**Д О К Л А Д**

**за естеството на констатациите и препоръките и оценка на очаквания ефект върху системата за управление и контрол на средствата от ЕС по предварителен одитен доклад от одитна мисия на Главна дирекция „Регионална и урбанистична политика“ на Европейската комисия (ЕК) относно изграждането и функционирането на финансовите инженерингови инструменти, съфинансирани от оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 и оперативна програма "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика" 2007-2013 /Ares(2015)3291749-06/08/2015**

от Малина Крумова, директор на

дирекция „Системи за управление на средствата от ЕС“

Във връзка с получен предварителен одитен доклад от одитна мисия на ГД „Регионална и урбанистична политика“ на ЕК **Ares(2015)3291749-06/08/2015 и Ares (2015) 4023832 -30/09/2015 (официален превод на доклада на български език)** и в изпълнение на възложените компетенции на дирекция „Системи за управление на средствата от ЕС“ (СУСЕС), съгласно Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, и на основание чл. 16 от Методологията за определяне на финансови корекции във връзка с нарушения, установени при възлагането и изпълнението на обществени поръчки и на договори по проекти, съфинансирани от Структурните фондове, Кохезионния фонд на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за рибарство и фондовете от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“ (МОФК), приета с ПМС № 134 от 2010 г., дирекция СУСЕС изготви доклад за естеството на констатациите и препоръките и оценка на очаквания ефект върху системата за управление и контрол на средствата от ЕС.

***I. Обща цел и обхват на одита:***

Общата цел на одитната мисия е одиторите на ЕК да получат разумна увереност, че системите за управление и контрол, свързани с инструментите на финансовия инженеринг, функционират ефективно с цел навременно предотвратяване, разкриване и коригиране на нередностите и за гарантиране на доброто управление на тези фондове.

Одитът се извършва за установяване на съответствието на създадените финансови инструменти и изпълнението на същите, съфинасирани от Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. и Оперативна програма "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика" 2007-2013 г. В обхвата на одита са включени следните области:

* Основните разпоредби на финансовите споразумения и инвестиционните стратегии за избор на финансови посредници.
* Одитирани са следните инженерингови финансови инструменти:
  + Гаранции, покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee);
  + Заеми за финансиране чрез споделяне на риска;
  + Фонд за начално финансиране;
  + Фонд за рисков капитал.
* Одитирани са следните финансови посредници:
  + Райфайзен банк (България) – JER 009/2– „Гаранции, покриващи загуби по портфейл от заеми“ (First Loss Portfolio Guarantee);
  + „Алианц Банк България“ АД – JER 009/6 – „Инструмент, предоставящ финансиране чрез споделяне на риска“;
  + Фонда “Eleven” – JER 009/5 - „Инструмент за промотиране на предприемачеството и предоставяне на първоначално финансиране“;
  + Neveq II -– JER 009/1- „Фонд за рисков капитал“.

Одитиран е и Холдинговия фонд /Европейския инвестиционен фонд/.

Обхватът на одита по отношение на инициативата JESSICA включва избор на един финансов посредник –КТБ АД, банка, избрана за изпълнител на Фонда за жилищно обновяване.

***II. Констатации***

Констатациите на одиторите на ЕК по отношение на финансовите инструменти са следните:

**Констатация 1: Опасения относно мониторинга на устойчивостта и изпълнението за някои фондове за капиталови инвестиционни в България**

На база изложени в предварителния одитен доклад факти, одиторите на Комисията считат, че при реализираните финансови инструменти под инициативата JEREMIE в България не съществува адекватна система от индикатори за наблюдение на изпълнението на фондовете спрямо целите, заложени в финансовите споразумения и гарантиране на устойчивостта на инвестиционните проекти. В допълнение, одиторите коментират, че таксите за управление на фондовете, които получават финансовите посредници не са в достатъчна степен обвързани с постигнатите резултати (процента на извършените плащания и/или качеството и устойчивостта на избраните проекти).

**Констатация 2: Усъвършенстване на системата за мониторинг на държавните помощи „de minimis“ във връзка с евентуално наличие на държавна помощ**

Крайните бенефициенти, с цел съответствие с правилата „de minimis“, следва да попълват и подписват декларации, че не са получавали никакви държавни помощи когато са кандидатствали за финансова помощ или заем.

Тези декларации са подадени в министерството на икономиката и се съхраняват в централен регистър. Базата данни е актуализирана със средно закъснение от 6 месеца.

Следователно, декларациите може да са неправилни, тъй като банката е нямала възможност да провери и потвърди достоверността на декларираното обстоятелство по време на процеса на предоставяне на кредити.

**Констатация 3. Непълна методология за подбор на крайните получатели**

Съгласно оперативните/финансовите споразумения, върху финансовите посредници изцяло лежи отговорността да проверяват, че всички техни трансакции отговарят на критериите за допустимост на конкретния финансов инструмент, като част от тяхната кредитна/инвестиционна политика. По-специално „процесът на включване" изисква от финансовия посредник да декларира, че всички докладвани трансакции за включване отговарят на всички критерии за допустимост, докато „процесът на изключване" означава, че всяко доказателство за недопустимост (представено от финансовия посредник, ЕИФ, Управляващия орган, одитори и т.н.) води до изключване (обикновено със задна дата) от портфейла JEREMIE.

При проверка на финансовите инструменти, е констатирано, че съществуват значителни разлики в качеството и покритието на проверките, заложени в контролните листа, които финансовите посредници използват за всеки краен получател.

а/ Дългови инструменти:

В единия от финансовите посредници съществуващият контролен лист е разработен от самата банка и покрива само техните собствени банкови критерии, а не критериите за допустимост, специфични за фонда, например: държавни помощи, предприятия в затруднено положение, правилата „de minimis“. Това може да доведе до финансиране на недопустими получатели и до липса на одитна следа.

В другия използват различен подход, като контролните листа реферират само към отдела, където документите се съхраняват и могат да бъдат намерени, и не посочват ясно какво се изисква или какво не е приложимо.

б/Капиталови инструменти

В досиетата с документи няма контролни листа и не съществуват достатъчно доказателства за това, че фондът е осъществявал процес на надлежна проверка, когато е оценявал и избирал крайните получатели.

Липсата на формално документиране на процеса на избор на получателите намалява прозрачността на взетите решения и ги подлага на критика по отношение на тяхната обоснованост, като може да доведе до допускане на грешки по отношение на допустимостта на направените инвестиции. В допълнение, липсата на контролни листа не позволява на органите за проверка/мониторинг /УО, ЕИФ, ОО, ЕК/ да проверят и допълнително да обосноват наличието на достатъчно надеждна основа за финансирането на конкретна инвестиция.

Одиторите констатират също така, че финансовите посредници използват неподходяща методология за подбор на крайните получатели, тъй като проверките, свързани с установяване наличието на държавни помощи, са недостатъчни.

**Констатация 4: Незадоволителни управленски проверки, осъществени от УО на ОПРКБИ**

Според посоченото в Годишния доклад за напредъка за 2014 г. на Холдинговия фонд по JEREMIE от 31 март 2015 г. в параграф 1.1.2, от УО на ОПКБИ за 2014 г. няма осъществена нито една мониторингова проверка на място на Холдинговия фонд JEREMIE

Съгласно Чл. 13, §2 от Регламент 1828/2006 проверките, които следва да извърши управляващият орган, съгласно член 60, буква б) от Регламент (ЕО) № 1083/2006, се отнасят, както е уместно за административните, финансовите, техническите и физическите аспекти на операциите. УО носи цялата отговорност за изпълнението на тези дейности. Може да се възложат някои или всички дейности на междинни структури. Обаче, не може да се делегира цялата отговорност за гарантиране на това, че те правилно ги осъществяват. Следователно, ако точно определени дейности са били делегирани на други органи, УО трябва, в зависимост от капацитета си за проверки, да получат увереност, че делегираните дейности се изпълняват правилно.

Управленските проверки /проверки на финансовите инженерингови инструменти трябва да се осъществяват през целия програмен период в съответствие с насоките

относно проверките на управлението 08/0020/04 от 05.06.2008 г., изготвен от координационния комитет на фондовете (COCOF).

**Констатация 5: Регистрираната структура на фонд представлява репутационен риск поради липсата на данъчна прозрачност**

Съветът на директорите на фонда се състои от персонал на регистрирано в България търговско дружество и един от директорите на нидерландска компания, а самият фонд е нидерландска кооперация, създадена в Нидерландия. Отделът за съответствие на ЕИФ отбелязва в електронна поща от 9 октомври 2012 г., че тази структура „не е безрискова по отношение на данъчната прозрачност", тъй като спогодбата за избягване на двойното данъчно облагане между България и Нидерландия е „възможно да не съответства на стандартите на ОИСР" /The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/ Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)/. Независимо от това отделът за съответствие е счел структурата за „приемлива".

Тази организационна форма излага фонда на репутационни рискове, тъй като може да изглежда, че структурата е била създадена само, за да позволи на съвета директорите на фонда да избегне плащането на корпоративни данъци в България.

**Констатация 6: Необходимост от разширяване на одитната пътека по отношение на одобрението на кредитите и процеса на подбор на получатели на равнището на финансовите посредници**

Съществуващата процедура за одобрение на кредити не отразява с адекватни подробности процентите на приетите и на одобрените заявления.

По-конкретно:

* Заявленията първо се преглеждат от местния клон и само онези заявления, които персоналът на клона счете за допустими, се изпращат в главното управление.
* Заявленията, получили отказ от клона, не се съхраняват или регистрират и поради това не е възможно да се определи ясна одитна пътека по отношение на подаване на заявление/приемане/одобрение.
* Съществува риск, потенциално „добри“ заявления на кандидати да бъдат отхвърлени на ранен етап (вероятно поради причини, свързани с обучението служителите в клоновете).

В резултат на липсата на информация, причините за отхвърлянето не могат да бъдат анализирани, което не позволява да се прегледа и прецизира процедурата и кредитната политика.

**Констатация 7: Неправомерен избор на изпълнител по инициативата JESSICA.**

Чрез открита процедура за обществена поръчка, УО на ОПРР избира посредник на 16.11.2011 г. Кандидатстват две банки.

С избраната банка е сключен договор и са открити две сметки- една за инвестициите и друга за таксите за управление – в самата банка. УО на ОПРР превежда цялата сума за управление. От банката е получена гаранция в размер на 2% за добро изпълнение. Гаранцията е издадена от същата банката, с която е сключен договора

При извършването на горните действия са допуснати следните пропуски:

Заложеното в договора изискване, да се плати цялата сума наведнъж, нарушава принципите на добро финансови управление на средствата. Поетапното плащане в зависимост от изпълнението на планираните дейности би могло да намали риска.

Издаването на гаранция за добро изпълнение от участника противоречи на добрите практики. УО е трябвало да действа с повече внимание с цел да защити финансовите интереси на ЕС и е трябвало да отхвърли гореспоменатия кандидат за несъответствие на гаранцията за изпълнение с националните и международни стандарти съгласно административното и търговското право.

От одиторите на Комисията е констатирана и друга нередност, свързана с обявената обществена поръчка за управление:

* В документацията са заложени дискриминационни и непропорционални критерии за подбор, изразяващи се в това, че потенциалните участници, по време на подаване на офертата, трябва да имат създадени клонове /регионални офиси в градовете София, Пловдив, Бургас, Варна, Русе и Видин.

Заложените изискванията са дискриминационни, тъй като поставят в по-благоприятно положение участниците в тръжната процедура, които вече имат създадени клонове / регионални офиси в тези райони на България в сравнение с други участници национални и чуждестранни, които нямат създадени такива.

На база констатациите, одиторите на ЕК дават съответните препоръки за коригиращи действия, които следва да бъдат осъществени от управляващите органи, както и от Холдинговия фонд /Европейски инвестиционен фонд/ и ИА ОСЕС.

***ІІІ. Оценка на очаквания ефект върху системата за управление и контрол на средствата от ЕС***

Заключението на одиторите, видно от предварителния одитен доклад, е че системите за управление и контрол по отношение на финансовите инструменти функционират, но са необходими някои подобрения.

Предвид факта, че предварителният одитен доклад съдържа констатации, касаещи две финансови инициативи - JEREMIE и JESSICA и съответно няколко органа – УО на ОПРКБИ, УО на ОПРР, както и Европейския инвестиционен фонд и различни финансови посредници, бе необходимо действията на всички засегнати да бъдат синхронизирани. За целта беше изготвен и изпратен, с писмо изх. № 02.21-94/23.10.2015 г. обобщен отговор на предварителния одитен доклад на базата на предоставените от одитираните институции коментари и разяснения.

По отношение на голяма част от установеното в Констатация 1 одитираните институции предоставят подробна допълнителна информация и обосновка за несъстоятелността на констатациите и препоръките, както и че изисканите допълнителни анализи са част от адекватен и редовен преглед на работата на финансовите посредници, в съответствие с най-добрите практики. Представя се анализ на избраната схема за плащане на таксите за управление на финансовите посредници, от която е ясно, че няма основания да се твърди, че те противоречат на правилата или постигнатите резултати.

Във връзка с установените от одиторите пропуски при проверката на правилата за държавни помощи (Констатация 2), предоставената от УО на ОПРКБИ информация изяснява всички процедури и проверките, които се правят на всеки етап от одобрението и изпълнението, с цел да се гарантира съответствие с правилата за *de minimis.* Предоставени са и данни за извършена проверка на всички финансирани в момента предприятия, в рамките на която са установени само 9 случая на некоректни декларации за *de minimis.* На фона на общия брой МСП (6267), това представлява незначителен риск и доказва, че системата функционира ефективно.

Във връзка с твърденията на одиторите на ЕК за непълна методология за избор на получателите (Констатация 3), ЕИФ представя допълнителна информация по отношение проверките, които извършва на процедурите на финансовите посредници за подбор на получателите. Предоставя се обосновка на избрания неформализиран процес за избор на проекти от акселератора, който се определя от особеностите на стартиращите предприятия. Като се предоставя информация за стъпките, които ЕИФ вече е предприел с цел формализирането на процеса.

От гледна точка на системите за управление и контрол, най-значима е констатация 4, за която УО на ОПРКБИ е предоставил разяснения, даващи основания да се твърди, че процедурите, които се прилагат, изпълняват изискванията на Регламента и отговарят адекватно на всички потенциални рискове. По отношение на изискването ИА ОСЕС да провери адекватността на подобренията, в обобщения отговор българските власти се ангажират да изпълнят препоръката, в случай, че в окончателния одитен доклад констатацията за това остане.

ЕИФ изразява несъгласие с констатацията за наличие на репутационен риск по отношение на Констатация 5. Представена е допълнителна информация. Подобно е становището на Фонда и по отношение на Констатация 6, за недостатъчна одитна следа за причините за отхвърляне на подадените заявления при двама от финансовите посредници.

По отношение на Констатация 7, УО на ОПРР не се противопоставя на установеното от Комисията, като фокусира отговора си върху предприетите мерки, за да се гарантира, че недопустими разходи няма да бъдат представени за възстановяване, както и на подобрението на процедурите на базата на негативния опит. УО на ОПРР е изразил несъгласие с констатацията, че е поставен дискриминационен критерий с изискването участниците в процедурата за избор на Фонд за жилищно обновяване да имат клонове в гр.София, Видин, Русе, Варна, Бургас и Плевен, като центрове на районите по NUTS II в България. УО на ОПРР, подчерта в коментарите си по предварителния одитен доклад, че посоченото изискване не е дискриминационно, тъй като с цел да се позволи на националните и чуждестранни участници в търга, които нямат клонове в 6-те града да участват в процедурата, в документацията за обществената поръчка бе позволено участието на всяко българско и/или чуждестранно физическо или юридическо лице, както и техни сдружения, съгласно точка 1 от Указанията към участниците.

Друг вариант, който беше позволен от тръжната документация, бе възможността да се използват подизпълнители за част от услугата, която не изключва предоставянето на клонове или регионални офиси в центровете на районите за NUTS II в България.

УО на ОПРР, посочи в коментарите си, че нито един от потенциалните участници не е възразил на това изискване в рамките на законоустановения срок след обявяването на процедурата.

Въз основа на това, УО на ОПРР счита, че горепосоченото изискване не е дискриминационно, тъй като тръжната документация позволява участниците, които не разполагат с клонове / регионални офиси в центровете на районите за NUTS II в България или да участват в сдружения и консорциуми или да наемат подизпълнител, който има такива клонове / регионални офиси.

По отношение на Констатация 7 следва също да бъде отбелязано, че целият размер на сертифицираните разходи по договора с КТБ е приспаднат от сертификати към ЕК, както и наложената от УО финансова корекция в размер на 5 % върху разходите по договора, като следва:

* + МДС 37/Сертификат 31 -147 000 лв. (124 950 лв. ЕФРР и 22 050 лв. национално съфинансиране) –финансова корекция
  + МДС 38/ Сертификат 32- 12 320 284, 78 лв. (10 472 242,06 лв. ЕФРР и 1 848 042,72 лв. национално съфинансиране, както и 1 000 000 лв. собствено финансиране на Фонда за жилищно обновяване).

Предвид гореизложеното, видно е че одитираните институции предоставят подробна допълнителна информация, която вероятно ще доведе до отпадането или промяната на някои от констатациите и препоръките от предварителния одитен доклад. По-специално от представената от ЕИФ и УО на ОПРКБИ информация е видно, че изисканите от ЕК анализи и допълнителни контроли се изпълняват и на този етап. Независимо от това, дори ако констатациите останат, и като се предприемат корективните мерки, предложени от одиторите на ЕК в указаните от тях срокове, не би следвало да има негативен ефект върху системата за управление и контрол на средствата от ЕС.

***IV. Предложения***

* По отношение на констатациите във връзка с инициативата JESSICA, с цел защита на финансовите интереси на ЕС би могло като корективна мярка да бъде инициирана законодателна промяна в Закона за банковата несъстоятелност. В § 2 от Допълнителните разпоредби на закона, по отношение на кредити, отпуснати със средства на ДФ „Земеделие“ е предвидено следното:

*„§ 2. (1) При откриване на производство по несъстоятелност на търговска банка - посредник по обслужването на кредити, отпуснати със средства на Държавен фонд "Земеделие", последният се суброгира като единствен и пряк кредитор по отношение на крайните получатели на заемите.*

*(2) Не са част от масата на несъстоятелността и се превеждат на Държавен фонд "Земеделие" средствата:*

*1. преведени от Държавен фонд "Земеделие" по сметка на търговската банка и предназначени за кредитиране на земеделските производители;*

*2. преведени от крайните получатели по сметка на търговската банка и предназначени за обслужване на кредити, отпуснати със средства на Държавен фонд "Земеделие".*

По отношение на другите фондове на ЕС, такава възможност не е предвидена.

* Констатациите и препоръките от предварителния одитен доклад следва да бъдат взети под внимание и от учреденото през 2015 г. еднолично акционерно дружество с държавно участие в капитала „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД, което ще отговаря за управлението на финансовите инструменти, които ще бъдат прилагани по програмите, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, както и по Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство в България .

**ДИРЕКТОР НА ДИРЕКЦИЯ**

**„СИСТЕМИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ**

**НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС”:**

**(Малина Крумова)**