

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

по одитен доклад № 0300101121
за извършен одит: Ефективност на мерките в
подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата,
предизвикана от пандемията от COVID-19, за периода
от 01.02.2020 г. до 31.12.2021 г.

Настоящият доклад е приет с Решение № 543 от 12.12.2024 г. на Сметната палата (Протокол № 45)

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50 от Закона за Сметната палата и издадена Заповед № ПК-03-01-006 от 30.09.2024 г. на заместник-председател на Сметната палата е извършен последващ контрол за изпълнението на препоръките по одитен доклад № 0300101121 за извършен одит: Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19 за периода от 01.02.2020 г. до 31.12.2021 г.

Окончателният одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 535 от 07.12.2023 г. на Сметната палата (Протокол № 45).

На основание чл. 49, ал. 1 от Закона за Сметната палата окончателният доклад за резултатите от одита е изпратен на министъра на туризма с 8 (осем) препоръки за подобряване процеса по администрирането на държавните помощи от Министерството на туризма и за подобряване на ефективността на управленските решения за управление на кризи въз основа на научените уроци. Сроктът за изпълнение на препоръките е определен до 31.07.2024 г.

Изискването на чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата не е изпълнено и от ръководителя на одитираната организация не е постъпило уведомление до председателя на Сметната палата за предприетите мерки за изпълнение на дадените препоръки в определения срок.

Настоящият контрол за изпълнението на дадените от Сметната палата препоръки има за цел да се установи съответствието между дадените препоръки в одитния доклад по чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата, получената информация от одитираната организация, и действително предприетите мерки и извършени действия за изпълнението им.

РЕЗУЛТАТИ

При осъществения контрол за изпълнението на препоръките, адресирани към министъра на туризма е установено:

По препоръка 1. *За подобряване на процеса по администриране на държавните помощи да се създаде необходимата организация и ред като се утвърдят процедури, осигуряващи ясни отговорности за съответните структурни звена и длъжностни лица, относно действията по планиране, разработване, изпълнение, текущо наблюдение, отчитане и докладване на резултатите от изпълнението на схеми за предоставяне на държавни и минимални помощи.*

Дадената препоръка е във връзка с констатациите от одитния доклад, част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 1.5 и т. 2, раздел II, т. 2.1. и т. 2.2.1., че за периода от 01.02.2020 до 31.12.2021 г. не са регламентирани трайно (в устройствения правилник, функционални характеристики или други вътрешни актове на структурните звена) функциите на Министерството на туризма във връзка с администрирането на държавни и минимални помощи. В тази връзка, за гарантиране на доброто управление на администрирането на държавни и минимални помощи е необходимо създаването на организация, правила и процедури, които да описват основните работни процеси – планиране, разработване, изпълнение, текущо наблюдение, отчитане и докладване на резултатите и с които трайно да се уредят функциите на Министерството на туризма в тази област.¹

С Устройствения правилник² на Министерство на туризма са определени отговорности на дирекция „Туристическа политика“ и дирекция „Програмиране и управление на проекти“, които съвместно да разработят правила на министерството като администратор на държавни помощи.

¹ одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“ Констативна част, раздел I, т. 1.5, т. 2 и т. 3, раздел II, т. 2.1 и т. 2.2.1
² чл. 36, ал.1, т.7; чл. 36, ал.2, т. 1 и чл. 33, т. 19 от Устройствен правилник на министерство на туризма ДВ, бр. 34 от 3.05.2022 г., в сила от 3.05.2022 г.

След получаване на предварителния одитен доклад,³ през месец ноември 2023 г. в Министерството на туризма е извършена промяна на „Вътрешните правила за организацията и дейността на дирекция „Програмиране и управление на проекти“, утвърдени със заповед⁴ на министъра на туризма. Утвърдените правила регламентират организация на работата, реда и начина на изпълнение и отчитане на изпълнението на дейностите и възложените задачи, основни права, задължения и отговорности на служителите в дирекция „Програмиране и управление на проекти“, процесите по управление на риска и функционирането на системата за финансов управление и контрол в дирекцията. Описани са процеси по идентифициране, разработване и реализация на проекти, изпълнявани по програми, мерки и схеми. Вътрешните правила на дирекция "Програмиране и управление на проекти" регламентират нормативно изискване, същата дирекция съвместно с дирекция „Туристическа политика“ да разработи *правила* на министерството като администратор на държавни помощи, предоставени от министерството. Към вътрешните правила на дирекция „Програмиране и управление на проекти има две приложения, Приложение 1 описва нормативните актове, в т.ч. и ЗДП, а Приложение 2 е „Наръчник за изпълнение на проекти, *финансирани от бюджета* на министерството на туризма“, който е разработен въз основа на нормативните изисквания в т.ч. ЗДП.⁵

Към 17.10.2024 г. обаче, все още няма вътрешни правила, които да описват основните работни процеси – планиране, разработване, изпълнение, текущо наблюдение, отчитане и докладване на резултатите, в контекста на управлението на средствата от фондовете на ЕС за споделено управление.⁶

По време на проверката за изпълнение на дадените препоръки от Сметната палата, със заповед⁷ на министъра на туризма е създадена работна група за разработване на вътрешни правила, които да регламентират дейността на администрацията подпомагаща министъра на туризма, като администратор на държавни помощи. Срокът за изпълнение на заповедта на министъра е три месеца. Контролът по изпълнение на заповедта е възложена на заместник-министър на туризма. С определянето на работна група, която да изготви вътрешни правила за дейността на администрацията, подпомагаща министъра на туризма, като администратор на държавни помощи са предприети действия за изпълнение на дадената препоръка, но процеса не е приключен.

Препоръка 1 е в процес на изпълнение.

По препоръка 2. *За осигуряване на възможност за мониторинг и оценка на ефективността на схемите за държавни помощи, да се определи система от индикатори за изпълнение и за резултат, с текущи и целеви стойности, и да се въведе механизъм за анализ на изпълнението, идентифициране на слабостите и регулярно докладване.*

Препоръката е дадена във връзка с констатациите от одитния доклад, част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 3.2 и раздел II т. 2.1. б) отнасящи се до липсата на определени подходящи индикатори за изпълнение и за резултат, които да подпомагат мониторинга и проследяването на ефекта от реализираните мерки. Схемите за държавна помощ и процедурите за безвъзмездна финансова помощ съдържат цели и очаквани резултати, но не са определени подходящи индикатори за изпълнение. В Министерството на туризма не са утвърдени ред и процедура за идентифициране и докладване на слабости при планиране и изпълнение на процедурите и схемите за подпомагане. Възприета е практиката, ръководството в министерството да се уведомява с докладни записки за възникнали проблеми с оглед предприемане на управленски действия по преценка и при необходимост. Тази практика води до риск от несвоевременно

³ Одитно доказателство № 1

⁴ Одитно доказателство № 1

⁵ чл. 2, ал. 1, т. 1 „ж“ раздел II, глава „Първа“ и чл. 7, ал. 3, т. 9, раздел II, глава „Втора“ и чл. 8, ал. 4, т. 18 от вътрешните правила на д. „ПУП“

⁶ Одитно доказателство № 1,

⁷ Т-РД-16-163 от 18.10.2024 г., Одитно доказателство № 4

идентифициране на съществуващи проблеми, което влияе негативно при вземане на адекватни решения.⁸

Действащите Вътрешните правила за организацията и дейността на дирекция „Програмиране и управление на проекти“ от ноември 2023 г. въвеждат раздел „Мониторинг“ в Глава втора където са определени отговорностите на служителите и директора на дирекцията като част от оперативния контрол, без да се въвеждат подходящи отговорности за наблюдение и докладване на индикаторите за изпълнение и за резултат, които да подпомагат мониторинга и проследяването на ефекта от реализираните мерки.

Създадената по време на настоящата проверка работна група⁹ за разработване на вътрешни правила, които да регламентират дейността на министерството, като администратор на държавни помощи следва да регламентира и механизма за мониторинг и оценка на ефективността на схемите за държавна помощ, като регламентира изисквания за определяне на система от индикатори за изпълнение и за резултат с текущи и целеви стойности, както и за анализ на изпълнението, идентифициране на слабости и регулярно докладване.

Със създадената работна група за разработване на вътрешни правила, които да регламентират дейността на министерството, като администратор на държавни помощи са предприети действия за осъществяване процеса по изпълнение на препоръката, но той не е завършен.

Препоръката 2 е в процес на изпълнение.

По препоръка 3: *За предоставяне на ясна и точна информация по постъпили въпроси за неясноти по насоките/указанията за кандидатстване при всяка схема за държавна помощ да се възлагат с вътрешен акт отговорностите за предоставяне на разяснения, съобразени с компетентността на лицата, които ги предоставят. В случай, че отговорите се подготвят от други лица да се осигури преглед преди тяхното публикуване.*

Дадената препоръка е във връзка с констатациите от одитния доклад в част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 3.4.1 и т. 3.4.2 за установената липсата на изричен акт за възлагане на отговорностите за даване на разяснения по постъпилите от кандидатите въпроси, като не са представени и доказателства за осъществен контрол върху правилността на дадените разяснения. Липсва достатъчно яснота за изискванията за разходване на помощта в хода на кандидатстването, с което не се осигурява необходимата информация на бенефициентите за условията за изпълнение и ангажиментите, които произтичат от предоставянето на държавната помощ, и поставя потенциалните бенефициенти в условия на неизвестност, което е особено затрудняващо за предприятията, които нямат опит в усвояването на безвъзмездна помощ.¹⁰

Наличието на противоречиви текстове в условията за кандидатстване по процедурата BG16RFOP002-2.092¹¹ във връзка с максималния праг на помощта в случай на подкрепа и по други процедури за подбор на финансирани по ОПИК 2014-2020 г. са резултат от липсата на достатъчни вътрешни контролни механизми при разработване и публикуване на актовете, с които се одобряват условията за кандидатстване. Това създава възможност за прилагане на различна практика при определяне на размера на помощта. Липсата на създадена организация и контрол по отношение на даването на разяснения по Насоките за кандидатстване поражда риск за качеството и правилността на разясненията. Констатирано е, че в Министерството на туризма няма изричен акт за възлагане на отговорностите за даване на разяснения по постъпилите от

⁸ одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“ Констативна част, раздел I, т. 3.2., раздел II, т. 2.1, б. “в”

⁹ Одитно доказателство № 1

¹⁰ Констативна част, раздел I, т.3.4.1. и т. 3.4.2. от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“

¹¹ „Подкрепа на предприятия, регистрирани по Закона за туризма като туроператори или туристически агент, за преодоляване на икономическите последиствия от пандемията COVID-19“

кандидатите въпроси, като не са представени и доказателства за осъществен контрол върху правилността на дадените разяснения.¹²

Проверката установи, че в действащите Вътрешните правила за организацията и дейността на дирекция „Програмиране и управление на проекти“ от ноември 2023 г. няма определена процедура за организация и оторизация на служебни лица, както и контрол върху даваните за разяснения във връзка с държавни помощи.

Вътрешните правила за администриране на държавни помощи следва да осигурят:

- достатъчни вътрешни контролни механизми при разработване и публикуване на актовете, с които се одобряват условията за кандидатстване;
- възможност за предоставяне на ясна и точна информация по постъпили въпроси за неясноти по насоките/указанията за кандидатстване при всяка схема за държавна помощ;
- отговорностите за предоставяне на разяснения.

Предоставянето на информация следва да се възлага с вътрешен акт съобразен с компетентността на лицата, които ги предоставят. В случай, че отговорите се подготвят от други лица да се осигури преглед преди тяхното публикуване.

Със създадената организация за разработване на правила, които да регламентират дейността на министерството, като администратор на държавни помощи се очаква да се предвидят изисквания, чрез които да се изпълни препоръката.

Препоръка 3 е процес на изпълнение.

По препоръка 4: *За постигане на целите на мерките и осигуряване на максимална яснота и прозрачност за потенциалните получатели на държавни помощи да се определят изискванията за разходване и отчитане на предоставяните помощи и да се оповестяват публично заедно с насоките/условията за кандидатстване и изпълнение на помощта.*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията от одитния доклад в част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 3.4.3 относно установена липса на задължение за отчитане на разходването на получените средства и последващ контрол, което създава риск те да не бъдат използвани целенасочено за изпълнение на поетите ангажименти към ЕК и за защита на интересите на потребителите. Съгласно Наредбата¹³ и Насоките за кандидатстване по схемата за предоставяне на държавна помощ за компенсиране на загубите на лица, извършващи туроператорска и туристическа агентска дейност, средствата следва да се използват приоритетно за компенсиране на разходи, произтичащи от отказали се от ваучери клиенти, които не са възстановени от доставчиците на услуги към датата на получаване на държавната помощ, както и за покриване на извършените през периода разходи за основната дейност на съответния туроператор или туристически агент. В Наредбата¹⁴ и Насоките за кандидатстване не са заложили изисквания към бенефициентите за представяне на доказателства за възстановяване на дължимите средства към клиенти за нереализираните туристически услуги. Разбирането на администратора на помощта е че с получената подкрепа следва веднага да се обезщетят всички клиенти за нереализираните пътувания и само евентуално при наличието на остатък той да се използва за покриване на други разходи, което е посочено в отговор на въпрос на кандидат по схемата в Система за управление на националните инвестиции (СУНИ).¹⁵

Настоящата проверка показва, че в действащите правила на дирекция „Програмиране и управление на проекти“ няма описана процедура, с която да се определят изискванията за разходване и отчитане на предоставяните помощи и да се оповестяват публично заедно с

¹² Констативна част, раздел I, т.3.4.1. и т. 3.4.2. от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“

¹³ Наредба № Т-РД-04-1 от 22.01.2021 г. за реда за предоставяне на БФП на лица, извършващи туроператорска и туристическа агентска дейност, за компенсиране на загуби в резултат на епидемичния взрив от COVID-19 на министъра на туризма

¹⁴ Наредба № Т-РД-04-1 от 22.01.2021 г. за реда за предоставяне на БФП на лица, извършващи туроператорска и туристическа агентска дейност, за компенсиране на загуби в резултат на епидемичния взрив от COVID-19 на министъра на туризма

¹⁵ Констативна част, раздел I, т.3.4.2. и т. 3.4.3. от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“

насоките/условията за кандидатстване и изпълнение на помощта. Не е описано и задължение за отчитане на разходването на получените средства и последващ контрол, с което да се минимизира риска те да не бъдат използвани целенасочено за изпълнение на поетите ангажименти към ЕК и за защита на интересите на потребителите.

При разработването на вътрешни правила, които да регламентират дейността на министерството като администратор на държавни помощи следва да се въведе:

- процедура с изисквания за разходване и отчитане на предоставяните помощи и да се оповестят заедно с насоките/ условията за кандидатстване и изпълнението на помощта;
- задължение за отчитане на разходване на получените средства от ползвателя и помощта и последващ контрол.

С определянето на работна група, която да разработи правила, които да регламентират дейността на министерството като администратор на държавни помощи са предприети действия за изпълнение на препоръката, дадена от Сметната палата, но процесът не е завършен.

Препоръка 4 е в процес на изпълнение.

По препоръка 5: *За подобряване на ефективността на работата на оценителните комисии да се:*

а) утвърдят правила за работа на оценителната комисия и за оценителния процес при изпълнение на процедури/схеми за подпомагане на сектора, в които конкретно да се определят отделните стъпки и процедури за работа, както и подробни указания за извършваните действия и проверки от всеки оценител с цел унифициране работата на членовете на оценителната комисия.;

б) въведат контроли за спазване на задължение за деклариране липсата на конфликт на интереси от всички участници в оценителните комисии, както и при извършване на мониторинг на отчетните документи.;

в) осигури провеждане на задължителни разяснения и обучение на членовете на оценителните комисии, извършващи оценка на проектните предложения/заявленията и мониторинг на отчетните документи, включително за външните оценители.

Дадената препоръка е във връзка констатациите по част „Констатации и оценки“, раздел I, точки 3.4.4, 3.4.5. и раздел II, т. 1.2. отнасящи се до работата на оценителните комисии, които извършват оценка на заявленията за помощ от заинтересованите лица, за които е констатирано, че:

а) не са създадени достатъчни условия за правилна проверка на изпълнението на нормативните изисквания по отношение на допустимите кандидати. При оценката за изпълнението на даден критерий тя се основава на декларирани от кандидата данни, без да се изисква представяне на други доказателства или счетоводни документи. С образеца на декларация¹⁶, е предвидено да се декларира общата стойност на невъзстановените суми от доставчиците, като кандидатът следва да посочи и формирането ѝ - от невъзстановени суми, осчетоводени, като такива в периода от 01.03.2020 г. до 31.12.2020 г. и невъзстановени суми и осчетоводени в периода от 01.01.2021 г. до 05.04.2021 г., вместо невъзстановените и осчетоводени суми от доставчици към 05.04.2021 г., каквито са изискванията на указанията за кандидатстване. При стартиране на оценителния процес от оценителната комисията е установено, че нито една от посочените в декларацията стойности не показва невъзстановените от доставчиците на туристически услуги суми към 05.04.2021 г., поради което с решение на оценителната комисия е направен неуспешен опит за въвеждане на единна практика при оценяването чрез изискване на допълнителна информация и данни от кандидатите. Решението на оценителната комисия обаче не е изпълнено надлежно за всички кандидати, в резултат на което при декларирането на невъзстановени суми от доставчици на туристически услуги, осчетоводени като такива в периода от 01.03.2020 г. до 31.12.2020 г. и липсата на декларирани като

¹⁶ приет с ПМС № 197 от 15.06.2021 г. и приложен към указанията за кандидатстване

невъзстановени суми от доставчици на туристически услуги, осчетоводени в периода от 01.01.2021 г. до 05.04.2021 г. на едни кандидати е отказано предоставянето на БФП, без да са поискани допълнителни разяснения за декларираните данни, на други са поискани разяснения и са отхвърлени, а трети са одобрени и са получили финансова подкрепа по схемата.¹⁷

Разглеждането на заявленията за подпомагане, оценката за административно съответствие и допустимост на кандидатите и предоставянето на финансова помощ по схемите, администрирани от Министерството на туризма, се извършва от оценителни комисии, членовете на които (служители на министерството и външни експерти) са определяни с вътрешен акт на министъра на туризма (заповеди). Заповедите на министъра на туризма не могат да заместят вътрешните правила за работа на оценителните комисии, нито да осигурят спазването на изискванията на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), поради което не може да се определи, че от Министерството на туризма са въведени подробни и прозрачни правила за работа на оценителната комисия по отделните схеми, гарантиращи уеднаквяване на практиката при извършване и документиране на проверките.¹⁸

Настоящата проверка установи, че в действащите вътрешни правила на дирекция „Програмиране и управление на проекти“, Приложения 2 „Наръчник за изпълнение на проекти, финансирани от бюджета на министерството на туризма“ са определени процедурите на оценителна комисия, където са включени следните стъпки:

- сформирание и назначаване на оценителна комисия;
- оценяване и класиране на проекти;
- оценка на административното съответствие и допустимостта;
- техническа и финансова оценка.

Тези стъпки следват логиката на оценителните комисии при оценка на проектни предложения/проекти, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове и/или фондовете за споделено управление, *без обаче да се регламентират* процедури за оценка на кандидати/потребители на държавни и минимални помощи.¹⁹

б) Във връзка с §1, т. 15 от допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на законно придобитото имущество²⁰, всяка публична институция следва да въведе *процедури за липса на конфликт на интереси*. По схемата за държавна помощ по чл. 26 от Закона за мерките - Фаза 1 не е утвърдена процедура и ред за подписване на декларация за липса на конфликт на интереси от страна на оценителите във връзка с допълнителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на законно придобитото имущество. Подписаните декларации от оценителите не са налични в електронните досиета в модул на „Оценителни сесии“ съответно на информационните системи ИСУН 2020 и СУНИ, където е извършвана оценката на заявленията/проектните предложения на кандидатите и не са част от документацията, приложена към оценителния доклад на комисията след приключване на работата ѝ. Липсата на въведен ред за подписване на декларация за липса на конфликт на интереси по една от схемите, администрирани от Министерството на туризма, както и установените пропуски при подписаните от оценители декларации по някои схеми показват слабости в контролите на министерството за минимизиране на риска от извършване на оценка на проектните предложения/заявления в условията на конфликт на интереси²¹

¹⁷ Констативна част, Раздел I, т.3.4.4. от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“

¹⁸ Констативна част, Раздел II, т. 1.2. от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“

¹⁹ Одитно доказателство № 1

²⁰ Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, Обн. ДВ. бр.7 от 19 Януари 2018 г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 6 Март 2018г., доп. ДВ. бр.21 от 9 Март 2018г., доп. ДВ. бр.41 от 18 Май 2018г., изм. ДВ. бр.98 от 27 Ноември 2018 г., изм. и доп. ДВ. бр.1 от 3 Януари 2019г., изм. ДВ. бр.17 от 26 Февруари 2019г., изм. ДВ. бр.79 от 8 Октомври 2019г., изм. ДВ. бр.83 от 22 Октомври 2019 г., изм. ДВ. бр. 69 от 4 Август 2020 г., доп. ДВ. бр. 70 от 7 Август 2020 г., доп. ДВ. бр.12 от 12 Февруари 2021 г., <https://www.caciaf.bg/bg/normativna-uredba/zpkonpi>

²¹ Констативна част, Раздел II, т. 1.2.2. от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“

В действащите вътрешни правила на дирекция „Програмиране и управление на проекти“, Приложение 2 „Наръчник за изпълнение на проекти, финансирани от бюджета на министерството на туризма“ липсва изискване към оценителите да подписват декларация за конфликт на интереси при сформиранието на оценителната комисия. Правилата допускат подписването на декларация за конфликт на интереси, за поверителност и безпристрастност при определяне на ново лице, заместващ липсващ първоначално определен член на комисията. В правилата липсва изискване за наличие на декларации в документацията на електронните досиета в модул на „Оценителни сесии“ съответно на информационните системи ИСУН 2020 и СУНИ.²²

в) В съответствие с изискванията на чл. 18, ал. 1 от Закона за държавните помощи администраторът на помощ е длъжен да осигури и поддържа достатъчен капацитет за осъществяване на дейностите по планиране, разработване, уведомяване, документиране, предоставяне и управление, докладване и контрол на предоставянето на държавни помощи и минимални помощи. Поради липсата на достатъчен административен капацитет в министерството, оценителните комисии са попълвани и с външни експерти.²³

Предприети действия за осигуряване и поддържане на достатъчен административен капацитет и осигуряването на финансов ресурс за извършването на оценката на заявленията/проектните предложения, анализи и предложения за наемане на външни експерти от страна на Министерството на туризма, са направени едва след стартирането на схемите и процесите по оценка. От Министерството на туризма не са утвърдени специфични изисквания към оценителите за придобита образователна-квалификационна степен и професионален опит за осигуряване извършването от тях на адекватна оценка за административно съответствие и допустимост на подадените проектни предложения/заявления от кандидатите, така че да имат експертизата за извършване на предвидените служебни проверки при оценката на заявленията/проектните предложения. При 6 от 7 проверени за периода 01.02.2020-31.12.2021 г. процедури от Министерството на туризма не са извършвани обучения и/или разяснения с подробни указания към оценителите, включително за външните оценители, за извършване и документиране на резултатите от проверките за съответствие с изискванията на Временната рамка. В резултат, не може да се потвърди с разумна увереност, че от Министерството на туризма е осигурен достатъчен административен капацитет за извършване на оценка за административно съответствие и допустимост на подадените проектни предложения/заявления от кандидатите чрез наемането на външни експерти през целия одитиран период.²⁴

Настоящата проверка установи, че в действащите вътрешни правила на дирекция „Програмиране и управление на проекти“, Приложение 2 „Наръчник за изпълнение на проекти, финансирани от бюджета на министерството на туризма“ при сформиранието и назначаване на оценители е определено да се назначават външни експерти с най-общи изисквания за професионален опит и квалификация. Липсват специфични изисквания към оценителите за придобита образователна-квалификационна степен и професионален опит за осигуряване извършването от тях на адекватна оценка за административно съответствие и допустимост на подадените проектни предложения/заявления от кандидатите, така че да имат експертизата за извършване на предвидените служебни проверки при оценката на заявленията/проектните предложения.

Във връзката с настоящия последващ контрол, министърът на туризма възлага на работна група да разработи вътрешни правила, които да регламентират дейността на министерството, като администратор на държавни помощи. Очаква се в тези правила да се предвидят изисквания, чрез които да се изпълни препоръката и да се определят:

²² Одитно доказателство 1, вътрешни правила на д. „ПУП“

²³ Конститутивна част, Раздел II, т. 1.2.1., от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“

²⁴ Конститутивна част, Раздел II, т. 1.2.1., от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“

- отделните стъпки и процедури за работа, както и подробни указания за извършваните действия и проверки от всеки оценител с цел унифициране работата на членовете на оценителната комисия;

- контроли за спазване на задължение за деклариране липсата на конфликт на интереси от всички участници в оценителните комисии;

- провеждане на задължителни разяснения и обучение на членовете на оценителните комисии, извършващи оценка на проектните предложения/заявленията и мониторинг на отчетните документи, включително за външните оценители.

С определянето на работна група, която да разработи правила, които да регламентират дейността на министерството като администратор на държавни помощи са предприети действия за изпълнение на препоръката, но процесът не е завършен.

Препоръка 5 е в процес на изпълнение.

По препоръка 6: *Да се въведат допълнителни контролни дейности, които да осигурят минимизиране на риска от допускане на грешки при изплащане на държавните и минимални помощи.*

Препоръката е дадена въз основа на констатациите по част „Констатации и оценки“, раздел II, т. 1.4.3 и т. 1.4.4, б. в). относно функцията *по плащане и осчетоводяване на държавните помощи*, която се извършва от дирекция „Финанси и управление на собствеността“ (ФУС) в Министерство на туризма. Средствата по схемите за държавна помощ се изплащат по банков път на одобрения за получаване на помощта бенефициент. Изисквания за отчитане на изпълнението на дейностите са заложили по две мерки: процедурата по ОПИК 2014-2020 и по схемата за възстановяване на дължими суми на клиенти. По схемата за засегнати от спад в оборота BG-176789478-2021-05 съгласно оповестената на интернет страницата на Министерство на туризма информация изплатените средства на 2 220 получатели са в размер на 30 000 хил. лв. Към 31.12.2021 г. стойността на изплатените средства към бенефициентите, по данни от дирекция ФУС, е в размер на 29 998 279 лв. вместо 30 000 хил. лв. Разликата от 1721 лв. е резултат от несвоевременно изплатени средства на двама бенефициенти поради погрешно подадена сметка или закрити сметки. Въвеждането на изискване за потвърждаване от получателите на номера на банковата сметка (финансова идентификация на банкова сметка) непосредствено преди извършване на превода ще минимизира риска от несвоевременно получаване на подкрепата от страна на бенефициента.²⁵

Настоящата проверка показва, че действащите „Вътрешните правила за организацията и дейността на дирекция „Програмиране и управление на проекти“, Приложение 2 „Наръчник за изпълнение на проекти, финансирани от бюджета на Министерството на туризма“ описват ред за проверка и одобрение на технически и финансов отчет за изпълнение на дейностите и извършване на плащане към бенефициенти²⁶. Съгласно определения ред плащанията се извършват от министерството към открита за целите на проекта на името на бенефициера банкова сметка, с което обективно при извършване на предварителен контрол преди плащането е необходимо да се установи дали сумата се насочва към определената с договора банкова сметка. Такава по характер контролна процедура не е заложена, включително и в Приложение 7.1 „Контролен лист за проверка на технически и финансов отчет и извършване на плащане“ съгласно чл. 30, ал. 1 от „Наръчника за изпълнение на проекти, финансирани от бюджета на Министерството на туризма“, Приложение 2 от вътрешните правила на дирекция „Програмиране и управление на проекти“.²⁷

²⁵ Констативна част, Раздел II, т. 1.4.3. и т. 1.4., б. „в“, от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19

²⁶ Одитно доказателство № 1

²⁷ Одитно доказателство № 1

По време на настоящия последващ контрол, през м. октомври 2024 г.²⁸, от министъра на туризма са предприети действия по създаване на работна група за разработване на вътрешни правила за администриране на държавни помощи. Необходимо е работната група да предвиди контролна процедура с изисквания за потвърждаване от получателите на държавна помощ на номера на сметката (финансова идентификация на банкова сметка) непосредствено преди извършване на превода от страна на Министерството на туризма, което ще минимизира риска от несвоевременно получаване на подкрепата от страна на потребителите на помощта.²⁹

С определянето на работна група във връзка с изпълнението на препоръките на Сметната палата, която да разработи правила, които да регламентират дейността на министерството, като администратор на държавни помощи стартира изпълнението на препоръката, като процесът не е завършен.

Препоръка 6 е в процес на изпълнение.

По препоръка 7: *Да се въведат допълнителни контролни дейности, които да осигурят своевременното актуализиране и оповестяване на интернет страницата на Министерството на туризма на годишните доклади за администрираните държавни помощи и на данните за предприятията в Националния туристически регистър спрямо информацията в Търговския регистър.*

Дадената препоръка е във връзка с констатацията от част „Констатации и оценки“ относно осигуряване на публичност от администраторите на помощ, които са длъжни да публикуват на интернет страниците си годишните доклади за администрираните от тях държавни помощи по отчетни данни за предходната година във вида и в сроковете, в които са изпратени до съответния министър.³⁰ На интернет страницата на Министерството на туризма не са публикувани годишните доклади за администрираните от министъра на туризма държавни помощи по отчетни данни за предходната година в несъответствие с разпоредбите на чл. 48, ал. 4 от ЗДП.

При изпълнение на задълженията за докладване, събиране, регистриране и съхраняване на данни, Министерството на туризма води регистри на отпуснатите средства по схемите за държавни помощи по образец, утвърден със заповед на министъра на туризма.³¹ Регистрите са публикувани на интернет страницата на Министерството на туризма, с което се изпълняват изискванията за прозрачност и информиране на всеки получател на държавна помощ или на минимална помощ. Поради липсата на дата на публикуване на информацията в регистъра на интернет страницата не може да се прецени дали е спазен нормативно определения 14-дневен срок за оповестяване на размера на помощта от издаването на акта за нейното предоставяне.³²

При сравнителния анализ на данните за заличените в Търговския регистър лица и данните за регистрираните лица в НТР, е установено, че независимо от изискването по Закона за туризма, при заличаване на туроператор и туристическия агент, регистриран към него от Търговския регистър същият да бъде заличен и от администрирания регистър поддържан от Министерството на туризма, в НТР все още фигурират предприятия, които са заличени в Търговския регистър. Това води до подвеждаща за потребителя информация и предвид целите, за които е създаден НТР, от министерството следва да се предприемат действия за неговото актуализиране, така че да отразява реалния статус на туроператора.³³

²⁸ Одитно доказателство № 4. Заповед № Т-РД-16-163/18.10.2024 г. на министъра на туризма за определяне на членове на работна група за разработване на вътрешни правила за администриране на държавни помощи

²⁹ Одитно доказателство № 4. Заповед № Т-РД-16-163/18.10.2024 г. на министъра на туризма за определяне на членове на работна група за разработване на вътрешни правила за администриране на държавни помощи

³⁰ Чл. 48, ал. 4 от Закона за държавните помощи

³¹ Чл. 16, ал. 1 от ЗДП

³² Конститутивна част, Раздел II, т. 2.2.4 от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19

³³ Конститутивна част, Раздел II, т. 3.2, от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19

Настоящата проверката показва, че на интернет страница на министерството липсват годишни доклади за администриране на държавни помощи³⁴ и в действащите „Вътрешните правила за организацията и дейността на дирекция „Програмиране и управление на проекти“³⁵ липсват изисквания и контролни дейности относно своевременното актуализиране и оповестяване на интернет страницата на Министерството на туризма на годишните доклади за администрираните държавни помощи.

По време на настоящия последващ контрол за изпълнение на препоръките на Сметната палата, през м. октомври 2024 г. Годишните доклади за администрираните държавни помощи, за 2020 г., 2021 г., 2022 г., и 2023 г.³⁶ са публикувани на официалната интернет страница на Министерство на туризма, заедно с писмата до министъра на финансите, с което е осигурено оповестяването на администрирането на държавни помощи за съответните години.

Определената от министъра на туризма работна група следва да въведе процедури с контролни дейности, които да осигурят своевременното актуализиране и оповестяване на:

- актуализирани данни за данните за предприятията в Националния туристически регистър спрямо информацията в Търговския регистър, без заличените фирми;
- Годишните доклади за администрираните държавни помощи за съответната година.

Препоръка 7 е изпълнена частично.

По препоръка 8: *Да се извърши проверка на проектно предложение BG16RFOP002-2.092-0647 по процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG16RFOP002-2.092, относно спазването на условията за допустимост на дейността за подпомагане и при установяване на несъответствие с изискванията, да се предприемат действия за възстановяване на средствата по договора.*

Препоръката е дадена във връзка с констатацията от част „Констатации и оценки“ раздел I, т. 2.2.4 и т. 3.2, че на един от кандидатите по процедурата е издадено мотивирано решение, с което се отказва предоставянето на държавна помощ/безвъзмездно подпомагане по ОПИК 2014-2020, за което от кандидата е подадено възражение и несъгласие с отказа за подпомагане. Мотивите на кандидата се основават на несъответствието между текста на Декларация Приложение 4 към насоките за кандидатстване и текста на критерий за допустимост по схема №7, като в декларацията се декларират данни за периода на осчетоводяване на задълженията/вземанията от доставчици/клиенти, докато в критериите се изискват данни към точна дата. Поради разминаванията кандидатът посочва във възражението си, че оценителната комисия е следвало да изиска разяснения от него и заявява преразглеждане на решението за отказ. Възражението е отворено на 08.10.2021 г., но в СУНИ липсва информация за последващи действия от страна на администратора на помощта. От кандидата не са изискани разяснения, с което не е изпълнено решението от 02.08.2021 г. на оценителната комисия, обективизирано в Протокол № 1. От Министерството на туризма не са предприети никакви действия във връзка с подадената жалба предвид, че постановения административен акт не е оспорван пред съответния административен съд. В резултат не може да се потвърди с разумна увереност, че от Министерството на туризма са предприети всички необходими действия за изясняване на фактите с цел осигуряване на правилна и обоснована преценка дали кандидатът отговаря или не на условията за предоставяне на безвъзмездната финансова помощ по схемата.³⁷

Проверката установи, че от Министерство на туризма са предприети действия за изпълнение на Препоръка 8, като от служители в министерството е извършена проверка на проектно предложение BG16RFOP002-2.092-0647 по процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG16RFOP002-2.092, относно спазването на условията за допустимост на

³⁴ Одитно доказателство № 4

³⁵ Одитно доказателство № 1

³⁶ Одитно доказателство № 4. [Регистри на държавните помощи | Министерство на туризма](#)

³⁷ Констативна част, Раздел II, т. 1.3.2, от одитен доклад № 0300101121 за извършен одит на изпълнението за „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19

дейността за подпомагане³⁸. В следствие на потребителя на помощта е изпратено уведомление³⁹ за верифициране на финансовите средства в пълен размер.

Извършена е проверка в Информационната система за управление и наблюдение на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ИСУН2020), и е установено, че по процедура BG16RFOP002-2.092-0647 са изплатени средства към потребителя на държавна помощ в размер на 5 712.81 лв.⁴⁰

След извършената проверка кандидата е допустим с което е уважено възражението му, след което с изплатената сума са предприети действия за възстановяване на средствата на ползвателя на помощта по схема за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG16RFOP002-2.092 „Подкрепа на предприятия, регистрирани по Закона за туризма като туроператори или туристически агент, за преодоляване на икономическите последици от пандемията COVID-19“.

Препоръка 8 е изпълнена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осъществената проверка по изпълнението на препоръките, дадени при извършен одит на „Ефективност на мерките в подкрепа на туризма за преодоляване на последиците от кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19“ за периода от 01.02.2020 г. до 31.12.2021 г., показва, че не са предприети своевременно действия за изпълнението на всички дадени препоръки.

От общо дадени 8 броя препоръки 1 (една) препоръка е изпълнена, 1 (една) препоръка е изпълнена частично и 6 (шест) препоръки са в процес на изпълнение.

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

При изпълнение на последващия контрол са събрани 5 (пет) одитни доказателства.

Докладът за резултатите от проверката за изпълнението на препоръките е приет на основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 543 от 12.12.2024 г. на Сметната палата.

³⁸ Одитно доказателство № 2. Докладна записка рег. № Т-93-00-3387/16.12.2020 г. от председател на Оценителна комисия до зам. министър-председател по икономическата и демографската политика и министър на туризма

³⁹ Одитно доказателство № 2. Писмо рег. № Т-26-А-312/19.07.2023 г. от зам.-министър на туризма до управителя на фирмата относно уведомление за верифицирани средства в пълен размер по Административен договор № BG16RFOP002-2.092-0647-C01

⁴⁰ Одитно доказателство № 3.; [Информационна Система за Управление и Наблюдение на Структурните Инструменти на ЕС в България \(government.bg\)](#)

ОПИС НА ОДИТНИ ДОКАЗАТЕЛСТВА

№	Доказателства	Брой листа и електронни носители
1.	Писмо отговор изх. № Т-92-00-549/11.10.2024 г. от министъра на туризма, с приложения към него:	2 бр.
1.1.	Писмо рег. № Т-92-00-639 от 04.07.2022 г. за съгласуване на проект на Одитен доклад;	1 бр.
1.2.	Заповед № Т-РД-04-2/22.11.2023 г. на министъра на туризма за утвърждаване на „Вътрешни правила за организацията и дейността на дирекция „Програмиране и управление на проекти““	1 бр.
1.3.	Вътрешни правила за организацията и дейността на дирекция „Програмиране и управление на проекти“ от м. ноември 2023 г., с приложени образци на: - Декларация за липса на конфликт на интереси, за поверителност и безпристрастност; - контролен лист за проверка на технически и финансов отчет и извършване на плащане; - Заповед за определяне на Комисия за оценка на получените предложения; - Оценителен доклад; - Оценителен лист; - Проектно предложение, Формуляр за кандидатстване.	67 бр.
2.	Служебни справки във връзка с процедура за подбор на проекти BG16RFOP002-2.092 „Подкрепа на предприятия, регистрирани по Закона за туризма като туроператор или туристически агент, за преодоляване на икономическите последици от COVID-19“ по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020	28 бр.
2.1.	Докладна записка рег. № Т-93-00-3387/16.12.2020 г. от председател на Оценителна комисия до зам. министър-председател по икономическата и демографската политика и министър на туризма, във връзка с оценка и класиране на подадените проектни предложения по процедура за подбор на проекти BG16RFOP002-2.092 „Подкрепа на предприятия, регистрирани по Закона за туризма като туроператор или туристически агент, за преодоляване на икономическите последици от COVID-19“, с приложени Оценителен доклад от работата на Оценителната комисия, протоколи от работата на комисията и списък на одобрени за финансиране проектни предложения.	39 бр.
2.2.	Административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 по процедура BG16RFOP002-2.092 „Подкрепа на предприятия, регистрирани по Закона за туризма като туроператор или туристически агент, за преодоляване на икономическите последици от COVID-19“, сключен между МТ и бенефициента.	13 бр.
2.3.	Писмо рег. № Т-26-А-312/19.07.2023 г. от зам.-министър на туризма до управителя на АРГУС БИЗНЕС КОРПОРЕЙШЪН ЕООД относно уведомление за верифицирани средства в пълен размер по Административен договор № BG16RFOP002-2.092-0647-C01	8 бр.
3.	Извлечение от Информационната система за управление и наблюдение на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ИСУН), относно изплатена сума по предоставяне на държавна помощ; снимка на екран	Електронен носител
4.	Писмо отговор за предоставяне на доп. информация изх. № Т-92-00-549/18.10.2024 г. от главния секретар на Министерство на туризма, с приложения към него: - Заповед № Т-РД-16-163/18.10.2024 г. на министъра на туризма за определяне на членове на работна група за разработване на вътрешни правила за администриране на държавни помощи; - линкове за достъп до Регистри на държавни помощи на официалната интернет страница на Министерство на туризма.	4 бр. + Електронен носител
5.	Електронно писмо от Министерство на туризма от 22.10.2024 г. за представяне на допълнителна информация, с приложен линк за достъп до публикувани на официалната интернет страница на Министерство на туризма доклади за администрирани държавни помощи, за 2020 г., 2021 г., 2022 г. и 2023 г. Регистри на държавните помощи Министерство на туризма	Електронен носител