

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СМЕТНА ПАЛАТА

ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ОСЪЩЕСТВЕНИЯ
ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА
ПРЕПОРЪКИТЕ

от одитен доклад № 0300101320

за извършен одит: Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID 19 - мерки за подпомагане на земеделски производители, за периода от 01.02.2020 г. до 31.03.2021 г.

Настоящият доклад е приет с Решение № 279 от 02.08.2024 г. на Сметната палата (Протокол № 30)

ВЪВЕДЕНИЕ

На основание чл. 50, ал. 1 от Закона за Сметната палата и Заповед № ПК-03-01-001 от 13.05.2024 г., издадена от заместник-председателя на Сметната палата е извършен контрол за изпълнение на препоръките по окончателен одитен доклад № 0300101320 за извършен одит: Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID 19 - мерки за подпомагане на земеделски производители, за периода от 01.02.2020 г. до 31.03.2021 г.

Окончателният одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 033 на Сметната палата от 23.02. 2022 г. (Протокол № 8). В доклада е определен срок до 31.12.2022 г. за изпълнение на препоръките.

На основание чл. 49, ал. 1 от Закона за Сметната палата на министъра на земеделието и храните¹, и изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция е изпратен окончателния одитен доклад с общо 4 препоръки, от които 1 препоръка е дадена на министъра на земеделието и храните и 3 препоръки са дадени на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция.

В изпълнение на чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата е постъпило писмо с вх. № 04-09-2 от 30.05.2022 г. от министърът на земеделието и храните, относно предприетите действия за изпълнение на препоръките от окончателния одитен доклад, с едно приложение: писмо с рег. индекс 10-226/05.05.2022 г. от Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция.

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

РЕЗУЛТАТИ

I. При осъществения контрол за изпълнението на дадената препоръка на министъра на земеделието и храните се установи:

По препоръка 1 *В случай, че се предвижда продължаване подпомагане във връзка с COVID 19, за гарантиране на адекватна информираност на заинтересованите лица на електронната страница на Министерството на земеделието, да се организира самостоятелно обособена рубрика за предстоящи за одобряване мерки и информация за тяхното изпълнение.*

Препоръката е във връзка с констатацията от част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 1.7.1. от одитния доклад, че с непоследователното представяне на информация в различните източници за приетите мерки за подпомагане в областта на земеделието, за преодоляване на последиците от COVID-19, не са осигурени условия за предоставяне на надеждна информация за вземане на бързи, адекватни и информирани решения за участие на всички заинтересовани страни.

¹ Решение за приемане на структура на Министерския съвет на Република България, издадено от Народното събрание на основание чл. 84, т. 7 и чл. 108 от Конституцията на Република България, обн. ДВ. бр.50 от 9 Юни 2023г. – т. 3. Преобразува се Министерство на земеделието в Министерство на земеделието и храните - <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=196041>

Към месец юни 2024 г. на официалната интернет страница на Министерство на земеделието и храните (МЗХ), в нова секция е обособена „Ковид рубрика“². В рубриката е включена информация за схемите на държавна помощ, прилагани в съответствие с разпоредбите на „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“³, в това число и усвоен ресурс по мерките⁴.

Последната публикувана на сайта на МЗХ информация в „Ковид рубриката“ е от 23.05.2022 г., като последното удължаване на извънредна епидемична обстановка на територията на Република България, свързана с епидемичното разпространение на COVID-19 и съществуващата непосредствена опасност за живота и здравето на гражданите е до 31.03.2022 г.⁵.

Препоръка 1 е изпълнена.

II. При осъществения контрол за изпълнението на дадените препоръките към изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция се установи:

По препоръка 1. *В случай че, се предвижда продължаване подпомагане във връзка с COVID 19, за гарантиране на адекватна информираност на заинтересованите лица, на електронната страница на Държавен фонд „Земеделие“, да се организира самостоятелно обособена и рубрика за предстоящи за одобряване мерки и информация за тяхното текущо изпълнение.*

Препоръката е във връзка с констатацията от част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 1.7.1. от одитния доклад, че с непоследователното представяне на информация в различните източници за приетите мерки за подпомагане в областта на земеделието, за преодоляване на последиците от COVID-19, не са осигурени условия за предоставяне на надеждна информация за вземане на бързи, адекватни и информирани решения за участие на всички заинтересовани страни.

В изпълнение на дадената препоръка на електронната страница на Държавен фонд „Земеделие“-Разплащателна агенция (ДФЗ-РА) е обособена рубрика⁶: „Временна рамка - COVID мерки“⁷, в която е публикувана информация за прилаганите схеми и мерки за подпомагане⁸.

Препоръка 1 е изпълнена.

По препоръка 2. *С цел своевременно уведомяване на кандидатите за резултатите от обработката на подаваните от тях заявления за подпомагане, да се утвърди ред за изготвяне на уведомителни писма и административни актове от дирекция „Директни плащания“.*

Препоръката е във връзка с констатацията от част „Констатации и оценки“, раздел I, т. 2.3.2. и раздел II, т. 1.3. от одитния доклад, че:

- В чл. 23, ал. 2 на Наредба № 2 от 2020 г. на министъра на земеделието, храните и горите за прилагане на Мярка 21 "Извънредно временно подпомагане за земеделските

² <https://www.mzh.government.bg/bg/politiki-i-programi/programi-za-finansirane/darzhavni-pomoshti/kovid-rubrika/>

³ https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2022/05/23/vremenna_ramka.pdf

⁴ РД-ПК-04/28.05.2024 г.

⁵ РМС № 826/25.11.2021 г. за удължаване срока на извънредната епидемиологична обстановка до 31.03.2022 г.

⁶ РД-ПК-04/28.05.2024 г.

⁷ <https://old.dfz.bg/bg/darzhavni-pomoshti/vremenna-ramka-covid/>

⁸ <https://www.dfz.bg/bg/emergency-support-schemes/-/categories/108018>

стопани и малки и средни предприятия, които са особено засегнати от кризата, предизвикана от COVID-19" е предвидено: Държавен фонд "Земеделие"-РА (ДФЗ-РА), да изпраща на кандидатите за подпомагане по:

- подмярка 21.1 "Извънредно временно подпомагане за земеделските стопани COVID 1" - за земеделски стопани, извършващи дейност в секторите "Растениевъдство" за културите от приложение № 1 на наредбата, "Животновъдство" (говеда, биволи, овце и кози) и/или "Пчеларство" и

- подмярка 21.2 "Извънредно временно подпомагане за земеделските стопани COVID 2" - за земеделски стопани, извършващи дейност в сектор "Растениевъдство" за селскостопански култури, различни от тези в приложение № 1 на наредбата, и/или сектор "Животновъдство" (свине и птици), уведомителни писма по реда на Административнопроцесуалния кодекс или чрез системата за електронни услуги на ДФЗ - РА, в които е посочен размерът на намалената или отказаната финансова помощ.

В утвърдените от изпълнителния директор на ДФЗ-РА процедури, в т. ч. „Процедура по оторизация на финансовата помощ по подмярка 21.3“ към Правилника за работа на дирекция ОППМРСР е описано изпращането на уведомителни писма до бенефициентите по подмярката, но няма утвърдена конкретна процедура за уведомяване, с описан ред и начин, отговорни лица и срокове за издаването на уведомителните писма от дирекция „Директни плащания“ (която администрира подмерки 21.1 и 21.2). В правилника на дирекцията е посочено само, че дирекцията е отговорна за изготвянето на уведомителни писма и административни актове до кандидатите във връзка с подаваните от тях заявления за подпомагане и тяхната обработка.

- към 19.05.2021 г. от изпълнителния директор на ДФЗ-РА не са утвърдени образци на уведомителни писма за размера на намалената или отказаната финансова помощ по подмярка 21.2 "Извънредно временно подпомагане за земеделските стопани COVID 2", прилагана за земеделски стопани, извършващи дейност в сектор "Животновъдство" (свине и птици) и/или сектор "Растениевъдство" за културите извън Приложение № 1 на Наредба № 2 от 2020 г. на министъра на земеделието, храните и горите за прилагане на Мярка 21 "Извънредно временно подпомагане за земеделските стопани и малки и средни предприятия, които са особено засегнати от кризата, предизвикана от COVID-19", което пречатва правилното прилагане на разпоредбите на чл. 23, ал. 2 и 3 от същата наредба.

- утвърденият от изпълнителния директор на ДФЗ-РА към същата дата образец на уведомително писмо по подмярка 21.1. "Извънредно временно подпомагане за земеделските стопани COVID 1" - за земеделски стопани, извършващи дейност в секторите "Животновъдство" (говеда, биволи, овце и кози) и/или "Пчеларство" и/или "Растениевъдство" за културите от приложение № 1 от същата наредба за „липса на избрана дейност за подпомагане“, което е основание недопускане на заявлението за подпомагане до проверка за окомплектоването и легитимност, поради получаване в информационната система ИСАК, чрез която се осъществява кандидатстването - на статус „невалидно участие“ и в резултат води до отказ от подпомагане - има само информиращ характер, не е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от Административно процесуалния кодекс, поради което не може да бъде обжалвано по административен ред.

В резултат на констатираните пропуски в създадените правила и процедури, свързани с администриране на плащанията по посочените подмерки:

- по заявленията на кандидатите по подмерки 21.1 и 21.2, включени в одитната извадка, няма прикачени документи в ИСАК, удостоверяващи проведени разговори по телефона или кореспонденция с кандидатите, във връзка с отстраняване на открити непълноти/неточности в заявленията, поради което липсва яснота относно причините за

отхвърляне, в несъответствие с изискванията на чл. 34 от Закона за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление⁹ (ЗУСЕФСУ) ;

- само 30 на сто от кандидатите по подмярка 21.1, получили отказ за финансиране, са уведомени, с което не са спазени разпоредбите на чл. 34 от ЗУСЕФСУ и чл. 23, ал. 1 до 3 от Наредба № 2 от 2020 г. за прилагане на Мярка 21;

- по подмярка 21.2 не са изпратени уведомителни писма на нито един от кандидатите, заявленията на които са получили отказ от финансиране, тъй като не са изготвени и утвърдени образци на уведомителни писма и няма на регламентиран срок за уведомяване на отхвърлените кандидати за подпомагане в Наредба № 2 от 2020 г. за прилагане на мярка 21.

Във връзка с дадената препоръка, към месец юни 2024 г., от изпълнителния директор на ДФЗ-РА не са предприети действия за утвърждаването на ред за изготвяне на уведомителни писма и административни актове от дирекция „Директни плащания“, с цел своевременно уведомяване на кандидатите за резултатите от обработката на подаваните от тях заявления за подпомагане¹⁰. Причините за това са:

- Според изпълнителния директор на ДФЗ, поради липсата на регламентираните срокове и ред за уведомяване на кандидатите в Наредба № 2 от 2020 г. за прилагане на Мярка 21 и в европейското законодателство (Регламент № 1305/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР); Регламент № 2020/2220 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на някои преходни разпоредби във връзка с подпомагането от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) през 2021 г. и 2022 г.), както и нотифицираната и одобрена ПРСР 2014-2020, е установена практиката - по всички схеми и мерки за директни плащания, уведомителните писма до кандидатите да се изпращат след края на процеса по оторизация.¹¹;

- Счита се, че е необходимо, препоръката да бъде адресирана към министъра на земеделието и храните, в чиято компетентност е възможността за промяна в Наредба № 2 от 2020 г. за прилагане на Мярка 21, след която промяна, ДФЗ следва да предприеме действия за допълване на вътрешните си актове.¹²;

- Към 26.11.2021 г. на всички кандидати по Мярка 21 са изпратени уведомителни писма за кампании 2019 и 2020 г., а към месец юни 2024 г. не се предвижда подпомагане във връзка с последствията от пандемията COVID-19 по нови извънредни и временни мерки, прилагани в периода 2020 – 2022 г. по ПРСР 2014 – 2020, въз основа на промяната в Регламент (ЕС) № 1305/2013¹³, поради което се приема, че рисковете свързани с ненавременното уведомяване на кандидатите, които не са одобрени за подпомагане са прекратени.¹⁴;

- Счита се, че Законът за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление е неприложим относно схемите и мерките по линията на директни плащания, финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ), по смисъла на Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика, както и че не е приложим

⁹ Наименование до 01.07.2022 г. – Закон за управление на средствата от европейските структурни инвестиционни фондове

¹⁰ Одитно доказателство № 2

¹¹ Одитно доказателство № 1

¹² Одитно доказателство № 4

¹³ Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета

¹⁴ Одитно доказателство № 4

в случая на подпомагането по линия на мярка 21 "Извънредно временно подпомагане за земеделските стопани и малки и средни предприятия, които са особено засегнати от кризата, предизвикана от COVID-19" от ПРСР 2014 - 2020 г.¹⁵

От изложеното става ясно, че липсва разбиране относно принципния характер на дадената препоръка, която независимо, че е изведена за и по повод администрирането на Мярка 21 и нейните подмерки 21.1 и 21.2., е свързана с установените пропуски в организацията на дейността на дирекция „Директни плащания“ в ДФЗ, които пропуски пречат за заинтересованите лица да получават своевременно информация относно подадените заявления за подпомагане и не ги подпомагат в предприемането на адекватни действия при отказ от финансиране.

Следва да се отбележи, че пропуските в нормативната уредба, свързани с организацията и управлението на бизнес-процесите, какъвто е случаят с процеса по подпомагане на земеделските стопани и необходимостта от своевременно уведомяване на кандидатите за резултатите от извършените проверки на подадените от тях заявления за подпомагане, *могат и следва да бъдат компенсирани с адекватни вътрешни правила и процедури, уреждащи организацията и изпълнението на тези процеси*. Тъй като функциите по администриране на финансирането по ПРСР 2014-2020 са делегирани на ДФЗ, организацията на изпълнението и контрола на дейностите, свързани с подпомагане на земеделските стопани по програмата е в компетентността на изпълнителния директор. По тази причина, препоръката не е адресирана към министъра на земеделието и храните.

В допълнение, констатираната практика на дирекция „Директни плащания“ в ДФЗ за несвоевременно уведомяване на кандидатите относно неодобряването на подадените заявления за подпомагане, поради липсата на определени срокове в нормативните и вътрешните актове, в т.ч. поради значителния брой на постъпилите заявления за подпомагане, не може да се определи като съответстваща на основните принципи, заложи в Административнопроцесуалния кодекс за „бързина и процесуална икономия“ и за „достъпност, публичност и прозрачност“ на действията на административните органи, при осъществяване на своите правомощия.

Препоръка 2 не е изпълнена.

По препоръка 3. *Да се утвърди ред за разглеждане на подадени жалби/възражения по заявления за подпомагане от кандидати, свързани с предоставяне на краткосрочни схеми за държавна помощ, с цел регламентиране на дейностите и отговорностите, по разглеждане, разпределение и отговор на жалби/възражения.*

Препоръката е във връзка с констатацията от част „Констатации и оценки“, раздел II, т. 1.3. от одитния доклад, че дейностите и отговорностите, свързани с процеса по разглеждане и отговор на подадени жалби, по отношение на отказа за финансиране на заявленията за подпомагане, са определени в утвърдени от изпълнителния директор на ДФЗ-РА процедури, към правилниците за работа на дирекциите. Процедурите се отнасят до всички мерки, в т. ч. и за мярка 21¹⁶, с изключение на дирекция „Краткосрочни схеми за подпомагане“ (КСП), в правилника за работа на която не е с описан ред за разглеждане на подадени жалби/възражения, свързани с предоставянето на държавни помощи. Дирекция КСП прилага практиката, въведена с „Правилник за деловодната дейност и документооборота“, утвърден от изпълнителният директор на ДФЗ-РА, в който са описани основните изисквания към служителите във връзка с деловодната дейност,

¹⁵ Одитно доказателство № 4

¹⁶ „Извънредно временно подпомагане за земеделските стопани и МСП, които са засегнати от кризата, предизвикана от COVID-19“

ангажиментите и сроковете за изпълнение. Правилникът се отнася за общия документооборот в ДФЗ-РА и не разглежда случаите на подадени възражения и жалби.

Независимо, че препоръката е направена при одита, отнасящ се до подпомагане на земеделските производители за преодоляване на последствията от пандемията COVID-19, направената констатация се отнася до създадения вътрешен ред и организация на процеса по разглеждане и отговор на подадени жалби, и отказа за финансиране на заявленията за подпомагане, поради което Препоръка 3 е принципна и приложима и към други мерки за подпомагане.

На 10.06.2024 г. от заместник-изпълнителния директор на ДФЗ-РА е утвърдена „Процедура за разглеждане и обработка на жалби¹⁷“. С Процедурата е утвърден „Регистър на получените жалби по схеми за краткосрочни плащания“, в който се въвежда информация за: жалбоподателя; входящ и изходящ номер на жалбата; дата на регистриране и отговор на жалбата; кратко описание на проблемът, изложен в жалбата и на отговора и име на експерта, на когото е възложено разглеждането на жалбата. В утвърдената „Процедура за разглеждане и обработка на жалби“ не е въведено изискване за мотивиране на недопустимостта на кандидатите за участие по подмерките в отговора на постъпилите жалби. В Процедурата не е определен срок за разглеждане на постъпилите жалби и изпращане на отговор до жалбоподателите¹⁸.

Утвърдената „Процедура за разглеждане и обработка на жалби“ няма да допринесе за своевременното информиране на жалбоподателите за отказа за финансиране, както и яснота за недопустимостта на кандидатите за участие по подмерките, което би довело до риск за нарушаване на техните интереси.

Препоръка 3 не е изпълнена.

¹⁷ Одитно доказателство № 4

¹⁸ Одитно доказателство № 4

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При осъщественият контрол за изпълнение на препоръките дадени с окончателен одитен доклад № 0300101320 за извършен одит: Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID 19 - мерки за подпомагане на земеделски производители, за периода от 01.02.2020 г. до 31.03.2021 г. се установи, че са предприети частични мерки за изпълнението на дадените препоръки.

На министъра на земеделието и храните е дадена една препоръка, която е изпълнена.

На изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция са дадени три препоръки, от които една препоръка е изпълнена и две препоръки не са изпълнени.

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 и Наръчника за прилагане на международно признатите одитни стандарти и одитната дейност на Сметната палата.

При изпълнение на последващия контрол са събрани 4 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 № 279 на Сметната палата от 02.08.2024 г.

ОПИС НА ДОКАЗАТЕЛСТВОТА

| № | Доказателства | Брой листа |
|----|--|------------------------------|
| 1. | <p>Писмо от министъра на земеделието и храните с рег. № КД06-2/30.05.2022 г. до председателя на Сметната палата, относно предприетите мерки за изпълнение на препоръките в окончателен одитен доклад за извършен одит на изпълнението „Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID-19 – мерки за подпомагане на земеделски производители“ за периода от 01.02.2020 г. до 31.03.2021 г., с едно приложение:</p> <p>- писмо от изпълнителния директор на ДФЗ-РА до заместник- министъра на МЗХ, с рег. индекс с рег. индекс № 10-226 от 05.05.2022 г., в което е изразено становището на ДФЗ-РА, относно препоръките от доклада на Сметната палата, отправени към изпълнителния директор на ДФЗ-РА.</p> | 4 |
| 2. | <p>Писмо от изпълнителния директор на ДФЗ-РА, с изх. № 02-5000/3 #8 27.05.2024 г. до ръководителя на одитния екип, относно предоставяне на информация във връзка с извършвания контрол за изпълнението на препоръките по окончателен одитен доклад № 0300101320 за извършен одит „Ефективно и прозрачно използване на публичните средства за преодоляване на последствията от пандемията COVID-19 – мерки за подпомагане на земеделски производители“ за периода от 01.02.2020 г. до 31.03.2021 г.</p> | 2 |
| 3. | <p>Писмо, получено по електронната поща на 20.05.2024 г. от ДФЗ-РА, с две приложения:</p> <p>- Правилник за деловодната дейност и документооборота в ДФЗ, утвърден през 2023 г.;</p> <p>- екранна снимка на Регистър на получените жалби по схеми за държавна помощ.</p> | Одитен софтуер ¹⁹ |
| 4. | <p>Писмо, получено по електронната поща на 10.06.2024 г. от заместник-изпълнителния директор на ДФЗ-РА, относно предоставяне на допълнителна информация, с две приложения:</p> <p>- Становище от ДФЗ-РА по Препоръка 2;</p> <p>- „Процедура за разглеждане и обработка на жалби“.</p> | Одитен софтуер ²⁰ |

¹⁹ РД-ПК-01 до РД-ПК-04 са въведени в одитен софтуер Пентана

²⁰ РД-ПК-01 до РД-ПК-04 са въведени в одитен софтуер Пентана