D5. Насоки за общи индикатори, етапи и цели и тяхната проверка

Договор REFORM/SC2021/140 „Техническа помощ за изпълнение на Плана за възстановяване и устойчивост на България“

октомври 2022 г.





Проектът се изпълнява с подкрепата на Европейския съюз чрез Инструмента за техническа подкрепа в сътрудничество с Генерална дирекция „Подкрепа на структурните реформи“ на Европейската комисия



Настоящият доклад е изготвен с финансовата подкрепа на Европейската комисия.

Мненията, изразени в доклада, са на консултантите и не отразяват непременно мнението на Европейската комисия.

Съдържание

[SUMMARY 6](#_Toc116380557)

[1. Въведение 7](#_Toc116380558)

[2. Общи показатели (‘common indicators’) 8](#_Toc116380559)

[Въведение 8](#_Toc116380560)

[Общи принципи 8](#_Toc116380561)

[Показатели 10](#_Toc116380562)

[Период на докладване 11](#_Toc116380563)

[Отговорности в процеса на докладване на общите показатели 11](#_Toc116380564)

[3. Етапи и цели (‘milestones and targets’) 13](#_Toc116380565)

[Въведение 13](#_Toc116380566)

[Общи принципи 13](#_Toc116380567)

[Етапи 14](#_Toc116380568)

[Цели 15](#_Toc116380569)

[Период на докладване 16](#_Toc116380570)

[Отговорности в процеса на докладване на етапи и цели 17](#_Toc116380571)

[4. Механизми за верификация на етапи и цели, вкл. проверки на място 21](#_Toc116380572)

[Въведение 21](#_Toc116380573)

[Документална проверка и отчитане: етапи 21](#_Toc116380574)

[Документална проверка и отчитане: цели 24](#_Toc116380575)

[Проверки на място 27](#_Toc116380576)

[Приложения 33](#_Toc116380577)

[Приложение 1: Основни документи (линкове) 33](#_Toc116380578)

[Приложение 2: Фишове на етапи и цели 33](#_Toc116380579)

Списък на съкращенията

|  |  |
| --- | --- |
| **ДИФП** | Дирекция „Икономическа и финансова политика“ |
| **ДНФ** | Дирекция „Национален фонд“ |
| **КП** | Крайни получатели |
| **МВУ** | Механизъм за възстановяване и устойчивост |
| **МРГ** | Междуведомствената работна група |
| **ПВУ** | План за възстановяване и устойчивост |
| **СН** | Структури за наблюдение |
| **СНД** | Структури за наблюдение и докладване |
| **СУК** | Системи за управление и контрол |
| **ФТО** | Финансов и технически отчет |
| **ЦКЗ** | Дирекция „Централно координационно звено“ |
| **Q&A** | Въпроси и отговори |

Списък на таблици и фигури

**Таблици**

[Таблица 1: Списък на общите показатели 10](#_Toc110441485)

[Таблица 2: Основни отговорности в процеса на докладване на общите показатели 11](#_Toc110441486)

[Таблица 3: Брой етапи по компоненти 14](#_Toc110441487)

[Таблица 4: Брой цели по компоненти 15](#_Toc110441488)

[Таблица 5: Основни отговорности в процеса на докладване на етапите и целите 17](#_Toc110441489)

[Таблица 6: Примерни базови доказателства за ключови етапи (съгласно Дискусионната бележка на ЕК) 21](#_Toc110441490)

[Таблица 7: Примерни базови доказателства за цели (съгласно Дискусионната бележка на ЕК) 24](#_Toc110441491)

[Таблица 8: Отговорности на СНД и/или ДНФ по отношение на проверките на място 29](#_Toc110441492)

[Таблица 9: Отговорности на КП по отношение на проверките на място 30](#_Toc110441493)

[Таблица 10: Основни отговорности в процеса на провеждане на проверки на място 31](#_Toc110441494)

[Таблица 11: Брой етапи/цели, за които се очаква да бъде проведена проверка на място по компоненти 32](#_Toc110441495)

[Таблица 12: Брой проверки на място по компоненти 32](#_Toc110441496)

**Фигури**

[Фигура 1: Процес на докладване на етапите/целите - Реформи 19](#_Toc110441497)

[Фигура 2: Процес на докладване на етапите/целите - Инвестиции 20](#_Toc110441498)

# SUMMARY

The objective of these guidelines is to provide support for the establishment and implementation of a monitoring system for national authorities to track progress towards the implementation of common indicators, milestones and targets under the Recovery and Resilience Facility (RRF).

They are the result of the implementation of three tasks under Deliverable 5 of the project to provide Technical Assistance for the implementation of the Recovery and Sustainability Plan of Bulgaria (REFORM/SC2021/140): D5.1. Report on a unified monitoring method; D5.2. Guidelines for checking progress towards milestones and targets; and D5.3. Guidelines for carrying out on-the-spot checks.

The main stakeholders and users of Deliverable 5 are the departments that fulfil the role of Monitoring and Reporting Structures (MRS). Beneficiaries of Deliverable 5 are also the Directorate "National Fund" and Directorate "Economic and Financial Policy" in the Ministry of Finance, as well as Directorate “Central Coordination Unit” in the Council of Ministers Administration, as regards the reporting at the national level of progress in the implementation of the National Recovery and Resilience Plan.

The guidelines, developed between May and August 2022, include the following elements:

* Chapter 2: Common indicators
* Chapter 3: Milestones and targets
* Chapter 4: Mechanisms for verification of milestones and targets, incl. on-the-spot checks
* Annex 1: Basic documents
* Annex 2: Indicator fiches for milestones and targets

1. Въведение

Целта на настоящите насоки е да се осигури подкрепа за създаването и прилагането на система за мониторинг за националните власти за проследяване на напредъка, постигнат при изпълнението на общите показатели, етапи и цели по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

Те са резултат от извършването на три задачи по проекта за предоставяне на Техническа помощ за изпълнение на Плана за възстановяване и устойчивост на България (REFORM/SC2021/140): D5.1. Доклад, предлагащ унифициран метод за мониторинг; D5.2. Насоки за проверка на напредъка в постигането на етапи и цели; и D5.3. Насоки за извършване на проверки на място.

Основни заинтересовани страни и ползватели на Резултат 5 са ведомствата, които изпълняват ролята на структури за наблюдение и докладване (СНД). Ползватели на Резултат 5 са и дирекция „Национален фонд“и дирекция „Икономическа и финансова политика“ в Министерство на финансите, и дирекция „Централно координационно звено“ в Администрацията на Министерския съвет, що се отнася до докладването на национално ниво на напредъка в изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ).

Насоките, разработени в периода май-август 2022 г., включват следните елементи:

* Глава 2: Общи показатели
* Глава 3: Етапи и цели
* Глава 4: Механизми за верификация на етапи и цели, вкл. проверки на място
* Приложение 1: Основни документи
* Приложение 2: Фишове на етапи и цели

1. Общи показатели (‘common indicators’)

## Въведение

Изпълнението на МВУ се наблюдава и оценява чрез общи показатели (съгласно член 29 от Регламент (ЕС) 2021/241). Наборът от показатели следва да показва напредъка по изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост на държавите членки във всеки от шестте стълба на обхвата на Механизма, посочени в член 3 от Регламент (ЕС) 2021/241[[1]](#footnote-2). Наборът от показатели следва да бъде публично достъпен под формата на уебсайт или интернет портал и да се актуализира два пъти годишно от ЕК (индикативно април и октомври всяка година)[[2]](#footnote-3).

## Общи принципи

Списъкът с общите показатели е дефиниран в Делегиран Регламент (ЕС) 2021/2106 на Комисията[[3]](#footnote-4). Той е предназначен да обхване всички планове за възстановяване и устойчивост, но докладването от страна на дадена държава членка относно конкретен общ показател е от значение само доколкото в нейния план има съответстващи мерки. Липсата на значение на даден общ показател за плана за възстановяване и устойчивост следва да бъде обсъдена между Комисията и съответната държава членка. Като се има предвид, че всеки общ показател като цяло е от значение за по-голямата част от държавите членки, се очаква всяка държава членка да докладва по повечето показатели. Общите показатели (представени в таблица 1), по които България се очаква да докладва са представени във фишовете на етапите и целите – вж. Приложение 2.

Докладването ще е базирано на следните принципи, изведени от Делегиран Регламент (ЕС) 2021/2106, Насоките за общите показатели[[4]](#footnote-5) и Q&A за общите показатели**[[5]](#footnote-6)**:

* системата на Комисията за докладване на изпълнението следва да гарантира **ефикасното, ефективно и навременно събиране** на данните за мониторинга на изпълнението на дейностите и на техните резултати;
* на получателите на финансиране от Съюза следва да се наложат **пропорционални изисквания за докладване;**
* Показателите, включени в набора от показатели, следва да бъдат, доколкото е възможно, **съгласувани с показателите, използвани за други фондове** на Съюза[[6]](#footnote-7).
* Всички общи показатели **се считат за индикатори за „резултат**“ и целят проследяване на напредък към постигане на целите на МВУ, т.е., те се стремят да представят промяната в ситуацията и нейното въздействие върху бенефициентите, като населението и/или целевите предприятия (напр. граждани, които се възползват от допълнителни защита срещу изменението на климата и природни бедствия, хората се възползват от нови обществени цифрови услуги или обучения и др.).
* За **всеки общ показател са определени стълбовете на обхвата на МВУ**. Това обаче е чисто ориентировъчно и Държавите-членки трябва да докладват за всички съответни мерки допринасящи за всеки общ показател, дори тези, които са категоризирани в други стълбове на политиката в техните ПВУ.
* Някои показатели могат да представят забавяне във времето между момента, в който проектът е въведен в есксплоатация или реформата е влязла в сила, и времето за измерване на реалното им въздействие. Следователно в тези случаи дадена държава-членка има **възможността да използва при първото докладване приблизителна оценка** на базата на ясна методология.
* Докладването трябва да гарантира, че дадено лице (лице, предприятие) **се отчита само веднъж за мярка за отчетния период**, независимо колко пъти получава подкрепа или участва в конкретната мярка по механизма, освен когато в индикатора е посочено друго.
* **Първоначалната базова стойност (т.е. за първия кръг на отчитане) винаги трябва да бъде 0**. След това и **в зависимост от естеството на индикатора**, базовата стойност трябва или:
  + да обнови всеки цикъл на отчитане постигнатата стойност от предишния цикъл на отчитане за индикатори за „натрупване“ (stock), напр. „Спестяване на годишно потребление на първична енергия“
  + да се нулира всеки цикъл на отчитане за индикатори за „поток“ (flow), напр. „Подкрепени предприятия за разработване или приемане на цифрови продукти, услуги и приложения процеси“.
* Постигнатата **стойност се отнася за резултатите, постигнати благодарение на мерките за националния ПВУ, изпълнени през отчетния период**, които не са натрупани с предходни периоди. Стойностите на индикаторите се подават чрез ИТ инструмента на Комисията (FENIX). Натрупването ще се извършва от Комисията чрез FENIX.
* Данните трябва да се предоставят на ниво план, което означава, че данните се събират за всички мерки и след това се отчитат под формата на **обобщен брой**. В отчитането не трябва да има дезагрегиране на конкретни проекти/мерки.
* За някои показатели (посочени в Насоките за общите показатели[[7]](#footnote-8)) е необходимо да се представят **дезагрегирани данни** (напр. за показател „Подкрепени предприятия за разработване или приемане на цифрови продукти, услуги и процеси на приложения“ трябва да се предствят стойности съгласно големината на предприятието).
* ЕК предлага **да се съхраняват всички данни**, използвани за отчитане на общите показатели. Въпреки това Комисията понастоящем не планира да извършва одит, нито да проверява правилността на информацията, предоставена чрез FENIX относно отчитането на общите показатели.
* При докладването на общите показатели, държавите членки следва да се запознават с последните версии на Насоките за общите показатели / Q&A за общите показатели, които са публикувани в системата FENIX.

## Показатели

Делегиран Регламент (ЕС) 2021/2106 на Комисията дефинира следните 14 общи показателя (както и връзката им със стълбове на МВУ и обяснения):

Таблица 1: Списък на общите показатели[[8]](#footnote-9)

| № | Общ показател | Мерна единица |
| --- | --- | --- |
| 1 | Икономии в годишното потребление на първична енергия | MWh/година |
| 2 | Инсталиран допълнителен оперативен капацитет за енергия от възобновяеми източници | MW |
| 3 | Инфраструктура за алтернативни горива (станции за зареждане с електроенергия или гориво) | Станции за зареждане с електроенергия или гориво |
| 4 | Население, ползващо се от мерки за защита срещу наводнения, горски пожари и други свързани с климата природни бедствия | Брой лица |
| 5 | Допълнителни жилища с достъп до интернет чрез мрежи с много голям капацитет | Жилищa |
| 6 | Предприятия, получаващи подкрепа за разработване или внедряване на цифрови продукти, услуги и процеси за цифрови приложения | Предприятия |
| 7 | Потребители на нови и усъвършенствани обществени цифрови услуги, продукти и процеси | Потребители/година |
| 8 | Изследователи, работещи в подкрепяни научноизследователски съоръжения | Годишен еквивалент на пълно работно време |
| 9 | Подпомогнати предприятия (от които малки, включително микро-, средни, големи) | Предприятия |
| 10 | Брой на участниците, които са ангажирани с образование или обучение | Брой лица |
| 11 | Брой на лицата, които работят или са ангажирани в дейности по търсене на работа | Брой лица |
| 12 | Капацитет на нови или модернизирани здравни заведения | Лица/година |
| 13 | Капацитет на класните стаи на нови или модернизирани детски заведения и образователни заведения | Брой лица |
| 14 | Брой млади хора на възраст 15—29 години, които получават подкрепа | Брой лица |

В допълнение към обясненията в Делегиран Регламент (ЕС) 2021/2106, други основни документи (публикувани в системата FENIX), които дефинират общите показатели са:

* Насоки за общите показатели, които допълнително дефинират: тип индикатор (stock или flow), определяне на базова стойност, дефиниция и концепция, време на измерване, методология за измерване, необходимост от дезагрегиране, препратки към документи, кореспондиращ индикатор от Кохезионните фондове;
* Q&A за общите показатели: допълнителни пояснения за дефинициите на показателите, обхват на докладването, начини за измерване, дезагрегиране, публикуване на данни, одитни насоки.

Както е демонстрирано в Приложение 2, повече от 70 етапи/цели могат да бъдат обвързани с общите показатели. Към момента на подаване на настоящите насоки, не са идентифицирани реформи/инвестиции, по които да се отчитат показатели 4 и 5. Както може да се очаква, в повечето случаи те могат да се обвържат с цели, но общите показатели могат да бъдат обвързани и с етапи, напр. етап „Напълно оперативна платформа за e-обучение за възрастни“, може да се обвърже с показател 7 („Потребители на нови и усъвършенствани обществени цифрови услуги, продукти и процеси“).

## Период на докладване

Отчитането обхваща целия период на изпълнение на плана. Държавите членки трябва да докладват **два пъти годишно в рамките на европейския семестър за напредъка**, постигнат при изпълнението на техните планове за възстановяване и устойчивост, както и за **общите показатели**. По-конкретно, отчитането трябва да обхваща периода от 1 февруари 2022 г. нататък, като се използва полугодишно, като се използват следните референтни дати (cut-off dates): 31 декември и 30 юни всяка година.

Данните следва да се актуализират на всеки цикъл на отчитане на общите показатели, всяка година **до 28 февруари и 31 август[[9]](#footnote-10)**.

Цифрите за докладване през август на година N представляват резултатите от мерките, които са били изпълнявани през периода от януари до юни на година N и стойността отчетена през февруари на година N+1 представлява резултатите от мерките, които са били изпълнявани през периода между юли и декември на година N.

**Първият кръг на докладване на общите показатели** за ПВУ на Република България е до 31 август 2022 г. с данни към 30 юни 2022 г.

## Отговорности в процеса на докладване на общите показатели

Отговорностите на отделните институции в процеса на докладване на общите показатели са представени в таблицата по-долу.

Таблица 2: Основни отговорности в процеса на докладване на общите показатели (съгласно СУК)

| Вид институция | Основни отговорности |
| --- | --- |
| Дирекция „Икономическа и финансова политика“ (ДИФП), МФ | * **Координира** изпълнението и докладването в рамките на Европейския семестър за постигнатия напредък * **Докладва** в системата FENIX напредъка в изпълнението на общите показатели |
| Дирекция „Централно координационно звено“ (ЦКЗ), МС | * Извършва **преглед** на представената информация относно изпълнението на инвестициите по отношение на напредъка по общите показатели * **Получава** чрез ФТО/обощен ФТО систематизирана информация за степента на изпълнение на общите показатели („common indicators“) * **Систематизира информацията**, получена от ФТО/обобщен ФТО, за изпълнението на общите показатели във форма̀та, определен във FENIX * **Предоставя на ДИФП** систематизираната информация за общите показатели за включване в информацията за отчитане към ЕК |
| Дирекция „Национален фонд“ (ДНФ), МФ | * **Извършва проверка** на ФТО/обобщен ФТО, които предоставят КП/СНД за инвестициите, финансирани от МВУ, вкл. по отношение на общите показатели * След **проверка** съгласно приложимия контролен лист дирекция „Национален фонд“ може да потвърди или да върне ФТО по съответна инвестиция. |
| Ресорно министерство (СНД) (когато е приложимо) | * **Въвежда в ИС на МВУ обобщен ФТО към МФ** в структуриран вид съгласно утвърдения образец, включ. обобщена отчетност за общите показатели. * **Проверява** дали КП е предоставил информация с приложимите за инвестицията по списъка с общи показатели съгласно Делегиран регламент (ЕС) 2021/2106 на Комисията от 28.09.2021 г., допълващ Регламент 241/2021 * Организира изпращането на **Уведомление** до крайния получател за резултата от проверката на ФТО * **Подава обобщен ФТО** към дирекция „Национален фонд“ |
| Крайни получатели (КП) | * **Представят в ИС за ПВУ финансово-технически отчет** (ФТО), съдържащ финансова и техническа информация за изпълнението на инвестицията, вкл. за общите показатели („common indicators“) * **Представят в ИС за ПВУ Отчет за постигнатия напредък при изпълнението на реформа по ПВУ** (в случай, че КП отговаря за изпълнение на реформа), вкл. в случай, че реформите имат отношение към общите показатели |

1. Етапи и цели (‘milestones and targets’)

## Въведение

Съгласно, чл. 2 на Регламент (ЕС) 2021/241 „етапи и цели“ означава измерване на напредъка за постигането на дадена реформа или инвестиция, като **етапите са качествени постижения**, а **целите са количествени постижения**.

Етапните цели, крайна цел, показатели и график за мониторинг и изпълнение на безвъзмездната финансова подкрепа са дефинирани в Приложението към Решението за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на ПВУ[[10]](#footnote-11).

## Общи принципи

Ключовите етапи и цели са интегрална част от Плановете за възстановяване и устойчивост. Механизмът за възстановяване и устойчивост е **резултатно ориентиран инструмент**, т.е. плащанията от страна на ЕК към България не са свързани с направените разходи, а с отчитането на етапи (‘milestones’) и цели (‘targets’).[[11]](#footnote-12) Това превръща правилното отчитане на етапите и целите във въпрос от първостепенна важност за изпълнението на ПВУ.

При установяване на забава в изпълнението на инвестициите и реформите и постигането на договорените етапи и цели, установените рискове, заедно с предложение за корективни мерки, се представят на Междуведомствената работна група (МРГ) с цел предотвратяване загуба на финансов принос от МВУ.

В съответствие с дискусионната бележка на ЕК[[12]](#footnote-13) при предоставянето на искания за плащане, се представя надлежно обосноваване и документални доказателства за изпълнението на ключовите етапи и целите.

Въпреки че с представянето на искането за плащане държавата членка ще предостави обща увереност, че постигнатият напредък е устойчив и изпълнението на етапите и целите е задоволително, ЕК може да посочи за кои мерки и свързани минали етапи и цели, е необходима допълнителна информация относно текущото актуално състояние. Това ще бъде от особено значение за реформите, при които по-нататъшното развитие би могло да промени постигането на целите, определени в ПВУ. Поради това някои мерки могат да бъдат предмет на този периодичен мониторинг преди всяко искане за плащане, за да се гарантира дълготрайното им въздействие.

Следва също така да се отбележи, че държавите членки имат задължението **да водят архиви** в съответствие с член 132 от Финансовия регламент. Това означава, че архивите и подкрепящите доказателства за постигането на всеки етап и цел, включително статистически архиви и други архиви, които се отнасят до финансирането, както и архиви и документи в електронен формат, се съхраняват в продължение на пет години след плащането. Когато финансирането не надхвърля 60 000 EUR, този срок е три години.

## Етапи

По същество етапите представляват **качествени показатели**, които показват достигането на конкретен етап от изпълнението на дадена мярка по ПВУ. Те могат да бъдат използвани заедно с цели (т.е. количествени показатели). Същевременно, при реформите етапите могат да се използват самостоятелно, т.е. без съответстващи количествени показатели, доколкото в контекста на МВУ е възприето, че реформите могат да се измерват само с качествени показатели.

В най-общ смисъл, етапните цели са обвързани с: приемането на даден закон/реформа/стратегия, подписване на споразумение/договор, внедряване на дадена система. Техните **характеристики** включват:

* Пореден номер - напр. 188
* Свързана мярка (реформа или инвестиция) - К8.И2: Бордово оборудване за Европейската система за управление на влаковете
* Наименование – напр. Договори за инсталиране на бордово оборудване за ERTMS (ETCS)
* Качествен показател – напр. Подписване на договор(и) след открита(и) и конкурентна(и) процедура(и) за възлагане
* Ориентировъчен график за приключване – напр. Т4, 2022
* Описание – напр. „След справедлива и недискриминационна процедура за подбор на доставчик(ци) на бордовото оборудване за ERTMS/ETCS на ниво 2 (в съответствие със стандарт 3/базов сценарий 3) трябва да бъдат подписани договорите с изпълнителя(ите) за доставка, инсталиране, въвеждане в експлоатация, изпитване, получаване на разрешителни и обучение на персонала на операторите за оборудването за ERTMS/ETCS.“

Всички тези елементи са част от Приложение 1 към Решението за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България[[13]](#footnote-14).

Етапите са обвързани предимно с конкретни **реформи, но на практика се използват и за инвестициите в ПВУ**. Съгласно дискусионната бележка на ЕК, например за **реформи**, които включват законодателни промени, "влизането в сила" на новата или изменената правна разпоредба обикновено представлява етап в ПВУ. Въпреки това, ще бъде важно ЕК да бъде информирана за напредъка, постигнат при подготовката на тези реформи и най-вече редовни актуализации на няколкото междинни стъпки (като например процес на консултации със заинтересованите страни; обсъждане на вариантите на законодателното предложение; процес на оценка на предложенията; оценка на въздействието), за да се гарантира, че времето на изпълнение на реформата е в съответствие с договореното. В този смисъл, **отчитането на реформите ще изисква постоянен мониторинг**.

В ПВУ са използвани 204 етапа, като разпределението им по компоненти е представено по-долу:

Таблица 3: Брой етапи по компоненти

|  |  |
| --- | --- |
| Компонент | Брой етапи |
| 1. Образование и квалификация | 12 |
| 2. Научни изследвания и иновации | 7 |
| 3. Интелигентна индустрия | 10 |
| 4. Нисковъглеродна икономика | 41 |
| 5. Биоразнообразие | 1 |
| 6. Устойчиво селско стопанство | 4 |
| 7. Цифрова свързаност | 8 |
| 8. Транспортна свързаност | 25 |
| 9. Местно развитие | 5 |
| 10. Бизнес среда | 53 |
| 11. Социално включване | 15 |
| 12. Здравеопазване | 23 |
| Общо | **204** |

Както е видно от таблицата, най-много етапи са предвидени по компоненти Бизнес среда и Нисковъглеродна икономика, а най-малко по компонент Биоразнообразие.

## Цели

Целите до голяма степен представляват **класически количествени индикатори за резултат**, които измерват предоставени услуги (напр. брой обучения, обучени, анализи), доставки (напр. бройки доставено оборудване), строителство (напр. нови заведения, предоставящи грижи с настаняване за лица с увреждания), постижения (напр. процентно намаляване на дела на процедурите на договаряне без обявление).

В този смисъл, **характеристиките** на целите включват:

* Пореден номер - напр. 293
* Свързана мярка (реформа или инвестиция) - C11.I1: Модернизация на дългосрочните грижи
* Наименование – напр. Ремонт на домове за стари хора
* Мерна единица – брой
* Базова линия – 0
* Цел - 82
* Ориентировъчен график за приключване – напр. Т4, 2025
* Описание – напр. „След сключването на договори (ключов етап 292) се прави ремонт на 82 съществуващи дома за стари хора“.

В ПВУ са използвани 142 цели (т.е. с около 60 по-малко от етапите), като разпределението им по компоненти е представено по-долу:

Таблица 4: Брой цели по компоненти

|  |  |
| --- | --- |
| Компонент | Брой цели |
| 1. Образование и квалификация | 11 |
| 2. Научни изследвания и иновации | 4 |
| 3. Интелигентна индустрия | 18 |
| 4. Нисковъглеродна икономика | 22 |
| 5. Биоразнообразие | 4 |
| 6. Устойчиво селско стопанство | 2 |
| 7. Цифрова свързаност | 16 |
| 8. Транспортна свързаност | 21 |
| 9. Местно развитие | 1 |
| 10. Бизнес среда | 20 |
| 11. Социално включване | 14 |
| 12. Здравеопазване | 9 |
| Общо | **142** |

Най-много цели са предвидени по компоненти Нисковъглеродна икономика, Транспортна свързаност и Бизнес среда, а най-малко по компонент Местно развитие.

## Период на докладване

За да се осигури достатъчно време за оценка и одобрение, **всички етапи и цели трябва да бъдат постигнати до 31 август 2026** г. (чл.18 на Регламент (ЕС) 2021/241).

Съгласно СУК[[14]](#footnote-15), Финансово-техническите отчети (ФТО) за изпълнението на **инвестициите** се представят от крайните получатели (КП) към дирекция „Национален фонд“ в Министерството на финансите, която извършва проверките 4 пъти в годината, както следва:

* 1. за дейности/разходи, извършени от КП между 1 януари и 31 март, срокът за представяне е най-късно **до 5 април** на текущата година;
  2. за дейности/разходи, извършени от КП между 1 април и 30 юни, срокът за представяне е най-късно **до 5 юли** на текущата година;
  3. за дейности/разходи, извършени от КП между 1 юли и 30 септември, срокът за представяне е най-късно **до 5 октомври** на текущата година;
  4. за дейности/разходи, извършени от КП между 1 октомври и 31 декември на текущата година, срокът за представяне е най-късно до **5 януари** на следващата година.

В случай, че етап/цел е изпълнен преди изтичане на съответното тримесечие, КП може да представи ФТО преди крайния срок, като посочи датата, към която е представена информацията във ФТО. Отчетната информация в следващия ФТО следва да бъде съобразена с датата на предходния отчет, за да има пълнота на информацията.

В случаите на наличие на СНД, в зависимост от спецификата на инвестицията СНД определя срока за подаване на ФТО от КП. След извършване на проверки, СНД изготвя и представя на ДНФ обобщен ФТО съгласно образец, както следва:

* 1. за дейности/разходи, извършени от КП между 1 януари и 31 март, срокът за представяне е **до 20 април** на текущата година;
  2. за дейности/разходи, извършени от КП между 1 април и 30 юни, срокът за представяне е **до 20 юли** на текущата година;
  3. за дейности/разходи, извършени от КП между 1 юли и 30 септември, срокът за представяне е **до 20 октомври** на текущата година;
  4. за дейности/разходи, извършени от КП между 1 октомври и 31 декември на текущата година, срокът за представяне е **до 20 януари** на следващата година.

Информацията за постигането на етапите и целите за **реформи** се представя в ИС за ПВУ от водещото ведомство съгласно ПМС за определяне на органите и структурите, отговорни за изпълнението на ПВУ, като отчетите се представят заедно с ФТО на тримесечна база (в съответствие със сроковете за ФТО посочени по-горе в случай, че не е предвидено СНД). Дирекция „Централно координационно звено“ извършва преглед на отчетената информация, въведена в ИС за ПВУ и потвърждението на напредъка в изпълнението на реформите приключва, както следва:

* 1. За отчет, представен до 5 април, срокът за потвърждение е **до 20 април** на текущата година;
  2. За отчет, представен до 5 юли, срокът за потвърждение е **до 20 юли** на текущата година;
  3. За отчет, представен до 5 октомври, срокът за потвърждение е **до 20 октомври** на текущата година;
  4. За отчет, представен до 5 януари, срокът за потвърждение е **до 20 януари** на текущата година.

Дирекция „Национален фонд“ изготвя Искания за плащане към ЕК, като исканията за плащане се изготвят и представят в ЕК до **два пъти в годината**, при постигане на съответните договорени етапи и цели, посочени в ПВУ.

## Отговорности в процеса на докладване на етапи и цели

Основните отговорности на отделните институции в процеса на докладване на етапите / целите са представени в таблицата по-долу.

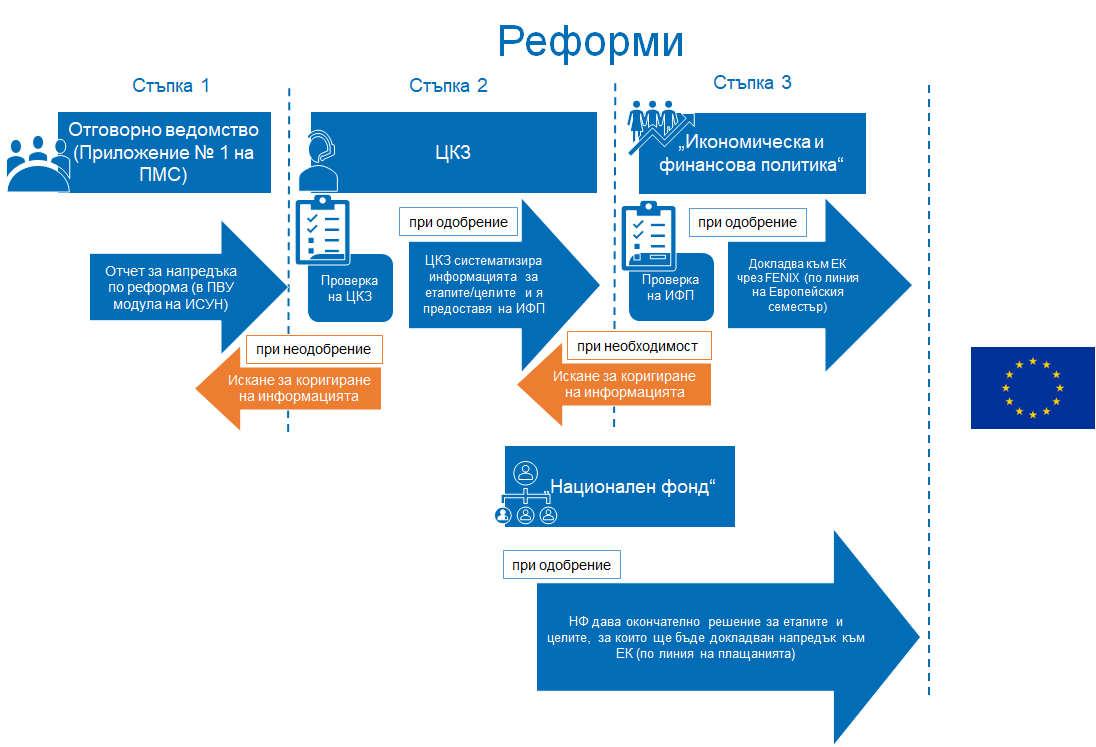
Таблица 5: Основни отговорности в процеса на докладване на етапите и целите (съгласно СУК)

|  |  |
| --- | --- |
| Вид институция | Основни отговорности |
| Дирекция „Икономическа и финансова политика“ (ДИФП), МФ | * **Докладва в системата FENIX** напредъка в изпълнението на етапите и целите по Националния план за възстановяване и устойчивост в рамките на Европейския семестър |
| Дирекция „Централно координационно звено“ (ДЦКЗ), МС | * Потвърждава напредъка в изпълнението на етапите/целите на **реформите** в ПВУ, докладван в отчета за постигнатия напредък при изпълнението на реформа * Систематизираната информация, получена от ФТО/обобщен ФТО/отчета за постигане на реформа, за изпълнението на етапите и целите по инвестициите/реформите във форма̀та, определен във **FENIX**, се предоставя от ДЦКЗ на ДИФП за включване в информацията за отчитане към ЕК. * Като част от текущия мониторинг по ПВУ дирекция „ЦКЗ” **анализира** изпълнението на план-графика на инвестициите с фокус постигане на етапите и целите от ПВУ |
| Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ИА ОСЕС), МФ | * Иизвършва **одитна дейност** по ПВУ с цел осигуряване на увереност относно надеждността на данните за изпълнение на етапите и целите и на начина на тяхното събиране, както и увереност, че при изпълнението е гарантирано недопускането на двойно финансиране, на измами, корупция и на конфликт на интереси и е спазен принципът за добро финансово управление, както и принципа за ненасяне на значителни вреди. |
| Дирекция „Национален фонд“ (ДНФ), МФ | * **Извършва проверка** на ФТО/обобщен ФТО, които предоставят КП/СНД за **инвестициите**, финансирани от МВУ, вкл. по отношение на отчетените етапи/цели. * След **проверка** съгласно приложимия контролен лист дирекция „Национален фонд“ може да потвърди или да върне ФТО по съответна инвестиция. * Дава окончателно решение за етапите и целите, за които ще бъде докладван напредък към ЕК (**по линия на плащанията**), както за инвестициите, така и за реформите |
| СНД (когато е приложимо) | * **Въвежда в ИС на МВУ обобщен ФТО към МФ** в структуриран вид съгласно утвърдения образец, включ. напредък в осъществяването на **инвестицията**, включително за етапи и цели в съответствие с план-графика в оперативното споразумение/договора за финансиране. * В случай, че СНД се явява отговорно ведомство за изпълнение на **реформа**, в сроковете за представяне на ФТО в ИС за ПВУ изпраща информация за изпълнението й * **Проверява и потвърждава** докладваните от КП етапи/цели, съгласно заложените в контролния лист за проверка на ФТО контроли * Организира изпращането на **Уведомление** до крайния получател за резултата от проверката на ФТО * **Подава обобщен ФТО** към дирекция „Национален фонд“ |
| СН (когато е приложимо)[[15]](#footnote-16) | * **Проследява** изпълнението на етапите и целите по инвестициите и реформите и отговаря за:   + отчитането на реформите   + потвърждаването на напредъка на изпълнението на етапите и целите |
| Крайни получатели (КП) | * Представят в ИС за ПВУ **финансово-технически отчет** (ФТО), съдържащ финансова и техническа информация за напредъка в осъществяването на **инвестицията**, включително, ако е приложимо, за етапи и цели в съответствие с план-графика в споразумението/договора за финансиране (в случай, че КП отговаря за изпълнението на инвестиция) * Представят в ИС за ПВУ **отчет за постигнатия напредък при изпълнението на реформа** по ПВУ (в случай, че КП отговаря за изпълнение на реформа) |

С цел по-голяма яснота, посочените по-горе отговорности на основните институции са представени във фигури (flowcharts), които отразяват процесите по отчитане на реформи и инвестиции.

На фигура 1 е представен процесът по докладване на етапите/целите, които са обвързани с реформи.

Фигура 1: Процес на докладване на етапите/целите - Реформи

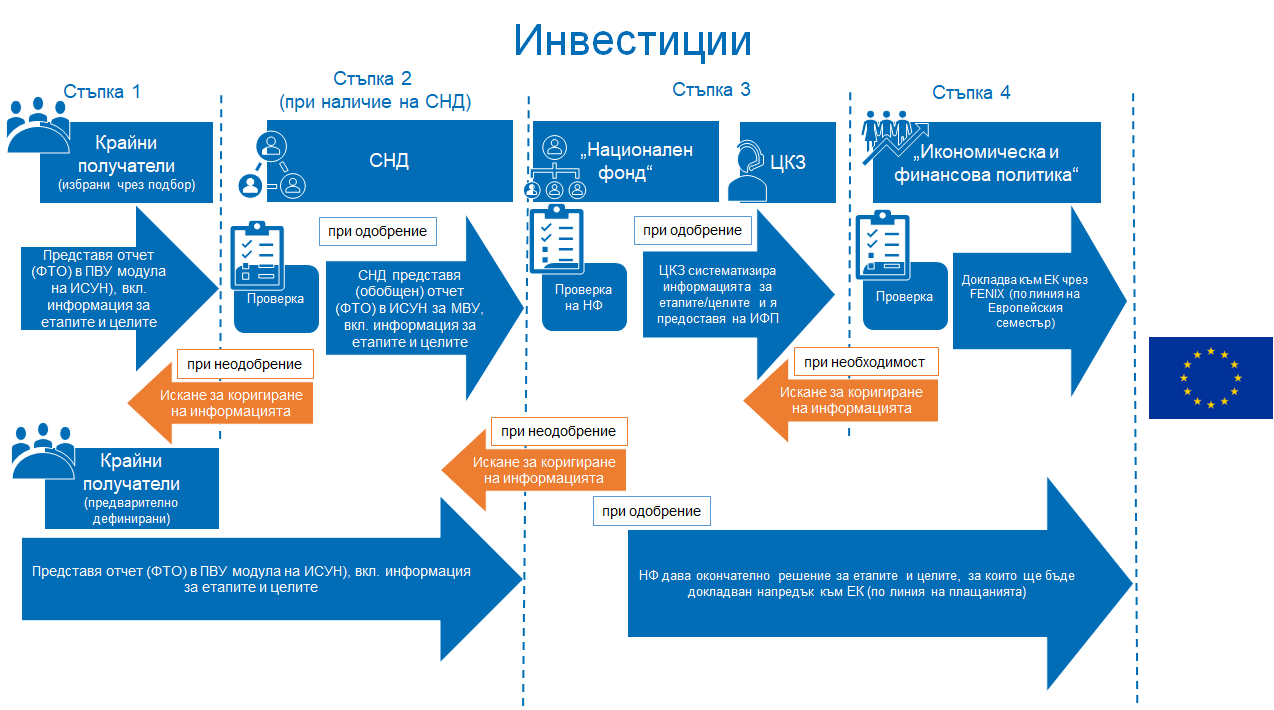


Както е видно на графиката, първата стъпка при докладването на етапите/целите е разработването на отчет за напредъка по реформа (в ПВУ модула на ИСУН). Основна отговорност за разглеждането на отчета има ЦКЗ, като в случай на одобрение, ЦКЗ систематизира информацията за постигнатите етапи/цели и я предоставя на ДИФП за въвеждане във FENIX. Този процес е обвързан с докладването по линия на Европейския семестър. От гледна точка на плащанията, основна отговорност носи дирекция „Национален фонд“ (ДНФ), като ДНФ отчита становището на ЦКЗ за постигането на етапите/целите и дава окончателно решение за докладване с цел искане за плащане.

На фигура 2 е представен процесът по докладване на етапите/целите, обвързани с изпълнението на инвестиции. Основните разлики с процеса на докладване на етапите/целите по реформи са:

* Докладването под формата на ФТО, а не на отчет по реформи
* Водещата роля на ДНФ при прегледа на ФТО
* Възможното наличие на СНД (при процедури по подбор)

Фигура 2: Процес на докладване на етапите/целите - Инвестиции



1. Механизми за верификация на етапи и цели, вкл. проверки на място

## Въведение

Механизмите за верификация на етапите и целите са определени в оперативните договорености между България и Европейската комисия. На национално равнище процесът по верификация на етапи и цели включва два основни елемента: документална проверка (предвидена за всички етапи и цели) и проверки на място (предвидена само за част от етапите/целите – вж. поясненията по-долу). В настоящата глава са описани основните принципи и елементи на тези два верификационни механизма.

Конкретни пояснения за всеки един етап/цел са представени в Приложение 2., което включва:

* Методите за документална проверка:
  + Доказателства (документи), които следва да се представят;
  + Институция, която следва да ги представи, причина за предоставяне, кога да бъдат предоставени и връзката между конкретни документи и елементи от конкретната реформа/инвестиция;
  + Очакван принос към конкретна цел
* Посочване на етапите/целите, за които се очаква да бъдат извършвани проверки на място, както и индикация дали те следва да бъдат на извадков принцип.

Където е приложимо, в Приложение 2 са посочени и възможни индикатори за ранно предупреждение за възможно (несвоевременно) изпълнение на дадени етапи/цели. В приложение 2 са посочени и възможни междинни стъпки/последващи оценки (ex-post assessments) в докладването на етапите/целите, както и други коментари, където е приложимо.

## Документална проверка и отчитане: етапи

Ключовите етапи могат да бъдат групирани в обширни категории, като законодателни действия или свързани процеси на изготвяне на политики, процедури по договаряне или инвестиционни фондове. Указания от дискусионната бележка на ЕК относно вида на възможните доказателства за всяка категория, могат да бъдат намерени в таблицата по-долу, като тя не е изчерпателна.

Таблица 6: Примерни базови доказателства за ключови етапи (съгласно Дискусионната бележка на ЕК)

| Вид мярка | Вид на етапа | Базови доказателства |
| --- | --- | --- |
| Ново (или изменено) законодателство | Обикновено ключовите етапи обхващат различни стъпки от законодателния процес:   * Предложение * Влизане в сила: "Разпоредба в закона, указваща влизането в сила на новия регламент"   Етапните етапи могат да обхващат и други видове правни и процесуални актове:   * Влизане в сила на постановление, подписано от министъра | Съответни документи или правни актове, като се посочва датата на влизане в сила, с позоваване на Държавен вестник, когато е приложимо (или алтернативни доказателства за влизане в сила).  *Забележка: преди постигането на ключовия етап държавите членки се приканват да предоставят информация относно документите на ранните етапи (напр. консултации, оценки на въздействието) с цел да покажат, че разработването на законодателен акт е съгласно предварителния план и в съответствие с договорения етап.* |
| Незаконодателни действия за изготвяне на политики | * Приемане или публикуване на оценки, доклади, проучвания, обществени консултации, планове за действие, стратегии, работни програми, оценки на риска * Отчитане на съществуващите мерки в дадена област на политиката * Договори / рамки за сътрудничество с местните власти | * Публикуване на документите на съответния уебсайт (например на правителството); * За плановете за действие документ на правителството, доказващ изпълнението на този план за действие; * Копие от свързани договори или административни актове, в които са изложени договореностите между централната и местната власт. |
| Процедури за сключване на договори | * Покана за представяне на оферти или предложения/заявления, публикувани * Изпълнители/избрани крайни получатели * Подписани договори * Изпълнени договори (например за обществени поръчки) * Изпълнение на бюджета | За тръжни и други процедури за договаряне, предоставените доказателства следва да бъдат копие от съответната документация (покана за представяне на проект, която показва, че е поканата е била публикувана и отворена за заявления на конкретен уебсайт, и уточняване на периода, през който поканата е отворена за кандидатстване; технически спецификации, т.е. технически задания; списък на избрани проекти; подписани договори; окончателно извлечение за фактуриране за обществени поръчки, които съответстват на конкретните стъпки, включени в ключовия етап).  След като крайните получатели бъдат избрани, съответните доказателства следва да включват списъка на избраните проекти, както и общия брой на кандидатите; подписани договори; окончателна декларация за фактуриране на обществените поръчки, съответстваща на конкретните стъпки от ключовия етап.  Когато броят на подписаните договори /крайни получатели е твърде голям, ЕК може да избере съответна извадка от документи за извършване на оценката. Въпреки това се очаква държавата-членка да предостави пълния списък на подкрепящите доказателства, както и да предостави резюме (overview) на подписаните договори. |
| Финансови инструменти | * Създаване на Инвестиционен фонд или Фонд на фондовете * Финансово участие в съществуващи инвестиционни фондове * Подбор и инвестиции от фонда в проектите * Подбор на инвестиционни фондове (в случай на Фонд на фондовете) | * Проспект на Инвестиционния фонд, доказващ съответствието на инвестиционната политика с ключовия етап * Годишни доклади на инвестиционните фондове, показващи транзакциите и как инвестиционната политика се прилага на практика |
| Научноизследователска и развойна дейност | * Публикуване на покана за представяне на предложения * Избор на проектни предложения * Възлагане/подписване на договори/споразумения за отпускане на безвъзмездни средства * Изплащане на безвъзмездни средства * Доклад за оценка | Когато тези стъпки съответстват на етапни етапи, трябва да се представи следното:   * Покана за представяне на предложения (както е публикувана) * Списък на избраните предложения (и общия брой кандидати), със статистически данни за областите на политиката и видовете проекти * Копие от подписаните договори/споразумения за отпускане на безвъзмездни средства * Копие от окончателния доклад за оценка   (За изплащане на безвъзмездни средства, вижте реда за изпълнение на бюджета по-долу) |
| (Инвестиционни) проекти с качествени постижения, както са заложени в Приложение 1 към Решението за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България (CID) | *Изпълнение на ИТ проекти и платформи:*   * ИТ стандартите/изискванията, които са определени * ИТ система/платформа/интерфейс/база данни/ услуга/ проекти е оперативна и/или налична за крайните получатели [както е посочено в ключовия етап] | * Предоставяне на публикуваните стандарти/изисквания. * За проекти за доставки, отчет за завършване на проекта; за собствени (in-house) разработки, сертификати, подписани от компетентния орган, удостоверяващи, че проектите са завършени и функционират. |
| *Пилоти или експериментални разработки, които могат да бъдат с увеличен мащаб (scaled up)*   * Експериментални действия за реформи (напр. пилот по набиране на персонал и равни възможности) * Пилот за курсове за дистанционно обучение, интегриращи потапящи (immersive) технологии | * Доклад за изпълнението или външна оценка, публикувани на уебсайт на Министерството, като също така се предоставя индикация за следващите стъпки (напр. предвидено мащабиране) |

## Документална проверка и отчитане: цели

Повечето от данните за изпълнението на целите се очаква да бъдат предоставени от **национални/местни органи**. Когато е необходимо, **външни източници на информация**, като участници в проекта или мярката (изпълнител, доставчик), биха могли да представят доказателства за изпълнението, подписани заедно с компетентните органи, удостоверяващи завършването на даден проект.

За мерки, обобщаващи данни от различни проекти (например различни обекти за ремонт или строителство, МСП), винаги следва да се предоставя пълен списък на обектите. За обусловени от търсенето схеми (demand-driven) или други мерки с голям брой крайни получатели, може да не е практично да се предоставят подкрепящите доказателства за всеки краен получател. В тези случаи държавата-членка или независим орган биха могли да предоставят доклад, предоставящ уверение, че ключовият етап или целта са изпълнени, в който подробно се описва как са събрани доказателствата и къде могат да бъдат извлечени, придружен от документи, които са в основата на постигането на ключовия етап или целта.[[16]](#footnote-17)

Подобно на ключовите етапи, целите също могат да бъдат групирани в няколко широки категории, като по-долу е представен неизчерпателен списък съгласно указанията от Дискусионната бележка на ЕК.

Таблица 7: Примерни базови доказателства за цели (съгласно Дискусионната бележка на ЕК)

| Вид мярка | Вид на целта | Базови доказателства |
| --- | --- | --- |
| Подкрепа за МСП | * Брой на подпомаганите МСП | * Списъкът на подпомаганите МСП, с информация за размера на подпомаганите дружества |
| Екологични мерки | * Брой на закупените екологични превозни средства | * Извлечение на плащане от базата данни на издаващия орган |
| Придобиване на оборудване | * Брой закупени / използвани единици оборудване (например: лаптопи, зелени автобуси, екологични превозни средства) | * Документ за окончателно разплащане * Доказателство за употреба или разпространение (например, че машините са инсталирани в болници или лаптопи, разпределени на ученици) |
| Социални мерки (включително образование и обучение) | * Брой на крайните получатели на програма за обучение * Брой създадени места във висшето образование * Брой хора, използващи приложение/софтуер * Брой крайни получатели, придобили основни/усъвършенствани цифрови умения * Брой дигитални решения, обучения по дигитални курсове предоставени на крайни получатели (предприятия, студенти и др.) * Брой на цифрово оборудвани учебни класове | За схеми, които по-често са стимулирани от търсенето, предоставянето на целия набор от доказателства за всички крайни получатели би могло да бъде непропорционално. Поради това би могло да се предвиди следното, в зависимост от естеството на схемата:   * Доклад за проследяване на механизмите за контрол и обясняващ как са извлечени или съставени данните * Статистически данни и разбивки на категории крайни получатели и видове предоставено обучение * Ако мярката има различни подинвестиции (т.е., различни видове обучения), допълнителни статистически данни за подинвестиция * Данни, извлечени от Информационните системи за извадка от крайни получатели * Достъп до или възможност за искане на конкретни данни за предоставени обучения, включително брой обхванати участници и предмети на обучение * Извличане на потребителски статистически данни, показващи броя на хората, които са влезли в даден уеб сайт |
| Обновяване / изграждане на сгради | * Брой реновирани/построени обществени сгради * Брой реновирани/построени социални жилища или частни жилища | За мерки за саниране относно обществени сгради:   * Данни, извлечени или съставени, които изброяват всички сгради, където са завършени строителни работи * Доказателства за завършване на строителни работи за всяка сграда (примерен и обобщителен доклад, ако броят е твърде висок, с обяснение на източника на данни и методологията)   За мерки за саниране на частни жилища:   * Доклад за проследяване на механизмите за контрол и обясняващ как са извлечени или съставени данните * Статистика и разбивки на категории жилища/сгради (включително например средни квадратни метри) * Доказателства за завършване на строителни работи за извадка от жилища |
| Мерки за енергийна ефективност (в отрасли, фирми, сгради) | * Планирано намаляване на емисии на парникови газове (GHG) | * Списък на всички обекти/проекти, в които са осъществени проекти * Одобрени проектни приложения, показващи методологията за изчисляване на планираното намаление на емисии на GHG и очакваното намаление на емисии на GHG на проект |
| Киберсигурност | * Брой разработени инструменти за кибер устойчивост | Доклад от компетентния орган, отговарящ за сигурността на информационните системи, в който се очертава въздействието на инвестициите. Когато са необходими за оценката на ключовия етап или цел, описание на предприетите мерки във връзка с оценката на самата сигурност. |
| Цифрова трансформация | * Брой на дружествата, получаващи финансова подкрепа за цифрови инвестиции/ тяхната цифровизация * Инвестиции за цифровизация или надграждане на цифровите услуги и разработване на приложения * Брой администрации, услуги, подпомагани при разгръщането на платформа за данни, цифрови услуги | * Списъкът на дружествата * Когато са необходими за оценка на етапа или целта, обобщени данни за секторите, които са били подкрепени, размера на предприятията, както и вида (например консултантска дейност, научна и развойна дейност, надграждане на уменията) и въздействието на инвестициите * Доклад, подписан от изпълнителя и възложителя, удостоверяващ финализирането на строителните работи и очертаващ въздействието на инвестициите. |
| Подкрепа за иновационни инфраструктури, позволяващи цифрова трансформация | * Брой и вид на иновационните инфраструктури (Центрове за цифрови иновации – Digital Innovation Hubs, индустриални паркове, инфраструктури за изпитване и експериментиране, клъстери) | * Списъкът на инфраструктурите, по вид с индивидуален размер на получения бюджет |
| Цифрова свързаност | * Брой домакинства, обхванати в бели NGA зони, получаващи достъп до оптични мрежи с много голям капацитет * Брой на домакинства, предприятия, свързани с гигабитови оптични мрежи * Брой домакинства / % от населените райони, обхванати от 5G мрежи | * Картографиране на точни области, където строителните работи са завършени с данни за а) броя на домакинствата/предприятията/т.н., които са обхванати, и б) получената скорост/капацитет на разгърнатата инфраструктура, по-специално: 5G, 100Mbps, Гигабит скорости. * За разполагане на 5G, как са взети предвид съображенията за сигурност, ако това е необходимо за оценката на съответните ключови етапи и цели |
| Устойчива мобилност | * Брой километри модернизирани железници (товарни и пътнически линии) * Брой километри колоездачни пътеки * Брой паркоместа за велосипеди * Брой метри тунели * Брой километри от лентите на обществения транспорт * Брой на оперативните еквиваленти на публични/полупубличните/частните зарядни точки * Брой реализирани проекти по водните пътища | * Списък на всички обекти/проекти, в които са извършени строителни работи * Удостоверение за завършване/приемане на строителни работи или подобен документ, подписан от изпълнител и възлагащ орган * Всяко доказателство за кръстосана проверка, извършено от съответния орган |
| Инфраструктура и екологични дейности | * Брой километри речни брегове, които се обновяват * Брой хектари защитени територии (например гори) * Увеличение на разделното събиране или рециклиране на отпадъци (измерено в проценти) |
| Цели за изпълнение на бюджета | * Най-малък % от бюджета, разпределен или изпълнен (например мярка за НИРД, разпределяне към регионален инвестиционен фонд) * Одобрени проекти, представляващи най-малко Х EUR | За ключови етапи, обхващащи изпълнението на бюджета, документалните доказателства следва да включват документи, с които се доказва прехвърлянето на пари от държавата към отговорните органи. Предоставящият орган следва също така да предостави списъка на проектите (ако е приложимо) и крайните получатели, сумата, разпределена и платена на всеки краен получател и по проект (ако е приложимо) и да посочи дали изпълнената/разпределена сума е брутна (т.е. включително ДДС) или нетна (т.е. без ДДС). Ако ДДС е включен, той трябва да бъде премахнат при определяне на съответния принос към целта.  Когато е приложимо, доказателствата следва да включват официален акт на държавата, че средствата са били разпределени (обикновено публикувани в Държавен вестник) или споразумение за финансиране.  Като алтернатива на варианта по-горе, би могло да бъде представено годишното бюджетно разплащане на отговорния орган, показващо, че сумата, очертана в CID, е била разпределена. |
| Финансови инструменти | * Брой предоставени заеми/инвестиции * Подпомогнати икономически оператори или проекти, или инвестиционни фондове * Размер на привлеченото частно финансиране | * Договори, сключени между крайния получател и отговорния орган за изпълнение на проект; извадка от договор, ако броят на проектите е твърде висок. * Годишни доклади на подкрепеното предприятие / финансов посредник, показващи транзакциите |

## Проверки на място

В допълнение към документалните проверки, представни по-горе, верификацията за изпълнението на цели (и на етапи, когато това е приложимо) може да включва и извършването на проверки на място. **Целите** на проверките на мястото на изпълнение се изразяват в проверка дали:

* инвестицията се изпълнява съгласно условията на споразумението за предоставяне на финансиране по ПВУ;
* всички услуги и стоки са реално предоставени;
* има съответствие между планираните и реализираните дейности, съответно между планираните и постигнатите етапи и цели;
* е осигурена надеждна одитна следа;
* са спазени европейските и националните правила за публичност и комуникация;
* са спазени европейските и националните правила за публичност и комуникация.

**Общи постановки** по отношение на проверките на място:

* **За повечето етапи не се очаква провеждането на проверки на място**, но има и редица (близо 20) изключения[[17]](#footnote-18).
* В мнозинството от случаите, **проверките на място са обвързани с изпълнението на инвестиции, но в някои случаи, реформи по ПВУ също имат количествени цели**, които могат да бъдат обект на проверки на място[[18]](#footnote-19).
* Като правило, за всяка цел, която подлежи на верифициране чрез проверка на място (вж. Приложение 2), е предвидена **минимум една проверка на място**. В най-общия случай тя се извършва **след изпълнението на специфичната инвестиция**, за да се верифицират постигнатите стойности на заложените в ПВУ етапи, ако е приложимо, и цели.
* По дефиниция, **КП първи извършват проверка** на място след приключване на специфичната инвестиция, като СНД/ДНФ извършват проверка на място след като получат потвърждение от КП за постигнатите стойности на целите. Възможно е КП / СНД / ДНФ да извършат заедно планирана проверка на място.
* Проверките на място се извършват за инвестиции, които включват **извършването на строително-ремонтни дейности и доставки**. По дейности, свързани с получаване на **услуги**, като например извършването на обучения и изграждането на информационни системи, проверка на място е възможна (и е предвидена в СУК, Контролен лист 9), но не е задължителна. Такива проверки на място по време на изпълнението може да се предвидят, единствено ако се прецени за необходимо с оглед спецификата на съответната дейност[[19]](#footnote-20).
* Проверката на място трябва да може да осигури/потвърди информация, която налага нейното извършване. Ако потвърждение за дадена изпълнена цел (напр. за изградена информационна система или дигитализирани услуги) може да бъде направено по **дигитален път, проверка на място не е задължителна**.
* В случаи, когато проверката на място се извършва по инвестиция, която включва голям брой бенефициенти / места на изпълнение, проверката трябва да се извърши на **извадков принцип** (определена въз основа на оценка на риска, въз основа на друг подходящ критерий и/или на случаен принцип, напр. 3-5 места, бенефициенти - вж. Приложение 2), като се отчитат ограниченията на наличните ресурси. В такива случаи извадката следва да отчете: получени сигнали за пропуски/несъответствия; повишен риск съгласно методика за оценка на риска (напр. при проекти с голям бюджет, при чести смени на екипа за изпълнение на проекта, при системно забавяне в докладването); различни типове бенефициенти; различно време на изпълнение на инвестицията; географски съображения; логистични съображения; и/или други елементи в зависимост от спецификата на конкретната инвестиция.
* Планираните проверки на място могат да бъдат **насрочени в началото на тримесечието, за което е предвидено изпълнението на съответната цел**. В същото време, планирането трябва да отчита напредъка на проекта и при необходимост проверката може да бъде изместена по-рано (при по-ранно изпълнение на целта заложена в ПВУ) или с 1-2 месеца по-късно. Планирането следва да отчита и натовареността на институцията, която извършва проверката на място и наличния капацитет.
* **Непланираните проверки на място следва да бъдат обосновани и да отчитат**:
  + До каква степен проверката на място може да доведе до изясняване на напредъка на съответната инвестиция/реформа, което не може да бъде постигнато по друг начин (напр. документална проверка или среща с изпълнителите)?
  + До каква степен проверката на място може да доведе до ускоряване на сроковете за изпълнение (в случай на забавяне)?
  + До каква степен има достатъчно време между непланираната и планираната проверка на място (т.е. в общия случай би било непрактично непланирана и планирана проверка на място да се проведат в рамките на няколко месеца, освен ако няма добро основание за това)?
  + До каква степен физическият напредък може да се изрази в процентно изражение (напр. 30%) или се касае за резултати от реформи/инвестиции, които могат да бъдат единствено напълно изпълнени или неизпълнени (напр. доставката на конкретно оборудване).
  + Непланирани проверки на място при крайни получатели на помощта (напр. предприятия), които са много голям брой и все още са в изпълнение, вероятно не би предоставило ценна информация по отношение на общия напредък по постигане на целите.

Най-общо, разграничение между проверките на място може да бъде направено на базата на това дали се извършват от крайни получатели (КП) или от контролиращи институции (СНД/ДНФ/ЦКЗ), както и на базата на това дали са планирани или непланирани.

Проверките на място извършвани от **СНД и/или ДНФ** (и ЦКЗ, при необходимост) са представени в таблицата по-долу:

Таблица 8: Отговорности на СНД и/или ДНФ по отношение на проверките на място

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Вид проверка | Отговорна институция | Описание | Честота |
| Планирани | СНД и/или ДНФ.  ЦКЗ също може да участва в проверка на място по предложение на ДНФ и/или когато проверката се извършва във връзка с изпълнението на дадена реформа. | При проверките на място се цели да се потвърди на място, че отчетеният с ФТО напредък съответства на физическия напредък на място (напр. наличие на доставката е в съответствие със спецификацията), включително преглед на документи, налични на мястото на изпълнението (напр. заповедна книга, издадени протоколи съгласно ЗУТ и др.) | Най-малко веднъж – при приключване на съответната инвестиция/реформа |
| Непланирани | СНД и/или ДНФ  ЦКЗ също може да участва в проверка на място по предложение на ДНФ и/или когато проверката се извършва във връзка с изпълнението на дадена реформа. | Непланираните проверки на място се извършват на базата на:   * установени **пропуски/несъответствия** на данните в получените от КП ФТО * **забавяне или неизпълнение** на етапите и целите, които подлежат на отчитане пред ЕК, и/или при други обстоятелства. * **сигнали** за измама, конфликт на интереси или корупция, публикации в медиите | При необходимост |

В общия случай, ДНФ осъществят проверки при директните крайни получатели, които се отчитат директно на ДНФ и за които няма СНД, докато СНД осъществяват проверки на място при останалите КП. В същото време, следва да се уточни, че проверките могат да бъдат извършвани съвместно от СНД и ДНФ, което е препоръчително с оглед на различната експертиза в двете структурите и от гледна точка на оптимизация на извършването на проверките на място (от гледна точка на ефективност и ефикасност).

Проверките на място, извършвани от **КП**, са представени в таблицата по-долу. Следва да се отбележи, че таблицата посочва единствено **минимални изисквания за извършване на проверка на място**. Описаните по-долу проверки на място не отменят необходимостта КП да осъществяват оперативен мониторинг на изпълнението на план-графика за съответната инвестиция/реформа, който може да включва и редица други посещения на изпълняваните обекти.

Таблица 9: Отговорности на КП по отношение на проверките на място

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Вид проверка | Отговорна институция | Описание | Честота |
| Планирани | КП | Преди да изготви платежно нареждане КП извършва проверка за съответствие на получения продукт/ услуга/ строително-монтажна дейност с условията на договора, включително, в зависимост от спецификата на договора, може да извърши и проверка на мястото на изпълнение на дейността. | Най-малко веднъж - при приключване на съответната инвестиция/реформа |
| Непланирани | КП | КП отговарят за изпълнението на инвестицията като осъществяват контрол върху изпълнителите, включително чрез посещения на място. В тази връзка, непланирани проверки на място могат да бъдат извършвани, например при:   * **негативно отклонение** (във времето за изпълнение, и/или заложените стойности, и/или качеството на изпълнение) от предвидения план-график, когато това застрашава постигането на стойностите на целите, обвързани с дадена инвестициия, КП следва да установи причините за отклонението заедно с изпълнителите на специфицните СМР/доставки. Установяването на тези причини може да включва проверки на място. * **забавено стартиране** на изпълнението на договор – напр. заради забавена обществена поръчка * **сигнали** за измама, конфликт на интереси или корупция, публикации в медиите | При необходимост |

С оглед на целите на настоящите насоки, таблицата по-долу представя основните отговорности на отделните институции в процеса на **проверка на място за верифициране дали планираните и постигнатите цели са съгласно споразумението за финансиране** по ПВУ.

Таблица 10: Основни отговорности в процеса на провеждане на проверки на място

|  |  |
| --- | --- |
| Вид институция | Основни отговорности |
| Дирекция „Централно координационно звено“ (ДЦКЗ) | * Възможно е да участва в проверка на място по предложение на ДНФ |
| Дирекция „Национален фонд“ (ДНФ), МФ | * Планира и извършва проверки на място при КП на базата на установени пропуски/несъответствия на данните в получените от КП ФТО или забавяне или неизпълнение на етапите и целите, които подлежат на отчитане пред ЕК, и/или при други обстоятелства, **най-малко веднъж в периода на изпълнение на инвестиция**. * В зависимост от естеството на инвестицията е възможно дирекция „Национален фонд“ да включи експерти от ЦКЗ, СНД, СН и/или да изиска друга външна експертиза с определена квалификация и опит за участие в проверката. * Проверката се документира чрез попълване на контролен лист Приложение 9 от СУК със заключение от проверката * При сигнали за измама, конфликт на интереси или корупция, публикации в медиите, или при други обстоятелства може да се инициират извънредни проверки на място при КП, СНД или СН (не е обвързано с показатели, етапи, цели) |
| Структура за наблюдение и докладване (СНД) (когато е приложимо) | * Проверките на място при КП се планират на базата на оценка на риска, забавяне или неизпълнение на етапите и целите, които подлежат на отчитане пред ЕК, и/или при други обстоятелства, които могат да компрометират изпълнението на инвестицията * Проверките се извършват от екип с ръководител и минимум един член на екипа * Проверката се документира чрез попълване на контролен лист Приложение 9 от СУК със заключение от проверката. * Извършва дейности за отстраняване на установени пропуски и недостатъци от проверки на място * При сигнали за измама, конфликт на интереси или корупция, публикации в медиите, или при други обстоятелства може да се инициират извънредни проверки на място, с които да се подпомогне процеса по установяване на всички факти и обстоятелства, необходими за предоставяне на пълната информация към съответния компетентен орган (не е обвързано с показатели, етапи, цели) |
| Крайни получатели (КП) | * Осигурява достъп на екипа до мястото на инвестицията и до документи, налични на мястото на изпълнението. * Извършват дейности за отстраняване на установени пропуски и недостатъци от проверки на място * Преди да изготви платежно нареждане КП извършва проверка за съответствие на получения продукт/ услуга/ строително-монтажна дейност с условията на договора, включително, в зависимост от спецификата на договора, **може да извърши и проверка на мястото** на изпълнение на дейността. |

**Основни принципи** за дефиниране на извадка от проекти за проверка на място (при множество еднотипни проекти):

* **При проверка по време на изпълнението** извадката се базира на анализ на риска: в извадката попадат проекти, за които има сигнали за затруднения при изпълнението като забавяния в сроковете, докладвани възникнали проблеми от различно естество, неясни и недостатъчно изчерпателни доклади от крайния получател, промени в състава на екипа на крайния получател.
* **При проверка в края на проекта за верифициране на етапи и цели** извадката може да се базира на следните принципи: обхващат се по-големите проекти; обхващане на всички типове бенефииценти (ако има такива) или отразяване на различията между тях (например малки общини, средни общини, големи общини); обхващане на всички райони (ако има такива различия); проверка при проекти, за които има съмнение в изпълнението (или качественото изпъленние) на етапите и целите.

Съгласно фишовете в Приложение 2, **за по-голямата част от етапите/целите (общо за 238 етапи/цели от общо 346), не се предвижда проверка на място**. Съответно, за верифицирането на **108 етапа/цели могат да се предвидят проверки на място**, като тяхното разпределение по компоненти е както следва:

Таблица 11: Брой етапи/цели, за които се очаква да бъде проведена проверка на място по компоненти

|  |  |
| --- | --- |
| Компонент | Брой етапи/цели |
| 1. Образование и квалификация | 8 |
| 2. Научни изследвания и иновации | 4 |
| 3. Интелигентна индустрия | 6 |
| 4. Нисковъглеродна икономика | 19 |
| 5. Биоразнообразие | 3 |
| 6. Устойчиво селско стопанство | 1 |
| 7. Цифрова свързаност | 16 |
| 8. Транспортна свързаност | 17 |
| 9. Местно развитие | 1 |
| 10. Бизнес среда | 14 |
| 11. Социално включване | 9 |
| 12. Здравеопазване | 10 |
| Общо | **108** |

С оглед на данните в таблицата по-горе, **най-сериозни ресурси за проверки на място** би следвало да се предвидят по компоненти Нисковъглеродна икономика, Транспортна свързаност и Цифрова свързаност. Следва също така да се отбележи, че **за около 70 от етапите/целите, може да се очаква, че ще са необходими посещения на повече от 2 места**.

От гледна точка на отговорните институции, които се очаква да провеждат планирани проверки на място (без да се отчитат спецификите на конкретните проверки на място и възможни непредвидени проверки на място) за верифициране на постигането на етапи/цели, **следните институции се очаква да извършат проверки на най-много етапи/цели**:

Таблица 12: Брой проверки на място по компоненти

|  |  |
| --- | --- |
| Компонент | Брой етапи/цели |
| Министерство на енергетиката | 14 |
| Министерство на регионалното развитие и благоустройството | 12 |
| Министерство на здравеопазването | 10 |
| Български пощи | 9 |
| Министерство на вътрешните работи | 8 |
| Министерство на образованието и науката | 7 |
| Министерство на труда и социалната политика | 7 |

# Приложения

## Приложение 1: Основни документи (линкове)

* Делегиран регламент на Комисията, от 28.9.2021 г., допълващ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Инструмент за възстановяване и устойчивост посредством определяне на общите показатели и подробните елементи от таблото за възстановяване и устойчивост. Наличен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R2106&from=EN>
* Дискусионна нота на ЕК относно относно на искания за плащане в контекста на Механизма за възстановяване и устойчивост
* ПРИЛОЖЕНИЕ към Предложение за РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България. {SWD(2022) 106 final}. Брюксел, 7.4.2022. COM(2022) 172 final. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0172&from=EN>
* Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост. Наличен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241>
* Система за управление и контрол на Плана за възстановяване и устойчивост на Република България, Версия 1, юни 2022 г.
* Common indicators scoreboard: <https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/common_indicators.html?lang=en>
* Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility. Statistical guidance for Member States. Current last update: 18 February 2022
* RRF common indicators – Q&A. Current last update: 18 February 2022

## Приложение 2: Фишове на етапи и цели

Представени отделно (на английски език, с цел постигане на съответствие с оперативните договорености с ЕК).

1. Обхватът на прилагане на Механизма се отнася до областите на политиката от европейско значение, структурирани в шест стълба: а) екологичен преход; б) цифрова трансформация; в) интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, включително икономическо сближаване, работни места, производителност, конкурентоспособност, научни изследвания, развитие и иновации, както и добре функциониращ вътрешен пазар със силни МСП; г) социално и териториално сближаване; д) здравеопазване, икономическа, социална и институционална устойчивост, с цел, inter alia, увеличаване на капацитета за реагиране при кризи и готовността за действия при кризи; и е) политики за следващото поколение, децата и младите хора, като например образование и умения. [↑](#footnote-ref-2)
2. <https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/common_indicators.html?lang=en> [↑](#footnote-ref-3)
3. Делегиран Регламент (ЕС) 2021/2106 от 28 септември 2021 година за допълване на Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост чрез определяне на общите показатели и подробните елементи на набора от показатели за възстановяване и устойчивост. [↑](#footnote-ref-4)
4. Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility. Statistical guidance for Member States. Current last update: 18 February 2022 [↑](#footnote-ref-5)
5. RRF common indicators – Q&A. Current last update: 18 February 2022 [↑](#footnote-ref-6)
6. В такива случаи, следва да се използва една и съща методология за събиране и докладване на стойностите на показателите. [↑](#footnote-ref-7)
7. Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility. Statistical guidance for Member States. Current last update: 18 February 2022 [↑](#footnote-ref-8)
8. Към настоящия момент не са идентифицирани инвестиции, по които да се отчитат показатели 4 и 5. [↑](#footnote-ref-9)
9. RRF common indicators – Q&A. Current last update: 18 February 2022 [↑](#footnote-ref-10)
10. ПРИЛОЖЕНИЕ към Предложение за РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България. {SWD(2022) 106 final}. Брюксел, 7.4.2022. COM(2022) 172 final. Достъпно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0172&from=EN> [↑](#footnote-ref-11)
11. Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост [↑](#footnote-ref-12)
12. Дискусионна бележка на ЕК относно на искания за плащане в контекста на Механизма за възстановяване и устойчивост [↑](#footnote-ref-13)
13. Приложение 1 към Решението за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на България. Брюксел, 28 април 2022 г. 8091/22 [↑](#footnote-ref-14)
14. Система за управление и контрол на Плана за възстановяване и устойчивост на Република България, Версия 1, юни 2022 г. [↑](#footnote-ref-15)
15. СН се определя в случай, че КП е публично предприятие или е второстепенен разпоредител към ресорно министерство и отговаря пряко за изпълнението на инвестицията. В тези случаи се сключва оперативно споразумение между Министерството на финансите, КП и СН [↑](#footnote-ref-16)
16. Следва да се припомни, че член 22, параграф 2, буква г), подточка iv) от Регламента за МВУ изисква от държавите членки да разполагат със "списък на всички мерки за изпълнението на реформи и инвестиционни проекти по плана за възстановяване и устойчивост с общия размер на публичното финансиране на тези мерки, като се посочва размерът на средствата, изплатени по линия на Механизма и на други фондове на Съюза". Предоставянето на този списък ще бъде ключов елемент, за да се гарантира, че няма двойно финансиране. [↑](#footnote-ref-17)
17. Например: Refurbishment of the research infrastructure of the Bulgarian Academy of Sciences (33), Deployment of ERTMS Level 2 on the railway section Ruse – Kaspichan (192), Purchase and deployment of data storage hardware in a data centre of the Supreme Judicial Council (262). [↑](#footnote-ref-18)
18. Например по следните цели: „Establishing of physical one-stop shops in each NUTS-3 region (or functional area)“, „Deployment of ERTMS on TEN-T“, „New public electric charging stations“, „Number of places for nursing specialisations in universities“; [↑](#footnote-ref-19)
19. Например проверка на място при провеждане на специфично обучение, възложено на външен изпълнител, ако се прецени (въз основа на оценка на риска или на извадков принцип), че документалното потвърждение за извършената услуга следва да бъде допълнено и от физическа проверка. [↑](#footnote-ref-20)