и борбата с нередностите и измамите.

2. Рискове при събиране на публични вземания:

Събирането на вземания за недължимо платените и надвнесени суми, както и за неправомерно получени или неправомерно усвоени средства по проекти, финансирани от средства на ЕС, се осъществява по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Процедурата е аналогична с процедурата, която се прилага за всички публични вземания – независимо от вида им (данъци, осигурителни вноски, мита и т.н.).

За събиране и обезпечаване на публични вземания срещу лицата се образува изпълнително производство по реда на ДОПК. Задълженото лице се уведомява за това обстоятелство и му се дава 7-дневен срок за доброволно изпълнение. При липса на доброволно плащане се стартира процедура по проучване на имущественото му състояние. При установяване на активи/имущество, собственост на длъжника, принудителното изпълнение приоритетно се насочва към тези от тях, които са бързо ликвидни (банкови сметки, вземания от трети задължени лица).

Най-често срещаните рискове, които могат да доведат до невъзможност за събиране на публичното вземане са:

2.1. Лица без активи/имущество, включително авоари по банковите сметки, които да послужат за обезпечаване на публичните им задължения.

В тези случаи се прилагат специалните мерки по чл. 182, ал. 2 и 3 от ДОПК³⁰ за уведомяване на органите, които по силата на нормативни актове издават лицензии или разрешения за извършване на определени дейности, за които се изисква удостоверяване на публичните задължения, както и публикуване на официалната страница на НАП на списъци на длъжници с неуредени публични задължения.

Въпреки това, очакваният фискален ефект от мерките е нисък, по-скоро е в посока ограничаване на възможността длъжника да извършва стопанска дейност и да генерира нови „несъбираеми“ задължения.

³⁰ Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, в сила от 01.01.2006 г. Пълен текст е достъпен на адрес: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135514513>

2.2. Лица без достатъчно активи/имущество или такова, което е предмет на предходно/и обезпечение/я или са налице други тежести в полза на кредитори с частни вземания и стойността му не е достатъчна за удовлетворяване на вземанията, ползващи се с предимство преди държавата.

2.3. Лица с активи/имущество, находящи се извън територията на страната – съществува ограничение по отношение на вземанията, за които може да се прилагат разпоредбите за събиране на публични вземания по реда на взаимната помощ – т.е. дори задълженото лице да притежава имущество в държава членка на Европейския съюз, поради това, че вземането не попада в предметния обхват на взаимната помощ, няма правна възможност за налагане на обезпечителни мерки, респективно принудително изпълнение на същото.

2.4. Несвоевременно предявяване на вземането от публичния вискател за принудително събиране от НАП – ограничаване на времето за принудително събиране, вкл. риск от погасяване по давност.

3. Рискове във връзка със събиране на вземанията, които могат да се квалифицират като частни държавни вземания (ЧДВ)

На основание чл. 75, ал. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ), във връзка с § 10 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗУСЕСИФ, частни държавни вземания са тези по започналите и недовършени до влизането в сила на този закон производства.

Основните рискове за периода 2021–2027 г., които могат да засегнат възстановяването на средствата, квалифицирани като ЧДВ, са следните:

3.1. Липса на имущество на задълженото лице или на обезпечение, от което да се удовлетворят вземанията, като най-честите хипотези са, когато:

- бенефициенти са новоучредени юридически лица, създадени единствено с цел получаване на средства от ЕСИФ, а не за осъществяване на стопанска или общественополезна дейност;

- след получаване на средствата, лицето прекратява дейността си;

- след установяване от Управляващите органи (УО), че следва да се възстановят суми, лицето иницира производство по ликвидация.

3.2. Необходимостта от заплащане на държавни такси и разноски от страна на държавата, както всеки частноправен субект, във всички производства, свързани със събирането на ЧДВ, в резултат на което:

- при невъзможност средствата да бъдат събрани в изпълнително производство, направените разноски остават за сметка на НАП;

- при оспорване на задължението от бенефициента, НАП е задължена да инициира съдебно производство и да заплати съответните държавни такси и разноски, които остават в тежест на агенцията при неблагоприятен за държавата изход на спора.

3.3. Риск дължимостта на средствата за възстановяване да не бъде потвърдена от съда:

Страна в съдебните производства за установяване съществуването на вземанията е НАП, а не УО, които са констатирани нередности и последващата необходимост средствата да бъдат възстановени, поради което са запознати в пълнота с фактическата обстановка по конкретния казус. В много случаи, обаче, съдът отказва да конституира УО в производството, което затруднява доказването на дължимостта на средствата, когато на НАП не са предоставени всички релевантни документи по случая.

3.3.1. Процесът, свързан с разследване и разкриване на случаи, при които се установява наличие на основания за възстановяване на средства, както и конкретизиране размера на тези средства често изчерпват в значителна степен периода на погасителна давност по отношение на частното държавно вземане, който за главница е 5-годишен, а за лихви е 3-годишен. Това от своя страна води до значително намаляване на възможностите и шансовете за събиране на вземанията.

3.2. АГЕНЦИЯ „МИТНИЦИ“

Агенция „Митници“ осигурява защита на икономическите и финансовите интереси, като поддържа уместен баланс между прилагането на критериите за контрол и предоставяне на улеснения на легалните търговски оператори. Съгласно Митническият кодекс на ЕС³¹, в обхвата на мисията на митническите органи на държавите членки е въвеждането на мерки за защита на финансовите интереси на ЕС. Една от мерките в тази област е борбата с измамите в областта на традиционните собствени ресурси (ТСР) на ЕС, свързани с: антидъмпингови и изравнителни мита, подфактуриране, грешно тарифно класиране, произход на внасяните стоки и т.н. Агенция „Митници“ има ключова роля при адресиране на идентифицираните финансови рискове в обхвата на контрола, осъществяван от митниците, чрез използване на наличните инструменти на ниво ЕС и на национално ниво.

I. Анализ на слабостите/уязвимостите, и факторите, влияещи на риска (2014-2020)

³¹ Пълен текст на кодекса е достъпен на: https://eur-lex.europa.eu/summary/BG/12_2

В периода 2014-2020 са отчетени загуби за бюджета на ЕС, които се дължат на невъзможността митниците да се справят самостоятелно с новите тенденции в областта на финансовите измами, предизвикателствата, породени от нарастващия обем на електронната търговия и др. Предприети са редица мерки в контекста на борбата с измамите в митническата област. Една от тях е прилагане на общ подход на ЕС чрез общи критерии и стандарти за финансов риск (FRC), които да се въведат на национално ниво от митническите администрации. До момента, Агенция „Митници“ е въвела мерки спрямо някои от идентифицираните рискове (невярно деклариране на митническа стойност и антидъмпинг), но възможностите на администрацията да отговори пълноценно на всеки един от тях в рамките на периода бяха ограничени. Новите приоритети, включително прилагането на общия подход на ЕС за адресиране на финансовите рискове от страна на митниците, изискват значителни ресурси. Динамичната среда, в която митниците функционират и предизвикателствата, с които се сблъскват, изискват гъвкав подход на национално ниво по отношение на приоритетите, работните процеси, ИТ инструментите, капацитета на администрацията и сътрудничеството с други заинтересовани органи. В тази връзка надграждането на постигнатите от Агенция „Митници“ резултати в борбата с измамите следва да бъде непрекъснат процес.

II. Изводи

Идентифицираните рискове от нередности и измами по отношение на ТСП, в периода 2021-2027 г. ще бъдат адресирани чрез фокусиране на усилията за постигане на напредък в следните области:

➤ Прилагане на единен подход за борба с измамите в ЕС

Приоритет на Агенция „Митници“ в периода 2021-2027 г. ще продължава да бъде въвеждането на общите критерии и стандарти за финансов риск (FRC), прилагани по отношение на стоки, декларирани за свободно обращение, с цел защита на финансовите интереси на Европейския съюз и неговите държави членки. Въвеждането на FRC предполага използване на техники за обработка на данни, предоставящи възможност за електронна селекция на информацията, свързана с риска, която се съдържа в митническите декларации. В тази връзка е необходимо да бъдат подобрени функционалностите на съответните електронни системи.

➤ Усъвършенстване на ИТ инструментите, използвани в дейността на митниците

За да се изпълнят насоките и да се отговори адекватно на очакванията по отношение на мерките за защита на финансовите интереси на ЕС, приоритет на Агенция „Митници“ ще бъде оптимизацията на електронните системи, съгласно изискванията на Митническия кодекс на ЕС. Една от основните цели е разширяване приложното поле на автоматизирания анализ на

риска по отношение общите критерии за финансов риск, който има ключова роля в борбата с измамите в условията на постоянно нарастващ обем на търговията. Друга цел е адресиране на рисковете, свързани с електронната търговия. До внедряване на съответните подобрения, възможностите на митническите органи за справяне с новите предизвикателства ще бъдат ограничени. В периода 2021-2027 г. поетапно ще бъдат усъвършенствани следните електронни системи:

- ICS – Система за контрол на вноса

Поетапното усъвършенстване на системата е част от законодателните изисквания съгласно Митническият кодекс на ЕС. В контекста на финансовите рискове, внедряването на ICS2 ще допринесе за справяне с предизвикателствата, свързани с електронната търговия.

- Митническа информационна система за внасяне (МИСВ)

Новите функционалности на системата ще бъдат в съответствие с промените в ДДС законодателството по отношение на нискостойностните пратки и електронната търговия. Ще бъде създадена възможност за автоматизиран контрол за проверка на стоките с ниска стойност относно освобождаването им от вносни мита.

- Система за анализ на риска

Функционалностите на системата ще бъдат адаптирани съгласно новите изисквания и насоки с цел подобряване на автоматизирания анализ на риска по отношение на общите финансови рискове.

➤ **Укрепване на капацитета**

Събирането на ТСП в условията на постоянно променящите се подходи и инструменти, използвани за адресиране на рисковете от митническата администрация, налагат необходимостта от регулярно информиране на отговорните служители относно актуалните стратегии за митнически контрол в областта на защита на финансовите интереси: трансграничната електронна търговия, по-специално по отношение на потенциалната злоупотреба с облекчения за пратки с ниска стойност (ОПНС), и др.

➤ **Сътрудничество с останалите институции, ангажирани със защита на финансовите интереси**

С цел ефективно противодействие на нередностите и измамите, Агенция „Митници“ ще продължи своето сътрудничество с други компетентни органи на национално ниво:

- със структурите на МВР по „План за провеждане на съвместни мероприятия между ГДНП, ГДГП, ОДМВР и Агенция „Митници“ за противодействие на контрабандата,

нарушенията и престъпленията, свързани с ДДС и вътрешно-общностното придобиване на стоки”;

- с НАП - съвместни контролни действия по отношение на идентифицирани рискови събития и лица;
- по искане на Прокуратурата на Република България ще се извършват проверки и ревизии на задължени лица.

Изпълнението на посочените приоритетни дейности, към които ще бъдат насочени усилията на Агенция „Митници“ в периода 2021-2027 г. с оглед адресиране на идентифицираните рискове, ще допринесат за:

- засилване на контрола при високорисковите стоки;
- обезпечаване с необходимите ИТ инструменти;
- противодействие на нередности и измами чрез укрепване на сътрудничеството и взаимодействието между приходните и правоохранителните органи.

4. РИСКОВЕ НА СИСТЕМНО НИВО

4.1. ДИРЕКЦИЯ „НАЦИОНАЛЕН ФОНД“, МИНИСТЕРСТВОТО НА ФИНАНСИТЕ

Дирекция „Национален фонд“ е административна структура в рамките на Министерството на финансите, която изпълнява функциите на Сертифициращ орган (СО) за програмни периоди 2007-2013 г. и 2014-2020 г.

За програмен период 2014-2020 г. мисията на СО във връзка със защитата на финансовите интереси на Европейския съюз е сертифицирането пред Европейската комисия (ЕК) на допустими разходи и изготвянето на годишните счетоводни отчети по оперативните програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Инициативата за младежка заетост и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица на Европейския съюз, и двустранните програми за трансгранично сътрудничество по външните граници на ЕС.

Друга основна функция на дирекцията е на орган, отговорен за получаване на средствата по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Инициативата за младежка заетост, Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица на Европейския съюз и двустранните програми за трансгранично сътрудничество по външните граници на ЕС.

Основна отговорност на СО е потвърждаване пред ЕК на законосъобразността и допустимостта на разходите, извършени при изпълнението на проекти, финансирани по програмите по чл. 3, ал. 2 на ЗУСЕСИФ, и изготвяне и изпращане на ЕК на годишни счетоводни отчети по всяка програма. Чрез качествено изпълнение на възложените отговорности дирекцията работи за защитата на финансовите интереси на българския и европейския данъкоплатец и повишаване на социално-икономическото развитие на страната.

Дирекция „Национален фонд“ участва в изпълнението на три програми от програмния формат на бюджет на Министерството на финансите: „Бюджет и финансово управление“; „Защита на публичните финансови интереси“ и „Управление на ликвидността“.

Основните цели на СО са:

Цел 1: Подпомагане на изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от Европейския съюз, чрез своевременно осигуряване на средства за разплащане;

Цел 2: Осигуряване на условия за добро финансово управление на средствата по програми, съфинансирани от фондовете на ЕС и засилване на управленската отговорност;

Цел 3: Методическа подкрепа на органите, отговорни за финансовото управление на програмите и инструментите, съфинансирани със средствата от Европейския съюз.

I. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска (2014-2020).

В резултат на извършена оценка на присъщите рискове и оценка на съществуващите контролни дейности е изготвен Риск-регистър за 2020 г. Идентифицирани са следните рискове:

1. Съществено намаление на утвърдените годишни разчети за приходите (повече от 25%), включително в резултат на времево изместване на разходите.

Контролна дейност за ограничаване на риска е: Регулярен анализ на изпълнението на планираните приходи и разходи по управляваните инструменти и предприемане на своевременни мерки при установяване на съществени намаления.

2. Ненавременно адаптиране на Системите за управление и контрол на Сертифициращия орган за изпълнение на функциите съгласно чл. 70 от проекта на Общ регламент за периода 2021-2027.

Контролна дейност за ограничаване на риска е: Анализ на административния капацитет, актуализиране на функциите, Процедурния наръчник и други дейности при необходимост.

3. Понижаване качеството и ефективността при прилагане на процедурите и правилата (вкл. за установяване на грешки и измами).

Контролни дейности за ограничаване на риска са: Поддържане капацитета на експертите чрез участия във вътрешни и външни обучения, семинари, срещи, вътрешен обмен на информация между служителите; Подпомагане на УО с указания, инструкции, разяснения и др.

4. Ненавременно събиране на надеждна външна и вътрешна информация.

Контролни дейности за ограничаване на риска са: Поддържане на създадената вътрешна информация; Проследяване на процесите по допълване и актуализация на информационните системи за наблюдение и контрол на ОП и програмите за ТГС.

5. Спиране на плащанията от ЕК по дадена ОП/фонд, поради финансови корекции за системни пропуски и/или други обстоятелства.

Контролни дейности за ограничаване на риска са: Извършване оценка на риска на всички ОП и идентифициране на области, представляващи „тесни места“ и изискващи оптимизация или корективни действия; Оказване на методическа подкрепа на Управляващите органи.

Горепосоченият анализ е направен в съответствие с компетенциите на Сертифициращия орган през програмен период 2014-2020 г. и като част от процеса по оценка на риска в рамките на МФ.

В допълнение, при извършване на проверките за спазване на процедурите и контролните дейности на управляващите органи за верификация на разходите СО следи за наличие на „червени знамена“ съгласно посочените в „Практическо ръководство за управляващите органи – Откриване на подправени документи в областта на структурните действия“ на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), както и в Информационна бележка СОСОФ 09/0003/00-EN на ЕК за индикатори за измама по ЕФРР, ЕСФ, КФ. При установяване на съществени констатации, обхватът на проверката може да бъде разширен с проверка на допълнителни обстоятелства и/или проверка на допълнителни проекти.

При извършване на своите проверки СО използва и системата на Европейската комисия за измерване на риска от измами и нередности АРАХНЕ с цел определяне на проекти, които са по-уязвими към рискове от измами, конфликт на интереси и нередности.

При установяване на индикатори за измама информацията се препраща на съответните правоохранителни органи с копие до директора на дирекция АФКОС – МВР.

III. Изводи

През програмен период 2021-2027 г. се предвижда запазване на целите, формулирани през програмен период 2014-2020 г. В тази връзка СО счита, че през следващия програмен период част от рисковете ще са подобни на идентифицираните през текущия период.

В началото на програмен период внимание следва да се обърне на риска от ненавременен адаптивност на Системите за управление и контрол с цел изпълнение на функциите съгласно чл. 70 от проекта на Общ регламент за периода 2021-2027. СО ще продължи да работи върху поддържане на високо качество и ефективност при прилагане на процедурите и правилата (вкл. за установяване на грешки и измами), като ще поддържа и надгражда капацитета си чрез участия в обучения, семинари, срещи, обмен на информация и опит и ще подпомага УО с указания, инструкции, разяснения и др.

4.2. ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ „ОДИТ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“

Мисията на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ е да извършва одитна дейност в съответствие с международно признатите одиторски стандарти, като предоставя независима и обективна оценка относно:

- правилното функциониране на системите за управление и контрол на средствата от ЕС;

- пълнотата, точността и достоверността на годишните счетоводни отчети и законосъобразността и редовността на свързаните с тях разходи.

Чрез резултатите от своята одитна дейност Одитният орган защитава финансовите интереси на европейския и българския данъкоплатец.

В съответствие с международно признатите одиторски стандарти ролята на одиторите за предотвратяване, разкриване и коригиране на нередности и измами се разглежда в два аспекта:

а) одиторите като независими структури отговарят за предоставянето на увереност относно редовността и законосъобразността на операциите и отчетите на одитираните органи и относно правилното функциониране на системата в съответствие с определените изисквания, и

б) одиторите могат да дават препоръки за подобряване на системите или за коригиране на грешки в операциите или отчетите.

Основните стратегически цели на Одитния орган са:

- постигане на високо качество на одитната дейност в съответствие с международните одиторски стандарти, в т.ч. качествено и в срок изпълнение на одитни ангажименти;

- поддържане на адекватен административен капацитет посредством осигуряване на оптимален брой квалифицирани одитори за изпълнение на одитните ангажименти;

- ефективна комуникация и сътрудничество със службите на Европейската комисия и органите в Република България, отговорни за управлението и контрола на средствата от ЕС, както и подпомагане изграждането на ефективни системи за управление и контрол на средствата от ЕС посредством оценка и даване на препоръки за функционирането им.

I. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска (2014-2020)

Одитният орган ежегодно извършва анализ на слабостите и факторите, оказващи негативно въздействие върху постигането на посочените стратегически цели, в два аспекта:

1) на вътрешната структура и изпълнение на присъщите функции на Агенцията и

2) на системите за управление и контрол на оперативните програми.

За целите на стратегическото и годишно планиране и приоритизирането на одитната работа по програмите, Одитният орган извършва цялостна оценка на риска, като прилага Указанията за одитна стратегия на държавите членки, Указанията за Комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в

държавите членки (EGESIF_14-0010 18/12/2014), както и Насоките за оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, приети от ЕК.

С цел планиране на одитните ангажименти по всяка оперативна програма Одитният орган извършва ежегодна оценка на риска, като взема предвид резултатите (събраните доказателства) от извършените одити на системите, одити на операциите и одити на отчетите по съответната програма, относими за предходната счетоводна година, както и всяка друга релевантна информация. При оценката се вземат под внимание и настъпилите съществени промени в системите за управление и контрол.

Моделът за оценка на риска, който Одитният орган прилага за целите на стратегическото и годишното планиране, е базиран на анализ на рисковете по ключовите изисквания (КИ), определени в Указанията за Комисията и държавите членки относно обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки (EGESIF_14-0010 18/12/2014).

При анализа основните идентифицирани рискови фактори са:

- значимост на КИ за ограничаване сертифицирането на недопустими разходи;
- риск от измами, вкл. конфликт на интереси;
- наличие на системни пропуски;
- брой на констатациите с висок и среден приоритет от предходен одит на системите;
- сложност и изменения в нормативната уредба и процедурите.

По време на ежегодната оценка на риска, както и в резултат на одитната дейност, Одитният орган е установил слабости в системите за управление и контрол по отношение на двете ключови изисквания, свързани с предотвратяване и установяване на нередности и измами, а именно – КИ 2 и КИ 4, обхващащи съответно **процесите за избор на операции и за верификация на разходите**.

Установените от Одитния орган фактори с негативно въздействие върху ефективното протичане на горните процеси са следните:

- Непълни процедури, свързани с ограничаване на рисковете от конфликт на интереси в процесите по избор на проектни предложения и верификация на разходите;
- Съществени промени в нормативната уредба и произтичащи от това изменения в правилата на извършваните дейности;
- Несвоевременно и неподходящо обучение на служителите, участващи пряко в прилагането на променената нормативна уредба;
- Недостатъчно познаване на подхода на Европейската комисия при идентифициране на нередности и тяхното коригиране;

- Недостатъчно споделяне на опит и добри/лоши практики по прилагане на нормативната уредба в организациите, както и между отделните органи от системата за управление и контрол.

II. Изводи

Досегашният опит на Одитния орган показва, че и през програмен период 2021-2027 г. могат да се очакват аналогични пропуски при функционирането на системите за управление и контрол – основно в процедурите за избор на проекти и верификация на разходите. В тази връзка Одитният орган счита, че и в следващия период съществуват рискове, които като цяло могат да доведат до нередности, свързани с недопустими проекти и/или недопустими разходи. Предвид това, че преобладаващата част от установените при одит грешки с финансово влияние са свързани с пропуски на бенефициентите при избор на изпълнител, подобни нередности се очаква да бъдат идентифицирани и в следващия период. Този риск се свързва и със сложността на законодателството за обществени поръчки, значителните промени в него и въвеждането на единна национална електронна уеб-базирана платформа за провеждане на обществени поръчки.

Следователно може да се заключи, че е необходимо да продължи прилагането на мерки от страна на Одитния орган за превенция на рисковете от нередности и измами в резултат на осъществяваните одитни ангажименти. Такива мерки са следните:

- Планиране на одитите, базирано на оценка на риска от пропуски в системите за управление и контрол по отношение на възможни нередности и измами;
- Предоставяне на подходящи одитни препоръки за коригиране на системите, включително изпращане на одитните доклади до Сертифициращия орган с цел адекватни действия за защита на финансовите интереси на ЕС;
- Ежегодно публикуване на интернет страницата на Агенцията на резултатите от одитната дейност;
- Регулярно публикуване на контролни листове, използвани при изпълнението на функциите на Одитния орган;
- Споделяне на резултатите от одитните ангажименти и установените слабости и грешки на работни срещи, семинари и обучения с представители на Сертифициращите органи, Управляващите органи, бенефициенти и др.;
- Сътрудничество с други органи за споделяне на практика и обсъждане на мерки за предотвратяване, разкриване и коригиране на нередности и измами.

4.3. ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ „СЕРТИФИКАЦИОНЕН ОДИТ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ ФОНДОВЕ“

Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от Европейските земеделски фондове“ (ИАСОСЕЗФ/Агенцията) изпълнява функциите на:

1. Сертифициращ орган за Европейските земеделски фондове (ЕЗФ)³², съгласно чл. 28б на Закона за подпомагане на земеделските производители;
2. Одитен орган за Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), съгласно Решение № 223 от 24 април 2017 г. на Министерския съвет.

Мисията на Агенцията е да извършва своята дейност в съответствие с международно признати одиторски стандарти, като предоставя независима и обективна оценка относно:

- правилното функциониране на системите за управление и контрол на средствата от ЕЗФ и ЕФМДР;
- пълнотата, точността и достоверността на годишните счетоводни отчети и законосъобразността и редовността на свързаните с тях разходи.

Чрез резултатите от своята дейност и функция на сертифициращ и одитен орган, ИАСОСЕЗФ защитава финансовите интереси на европейския и българския данъкоплатец.

В съответствие с международно признати одиторски стандарти ролята ѝ за предотвратяване, разкриване и коригиране на нередности и измами следва да бъде разглеждана в два аспекта:

- предоставяне на увереност относно редовността и законосъобразността на разходите и отчетите на одитираните органи и относно правилното функциониране на системата в съответствие с определените изисквания;
- даване на препоръки за подобряване или за коригиране на установени слабости или пропуски.

Основните стратегически цели на Агенцията са:

- Развиване на дейността на ИАСОСЕЗФ като независим, обективен и ефективен инструмент за осъществяване на функциите Сертифициращ орган за извършване на сертификационен одит по ЕЗФ и Одитен орган по ЕФМДР;
- Постигане на високо качество на одитната дейност в съответствие с международните одиторски стандарти, в т.ч. качествено и в срок изпълнение на ангажиментите;

³² Европейския фонд за гарантиране на земеделието(ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

- Финансово осигуряване дейността на ИА СОСЕЗФ и провеждане на ефективна политика за укрепване и задържане на административния ѝ капацитет посредством поддържане на оптимален брой квалифицирани служители за изпълнение на конкретните ангажменти и текущо повишаване на тяхната професионална квалификация, знания, умения и мотивация;
- Ефективна публична комуникация и сътрудничество със службите на ЕК и органите в Република България, отговорни за управлението и контрола на средствата от ЕС;
- Управление на сигурността на информацията;

I. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска (2014-2020).

На основание на посочените функции на Агенцията са анализирани данни за възникнали рискове от установени или потенциални слабости при управлението и разходването на средства от фондове на ЕС. При изпълнение на дейността си като Сертифициращ орган по ЕЗФ и Одитен орган по ЕФМДР, ИАСОСЕЗФ е установила нередности и/или индикатори за измами в следните области:

- нередности в областта на обществените поръчки при проверка на проекти, финансирани от ЕЗФ и ЕФМДР;
 - Непълни процедури, свързани с ограничаване на рисковете от конфликт на интереси в процесите по избор на проектни предложения и верификация на разходите по ЕФМДР и ЕЗФ;
 - Неспазване на нормативно установени срокове при подбор на проекти по ЕФМДР;
 - Липса на одитна следа в ИСУН при процесите за избор на операции и за верификация на недопустими разходите по ЕФМДР;
 - Верификация на разходите по ЕФМДР;
 - Недостатъчно познаване на подхода на Европейската комисия при идентифициране на нередности и тяхното коригиране по ЕФМДР;
 - съмнения за измама и нередности, свързани с недобро финансово управление на финансираните проекти, с неизпълнение на критерии за допустимост, завишение на цени и др.
- Установените слабости/уязвимости и факторите, влияещи на риска, в рамките на функционалната компетентност на Агенцията, могат да се обобщят като:
- риск от недобро познаване/разбиране на нормативните изисквания и недостатъчни обучения на служители, който може да обуславя допускане на финансиране на проекти, неотговарящи на критериите за допустимост и/или пропуск при преглед на изпълнените критерии при проведени обществени поръчки;

- риск от възникване на ситуации с конфликт на интереси;
- слабости пропуски в системите за контрол, който води да допускане на финансиране на проекти със завишени цени, неизпълнение на критерии за допустимост или други индикатори на измами от страна на бенефициентите по европейските програми.

II. Изводи.

Поради факта, че установените нередности са свързани най-вече със слабости в системите за управление и контрол, ИАСОСЕЗФ извършва ежегоден Анализ на нередностите, чиято основна цел е да повиши осведомеността относно нередностите при обществените поръчки и/или измамите със средства от ЕЗФ и ЕФМДР, така че тези системи да бъдат подобрени и да могат по-ефективно да предотвратяват и откриват нередности и измами.

Считаме, че аналогични пропуски при функционирането на системите за управление и контрол по ЕЗФ и ЕФМДР може да съществуват и през програмен период 2021-2027 г., и че съществуват рискове, които като цяло могат да доведат до нередности, свързани с недопустими проекти и/или недопустими разходи. Преобладаващата част от тях са свързани с избор на изпълнители от бенефициентите, като този риск се свързва и със сложността на законодателството за обществени поръчки, значителните промени в него и въвеждането на единна национална електронна уеб-базирана платформа за провеждане на обществени поръчки.

В тази връзка ИАСОСЕЗФ, в качеството си на Сертифициращ орган по ЕЗФ и Одитен орган по ЕФМДР ще продължи да прилага следните мерки за превенция на рисковете от нередности и измами в резултат на изпълнените одитни ангажименти:

- Да провежда регулярни обучения и да повишава квалификацията на служителите на Агенцията;
- Да актуализира работните документи в съответствие с променените нормативни актове и провежда на вътрешни работни срещи, и др.;
- Да планира одитните ангажименти на база оценка на риска от пропуски в системите за управление и контрол по ЕЗФ и ЕФМДР по отношение на възможни нередности и измами;
- Да предоставя подходящи одитни препоръки за коригиране на установените слабости в системите за управление и контрол по ЕЗФ и ЕФМДР;
- Да изготвя анализ на установените нередности в областта на обществените поръчки и случаи на съмнение за измама, установени при изпълнение на одитните ангажименти по ЕЗФ и ЕФМДР;

- Да споделя резултатите от изпълнените одитните ангажименти по ЕЗФ и ЕФМДР и установените слабости и грешки на работни срещи, семинари и/или обучения с представители на Сертифициращите органи, Управляващите органи, бенефициентите и др.;
- Да си сътрудничи с други органи за споделяне на добри практики и обсъждане на мерки за предотвратяване, разкриване и коригиране на нередности и измами.

4.4. ЦЕНТРАЛНО КООРДИНАЦИОННО ЗВЕНО, МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

Правомощията на дирекция „Централно координационно звено“, като част от администрацията на Министерския съвет на Република България, са изчерпателно изброени в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация³³, както и в Закона за управление на средствата от ЕСИФ. В двата документа няма посочени конкретни правомощия, касаещи процедурите по администриране и докладване на нередности, поради това че същите са вменени със закон на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС). От това следва, че отговорностите на дирекция ЦКЗ, свързани с производствата по предотвратяване и докладване на нередности могат да се изведат единствено в случаите, когато ЦКЗ изпълнява ролята на бенефициент и/или отговаря за разходването на европейски средства, а такъв принос на ниво бенефициент не се търси.

Централното координационно звено не отговаря за разходването на средства от ЕС, а координацията на процесите по предотвратяване и докладване на нередности на национално ниво е част от правомощията на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС).

Централното координационно звено е администрация, която подпомага заместник министър-председателя или министъра, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ.

Една от основните задачи на ЦКЗ е да осигури правилното функциониране на Информационната система за управление и наблюдение. Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕСИФ се поддържа от Централното координационно звено и осигурява електронния обмен на информация и документи между него, органите за управление и контрол на средствата от ЕСИФ и кандидатите и бенефициентите на финансова подкрепа.

³³ Устройствен правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, в сила от 02.10.2009 г. приет с пмс № 229 от 23.09.2009 г. Пълен текст е достъпен на адрес: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135646627>

Централното координационно звено, органите за управление и контрол на средствата от ЕСИФ, кандидатите и бенефициентите въвеждат, събират и систематизират коректна и достоверна информация относно дейностите по изпълнението, управлението, наблюдението, оценката и контрола на програмите по чл. 3, ал. 2 и проектите съобразно тяхната компетентност в Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕСИФ (ИСУН).

Чрез ИСУН се повишава прозрачността на цялостната координация и управление на ЕСИФ, както и се намалява риска от злоупотреба с финансовите средства от ЕС. Чрез по-голяма електронизация на процесите по управление и координация се повишава ефективността на системата за координация и се осъществява по-добра и по-голяма защита на финансовите интереси на ЕС. Наличието на публичен модул в ИСУН, който е достъпен за широката общественост, допринася за по-голямата прозрачност при управлението на ЕСИФ и предоставя на широката общественост възможност за широк достъп до информация.

I. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска (2014-2020).

От идентифицираните от ЕК 7 категории слабости в системата в нейния работен документ за оценка на риска, бихме могли да посочим, че към първата категория „Събирането на данни и анализа“ може да отнесем недостатъчното използване на възможностите на системата АРАХНЕ на ниво Управляващи органи като инструмент за идентифициране и превенция на риска от измами. По-широкото използване на възможностите на системата АРАХНЕ за целите на риск анализа би допринесъл за намаляване на риска от измами и по-добрата защита на финансовите интереси на ЕС при споделено управление на средствата от ЕСИФ.

Потенциален риск е и уязвимостта на всички информационни системи от кибератаки. Независимо от високите защити на системите, в съвременното технологично и информационно развито общество, такива атаки не се изключени.

Друга минимизираща риска мярка е непрекъснатата работа на ЦКЗ по повишаване на знанията и уменията на различните видове потребители за работа с ИСУН и използване на системата АРАХНЕ. Чрез по-доброто познание се намалява риска от грешки при работата с информационните системи и респективно - риска от нередности при цялостния цикъл по кандидатстване, управление и отчитане на средствата от ЕС по програми и проекти.

II. Изводи

Съществени рискове за функционирането на системата по отношение на нередности и измами за периода 2021-2027 г. на базата на нормативно установените функции и досегашния

опит, с изключение на посочения външен риск от кибератаки, който е принципно съществуващ за всички информационни системи, не се идентифицират.

4.5. АГЕНЦИЯ ПО ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Мисията на Агенцията по обществени поръчки (АОП) е защита на публичния интерес при разходване на средства чрез обществени поръчки. Основната ѝ роля при провеждане на държавната политика в областта на обществените поръчки е свързана с развитие на нормативната уредба и установяване на законосъобразни практики, осигуряване на публичност и прозрачност, и насърчаване на професионализацията. В своята дейност АОП се ръководи от следните принципи: законност; откритост и достъпност; отговорност и отчетност; ефективност; субординация и координация; предвидимост; обективност и безпристрастност.

I. Анализ на слабостите/уязвимостите, и факторите, влияещи на риска (2014-2020).

Основните функции на АОП са свързани с разработване на проекти на нормативни актове, оказване на методическа помощ на възложителите по прилагане на ЗОП и ППЗОП, осъществяване на предварителен контрол върху някои процедури и изменения на договори за обществени поръчки, сезиране на компетентните органи за упражняване на последващ контрол по спазването на ЗОП, поддържане и управление на централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИСЕОП) и осъществяване на сътрудничество с други органи и организации в областта на обществените поръчки на национално, европейско и международно ниво.

Въз основа на анализ на информацията, получена в резултат на осъществяваната от АОП дейност, са идентифицирани следните основни фактори, които пораждат рискове в областта на обществените поръчки:

- Чести промени в законовата и подзаконовата нормативна уредба в областта на обществените поръчки.

Основните промени, извършвани в действащите след 15.04.2016 г. нормативни актове относно обществените поръчки, са свързани с:

- развитие на електронните поръчки;
- осигуряване на по-добро съответствие с правото на ЕС и преодоляване на констатирани проблеми в практиката на възложителите/стопанските субекти;
- оптимизиране на системите за контрол (минимизиране на възможностите за забавяне на обществени поръчки чрез злоупотреба с правото на обжалване, оптимизиране на

осъществявания от АОП контрол, както и на последващия контрол чрез промени в административно-наказателните разпоредби).

Независимо от това, динамичното развитие на законодателството през последните години затруднява прилагането му от лицата, ангажирани в процесите на възлагане и изпълнение на обществени поръчки както от възложителите, така и от стопанските субекти, и поражда риск от допускане на грешки при възлагане на обществените поръчки и изпълнение на сключените договори.

Действията, предприети от АОП, за минимизиране на риска от неправилно прилагане на нормативната уредба, включват оказване на навременна методическа помощ под формата на методически указания и отговори на конкретни запитвания, организиране и/или участие в обучения на различни целеви групи по теми, свързани с обществените поръчки, осъществяване на предварителен контрол и даване на препоръки на възложителите, целящи своевременно отстраняване на констатирани пропуски и грешки, и др. Когато се установят трудности при практическото прилагане, причинени от празноти или неясноти, произтичащи от недостатъчно ясни или точни разпоредби, се предприемат действия за изготвяне на промени в нормативната уредба, с оглед решаване на възникналите проблеми.

- Възможност от нереализиране на пълния набор функционалности на ЦАИСЕОП в съответствие с договорните условия.

Това създава риск от невъзможност за провеждане на всички етапи от възлагателния процес по електронен път, а съответно и невъзможност за използване на пълния потенциал на електронните поръчки.

За да отговори на това предизвикателство, АОП провежда текущ мониторинг върху изпълнението на договорните етапи, дейности и очаквани резултати и продукти. Планират се и мерки за усъвършенстване на системата в бъдеще.

- Недобро познаване на функционалностите, които предоставя ЦАИСЕОП от различните видове възложители и изпълнители на обществени поръчки.

Това води до рискове от допускане на грешки при електронно възлагане на обществени поръчки в страната.

С оглед тяхното минимизиране, от страна на АОП е осигурено провеждане на множество обучения на централно и местно ниво; регулярно се публикуват указания и се популяризират разработените наръчници за работа със системата, както и други обучителни информационни ресурси, създаден е и функционира Център за обслужване на потребители на ЦАИС ЕОП, чрез който ежедневно се предоставя техническа помощ на потребителите на системата.

- Недостатъчен административен капацитет в областта на обществените поръчки.

Това поражда рискове, свързани с неправилно прилагане на действащата нормативна уредба и установяване на незаконосъобразни практики.

В изпълнение на мерки, предвидени в Националната стратегия за развитие на сектор обществени поръчки в Република България за периода 2014-2020 г., са осъществени множество дейности, насочени към подобряване на административния капацитет и професионализма, включително разработване на обучителни програми и регулярно провеждане на обучения на различни целеви групи. Осигурени са допълнителни насоки и инструменти от АОП, в т.ч. практическото ръководство за прилагане на законодателството относно обществените поръчки, методически указания по конкретни теми, стандартизирани договори за обществени поръчки и договорни клаузи и др. Усилията в тази връзка, обаче, е необходимо да продължат, като се предвидят и допълнителни дейности, развиващи и надграждащи постигнатите до момента резултати.

II. Изводи

С оглед минимизиране на рисковете, свързани с неефективност и/или незаконосъобразност при възлагане и изпълнение на обществени поръчки (в т.ч. риска от нередности и измами), усилията следва да са насочени основно към:

- осигуряване на устойчивост на нормативната уредба в тази сфера;
- развитие на електронните поръчки и централизираното възлагане;
- укрепване на административния капацитет и насърчаване на професионализацията;
- осъществяване на ефективен и ефикасен контрол.

4.6. АГЕНЦИЯ ЗА ДЪРЖАВНА ФИНАНСОВА ИНСПЕКЦИЯ

Мисия и основна цел на Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ) е защитата на публичните финансови интереси при спазване на принципите за законосъобразност, публичност и прозрачност.

В качеството си на член на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, АДФИ отговаря за установяване на измами и нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общности.

Приоритетна цел на АДФИ е развиване на дейността на държавната финансова инспекция като независим, обективен и ефективен инструмент за осъществяване на последващ контрол за законосъобразност с цел подобряване на бюджетната, финансово-стопанската и

отчетната дейност и дейността по възлагане на обществени поръчки на проверяваните организации и лица, както и защита на публичните финансови интереси.

Целта се постига чрез извършване на последващи финансови инспекции за спазване на нормативните актове.

I. Анализ на слабостите/уязвимостите и факторите, влияещи на риска (2014-2020).

При извършване на последващия контрол, органите на АДФИ установяват нарушения на приложимите нормативни актове, както и индикатори за извършени измами по смисъла на § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на Закон за държавната финансова инспекция, разкриват причинени вреди на имуществото на проверяваните организации и лица, измами и нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските общност и при наличие на законовите предпоставки – привличат към имуществена и/или административно-наказателна отговорност виновните лица.

Финансови инспекции по сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, установени от дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) на Министерството на вътрешните работи, се възлагат приоритетно. Проверяват се разпоредители и бенефициенти на средства по договори и програми на ЕС и се осъществява взаимодействие с други контролни органи при извършване на проверки на разходването на средства от ЕС.

На АДФИ са възложени и функции по оказване на съдействие на контролорите на ЕК за осигуряване на достъп до помещения и/или документация от проверяваните организации или лица.

За резултатите от финансовите инспекции своевременно се уведомява дирекция АФКОС, а при установени нарушения – и съответните финансиращи органи.

При наличие на данни за извършено престъпление се уведомяват органите на прокуратурата, на които се изпращат изготвените доклади, заключения и събраните писмени доказателства.

Стратегията за управление на риска е приспособена към спецификата на дейността на АДФИ, като са определени рисковете, които могат да възникнат в процеса на изпълнение на целите ѝ, извършена е оценка от вероятността за настъпването им и тяхното влияние, набелязани са мерки и контролни дейности за ограничаване на рисковете, осигурен е текущ мониторинг върху процеса на управление на риска и възможност за неговото актуализиране при необходимост.

Идентифициране на рисковете се извършва след класифицирането им на основата на външни и вътрешни фактори.

Сред външните фактори са:

- промени в нормативната уредба. Рисковете са свързани с ограничение на планираните дейности; неприложимост на нормативни предписания; липса на добре обучен персонал за прилагането им;

- състояние на информационните системи. Рисковете са свързани с неподдржане на досегашните системи и произтичащи от това проблеми, които могат да доведат до загуба, подправяне или неподходящо управление на данни, неоторизиран достъп до информационните системи.

От изключителна важност за успешното постигане на основната цел на АДФИ е своевременното идентифициране на проблемите и ефективното прилагане на действащата нормативна уредба при осъществяване на последващия външен контрол.

За постигането им АДФИ прилага и непрекъснато усъвършенства методологията за осъществяване на последващия контрол. Стремехът е цялата общност от нормативни актове, вътрешни правила и процедури, информационни ресурси да способстват за своевременно идентифициране на нарушенията, проблемните области и съответните рискове, което от своя страна да позволява формулиране на приоритетните задачи и осигуряване на необходимите ресурси за изпълнението им.

Във връзка с разработването на Националната стратегия за борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2021-2027 г. и необходимия риск-анализ, предвид своята компетентност и правомощия, АДФИ идентифицира следните рискове:

1. Рискове, свързани с прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки

При възлагане на обществени поръчки се разходват публични средства. Идентифицирането и установяването на нарушения в хода на този процес е от съществено значение за защитата финансовите интереси, както на национално ниво, така и на ниво Европейски съюз.

Агенция за държавна финансова инспекция осъществява последващия външен контрол на основата на разработени методологии и насоки, при прилагането на които се извършват проверки на всички действия на възложителите и на останалите участници в процедурите.

Получената информация от извършените финансови инспекции и проверки се обобщава и анализира, като тази основа позволява разработване на планове и решения за преустановяване извършването на нарушения и/или за отстраняване на вредните последици от тях.

При наличие на предпоставки, се правят предложения пред компетентните органи за спиране на действия, които водят до извършване на нарушения или до причиняване на вреди на проверяваните организации, или за отмяна на незаконни актове.

При финансовите инспекции акцентът е върху спазване на изискването обществените поръчки да се възлагат в съответствие с принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално тези за свободно движение на стоки, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги и взаимно признаване, както и с произтичащите от тях принципи на:

- равнопоставеност и недопускане на дискриминация;
- свободна конкуренция;
- пропорционалност;
- публичност и прозрачност;

- недопускане на ограничителни условия или изисквания, които дават необосновано предимство или необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществените поръчки, и които не са съобразени с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка.

2. Рискове, свързани с прилагане на законодателството, уреждащо бюджетната и финансово-стопанската дейност.

Организациите и лицата, попадащи в обхвата на последващия контрол, осъществяван от АДФИ, следва да прилагат нормативните актове, които регламентират тяхната бюджетна политика, финансово-стопанската и отчетната им дейност.

От органите на АДФИ, на основа на разработени методологии и насоки, се извършват проверки по широк кръг задачи и въпроси със стремеж да бъдат обхванати всички основни дейности.

При финансовите инспекции се установяват нарушения на приложимите нормативни актове, както и индикатори за извършени измами по смисъла на § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на Закона за държавната финансова инспекция, разкриват се причинени вреди на имуществото на проверяваните организации и лица, измами и нарушения, засягащи финансовите интереси на Европейските съюз. При наличие на законовите предпоставки виновните лица се привличат към имуществена и/или административно-наказателна отговорност.

II. Изводи

Основното предизвикателство пред АДФИ е действащата нормативна уредба, която регламентира широк кръг от въпроси:

- бюджетно законодателство;
- финансово-стопанска дейност;
- отчетност и счетоводна политика;
- законодателство по възлагане на обществени поръчки.

Тази нормативна уредба от своя страна изисква поддържане на високо ниво на експертни познания от финансовите инспектори, за да могат да идентифицират нарушенията и проблемите в проверяваните организации, да разкрият причинно-следствените връзки. На основата на тази информация могат да бъдат предприети съответни адекватни и пропорционални последващи мерки.

Необходимо е да бъде приложен внимателно и пропорционално целият комплекс от последващи мерки за въздействие – както спрямо самата организация, така и спрямо подконтролните лица.

При прилагане на последващите мерки стремежът на АДФИ е към подобряване на бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дисциплина, и на процеса за възлагане на обществени поръчки.

4.7. ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ“

Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) извършва дейности за защита на националната сигурност от посегателства, насочени срещу националните интереси, независимостта и суверенитета на Република България, териториалната цялост, основните права и свободи на гражданите, демократичното функциониране на държавата и гражданските институции и установения в страната конституционен ред, свързани с опасност за икономическата и финансовата сигурност на държавата.

I. Анализ на слабостите/уязвимостите, и факторите, влияещи на риска (2014-2020).

На основание посочените правомощия са анализирани данни за възникнали рискове от установени или потенциални слабости при управлението и разходването на средства по програми или инструменти, финансирани от фондове на ЕС, въз основа на основните елементи от законовата дефиниция за национална сигурност чл. 2 от Закона за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност и изведените в Актуализираната стратегия за национална сигурност на Република България интереси:

1. Увреждане на националните интереси и приоритети чрез неизпълнение или неефективно изпълнение на европейски правила, изисквания или препоръки за оптимизиране

на работата по планиране и управление на работата на оперативните програми и финансовите инструменти на ЕС, както и при контрола върху разходването на предоставените средства.

2. Увреждане или забавяне на икономическо развитие чрез:

- възникване на щети за общинските бюджети или за националния бюджет вследствие на неодобрени разходи и наложени санкции, включително вследствие на установени нередности и измами.

- изместване на целите и фокуса на европейското финансиране чрез различни и разнородни нерегламентирани практики, попадащи в определенията за нередности, измами или престъпления, целящи лично облагодетелстване.

3. Увреждане на финансовата система чрез възникване на условия за вторични престъпления – данъчни измами и „изпиране на пари”, касаещи незаконно придобит финансово ресурс вследствие на измами при усвояване на средства по оперативни програми или финансови инструменти, финансирани от фондове на ЕС.