



НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ

ДЕПАРТАМЕНТ ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ

МП „УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТИ ПО ФОНДОВЕ И ПРОГРАМИ НА ЕС“

Предизвикателства пред одита на средствата от ЕС на прага на новия програмен период

САМОСТОЯТЕЛНА РАБОТА КЪМ КУРС
АДММ 922 „ОДИТ НА ПРОЕКТНАТА ДЕЙНОСТ“

Автор: Христиан Даскалов, Ф44967

15.12.2013г.,

гр. София

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	3
ОДИТ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС ПРЕЗ ПЕРИОДА 2007-2013 – ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ	4
БЕНЕФИЦИЕНТИ	4
НЕЗАВИСИМИ ОДИТОРИ	5
ИЗП. АГЕНЦИЯ "ОДИТ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС"	8
СМЕТНА ПАЛАТА	10
ЕФЕКТИВНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2014-2020	13
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	17
ИЗТОЧНИЦИ	18

ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящата статия ще бъде разгледан въпросът за това кои са основните предизвикателства за справяне и преодоляване пред одита на средствата от ЕС през новия програмен период – на база натрупаната практика, положителен опит и недостатъци в системата на управление на средствата от ЕС като се разгледа както администрирането на одитната дейност, така и изпълнението ѝ, респективно – основните изводи от одита на средствата от ЕС.

Основната информация в статията е от проведената в края на м. октомври 2013г. конференция на тема „Одит на средствата от Европейския съюз”, организирана от Сметната палата и Института на дипломираните експерт – счетоводители. Обобщените резултати от конференцията показват, че през първия седемгодишен програмен период като страна-член на ЕС, България се справи сравнително успешно с управлението на европейските средства, а количеството допуснати грешки намалява със всяка изминала година. Паралелно с това участниците в конференцията – представители на заинтересованите страни в одитния процес се обединяват около мнението, че процедурата за управление на тези средства е прекалено усложнена, с голям брой органи, чийто правомощия понякога влизат в конфликт, стига се до различни практики и разнوبой. Всички тези и др. предизвикателства пред одита на средствата от ЕС следва да бъдат въпрос на внимателно обследване с цел оптимизиране на процесите и процедурите през новия програмен период като се вземе предвид защитената в настоящата статия теза, че е необходим цялостен пакет от мерки, който да прецизира рамката за управлението на средствата от ЕС, тъй като всяка промяна на един или друг етап от процеса, в т.ч. одитната дейност, е взаимнообвързана с останалите аспекти на проектното управление.

ОДИТ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС ПРЕЗ ПЕРИОДА 2007-2013 – ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

На прага на новия програмен период всички заинтересовани страни имат вече изграден детайлен поглед върху съществуващите несъвършенства в управлението на средствата от ЕС и одитната дейност в частност. В рамките на настоящата глава е направен опит за обобщаването им (макар и не изчерпателно) по групи:

1.1. Бенефициенти

Анализът, целят да обобщи някои основни положения общовалидни за системата¹, започва от бенефициентите, тъй като смисълът от управлението на европейските средства е съсредоточен именно към постигането на определени цели отвъд административните (които се явяват в служба на основните).

Скорошно изследване², дело на Асоциацията на индустриалния капитал в България (АИКБ), идентифицира главните проблеми от гледната точка на бенефициентите при усвояване на средствата от ЕС, свързани с одитната дейност. Според АИКБ одитите и проверките на средства от ЕС, обаче не трябва да водят до създаване на неопределеност за участниците в процеса на проектиране, реализиране и отчитане на дейностите по проектите, нито до санкциониране на участници в процеса за пропуски на други участници (или за системни пропуски). Друга точка на несъгласие е свързана с налагането на санкции, за чието обжалване не е предвиден ред.

Причините за съществуващите несъвършенства членовете на АИКБ – средни и големи предприятия от цялата страна в ролята си на бенефициенти или изпълнители/под-изпълнители по проекти от всички сфери на публичното управление, търсят както на национално ниво, така и на европейско. Така например, нееднозначните разпоредби на ЕС, чието прилагане от страните – членки предполага риск от последващи разнопосочливи тълкувания, е причина за недоволство от първостепенен характер, която оказва влияние по отношение на констатирането на

¹ Бел. автора: В статията не са обект на анализ различията между видовете одит – одит на системи и одит на изпълнението, а общите изводи за одита на средствата от ЕС през настоящия програмен период, които произтичат както от наблюденията върху конкретни проекти, мерки и програми, така и върху цялостната организация на одитния процес, съобразно дейностите/процесите в организациите.

² „Идентифицирани проблеми от бенефициентите при усвояване на средствата от ЕС, свързани с проверки и одити“ (2013), Добрин Иванов - изпълнителен директор на Асоциацията на индустриалния капитал в България.

разнородни и спорни по своя характер „нарушения“ във връзка с получаването на държавна помощ, защита на конкуренцията, регламентиране на публично – правни и частно – правни възложители и др.

Същевременно с това е обърнато внимание на нееднозначната и често променяща се нормативна уредба на национално равнище (ПМС 121, ПМС 55/69, ЗОП, Методологии и вътрешни правила на УО и ДО), която също оказва непозитивно влияние в одитния процес, но е провокирана от липсата на предвидимост и предсказуемост в действията на органите на законодателната и изпълнителна власт на национално ниво, и техните администрации.

Друга слабост в одитната система за настоящия програмен период, изтъкната от АИКБ, е често-променящата се структура за усвояване на средствата от ЕС по отношение на закриване и реструктуриране на УО и МЗ, откриването на нови, трудната приемственост между отделните кабинети и трудно идентифициране на реда за комуникация между самите управляващи органи и отношенията им с бенефициентите. Това обстоятелство се предполага, че ще смекчи своето влияние с натрупването на опит през настоящия програмен период и няма да има определящо значение в периода 2014-2020, за сметка на другите две проблематични области, които изискват по-задълбочено осмисляне на стратегическо управленско ниво.

Другите забележки от страна на бенефициентите включват (но не се ограничават до) „твърде тромавите“ писмени съгласувателни и разрешителни процедури - с дълги срокове и без гаранция за прилагането на указанията.

1.2. Независими одитори

Външните независими одитори представляват важна част от одитния процес (редом със Сметната палата, Изпълнителната агенция „Одит на средства на ЕС“ и звената за вътрешен одит на бенефициента/УО) и като такива следва да им бъде отделено съответното внимание при всяка подходяща възможност, тъй като тяхната институционална тежест формално не предполага съизмеримост и съпоставимост с възможностите за влияние от гледна точка на оптимизиране на управлението на средствата по фондове и програми на ЕС, с които разполагат държавните одитни органи като част от системата на държавната администрация.

Седем са основните насоки, в които Института на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС) констатира несъвършенства, пречещи на одитния процес³:

1. Реда за избор на регистриран одитор по проектите, финансирани със средства на ЕС;
2. Образците на документи при договаряне на обхвата и вида на ангажименти и процедурите за изпълнение;
3. Липсата на унифицираност в указанията и изискванията на УО/МЗ за вида, начина и сроковете на изпълнението на ангажимента на регистрирания одитор;
4. Липсата на координация и сътрудничество между СО, УО/МЗ и ИДЕС;
5. Неразбирането и недостатъчното обучение на служителите на УО/МЗ за характера и работата на регистрираните одитори;
6. Състоянието на отчетността и неразбирането на бенефициентите за характера на работата на регистрираните одитори;
7. Формализирането на политиките на ИДЕС за работа на регистрираните одитори по ОП и други международни институции.

Що се отнася до процеса на избор на одитор, критерият „най-ниска цена“, както и в много други отношения на търговете и поръчките – било то за услуги, дейности, доставки и т.н., не винаги е „работещият“ критерий за подбор, но пък и нормативната уредба и административната практиката затвърждават именно него. Включването на твърде специфични и тясно специализиращи изисквания, имащи дискриминиращ и/или ограничаващ конкуренцията елемент, е друга приложима забележка, позната ни от практиката по обществените поръчки в цялата ѝ разнородност. Липсата на квалификация на членовете на комисиите по избор на одитори, неунифицираните изисквания на отделните УО/МЗ към работата на одиторите и вменияването в обхвата на проверката на обекти, които надхвърлят компетентността на одиторите само допълват богатия списък от проблематични области по т.1.

По отношение на образците на документи при договаряне на обхвата и вида на ангажименти и процедурите за изпълнение забележките варират от съдържанието на самите „договори за одит“ до изисквания като това за приложение на вече отменени

³ Констатациите са на Валя Йорданова, регистриран одитор, представител на Института на дипломираните експерт-счетоводители - "Проверки от регистрирани одитори на проекти, финансирани със средства от европейските фондове и програми - проблеми и поуки" (2013г.);

стандарти като “Методиката за определяне на количеството работни часове, необходими за изпълнението на независимия финансов одит”.

По повод на липсата на унифицираност в указанията, такива са налични както между различните УО/МЗ, така и между различните служители в рамките на един и същ управляващ орган, или поне това са впечатленията у независимите одитори.

Въпреки огромните средства вложени по програми като „Административен капацитет“ и „Техническа помощ“, одиторите констатираха (по т.4) липса на обмен на информация между УО/МЗ, СО, ИА “ОСЕС” и ИДЕС за качеството на проверките на регистрираните одитори по проекти на ОП, вкл. проблемните случаи; липса на координация по проблеми на регистрирани одитори при работата или по проверки на проекти по ОП; непредприемане и неkoordinиране на общи действия, в редица от случаите. Недостатъчен административен капацитет и недостатъчно познаване на дейността на независимите одитори прозира у дейността на служителите в държавната администрация и от т.5 на критичните области, открити от първите, по повод на налагането към изисквания към действия на одитора в противоречие с професионалните стандарти. Подобни са забележките и към самите бенефициенти (по т.6).

Последното направление на коментар – т.7 „Формализирането на политиките на ИДЕС за работа на регистрираните одитори по ОП и други международни институции“ всъщност се явява и възможно решение, доколкото неговото слабо застъпване е очертано като проблемна област. Липсата на разработена методика в помощ на УО/МЗ и бенефициентите за оценки на техническите предложения на регистрираните одитори при търговете е проблем, който е както от компетенциите на одиторите и техните представителни организации, така и от компетенциите на държавните институции, които следва да проявят политическа воля за имплементирането на подобни корпоративни „браншови“ стандарти в тази и други сфери на управлението на европейски проекти, за да направят процеса по-ефективен, експертен и близък от участващите страни и спецификата на тяхната дейност. Не винаги администрацията е тази, която има готовите решения, особено когато се касае от обществените поръчки – точно обратното – слабостите в една система и пътищата за отстраняването им са от компетенциите на субектите от тази система.

1.3. Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“

Безспорно от всички заинтересовани страни на национално ниво ИА ОСЕС има най-всеобхватен поглед върху одита на средствата от ЕС, тъй като за разлика от останалите участници в процеса, естеството на нейната дейност и институционалната ѝ природа ѝ отреждат изключително дълбока и тясна специализация в осъществяването на специфични одитни дейности по фондове и програми на ЕС в съответствие с международните споразумения за предоставяне на средства от ЕС и съответните регламенти на ЕС, отнасящите се до управлението и контрола на предоставените средства по Структурните фондове, Кохезионния фонд и предприєдинителните фондове на ЕС.

В случая следва да бъде направено уточнението, с оглед на противоречивото тълкувание по въпроса, че ИА ОСЕС като одитен орган⁴ извършва външен контрол за организациите, но вътрешен като елемент от системата за управление и контрол за България, тъй като следва да бъде разглеждано и международното ниво на контрол, което не е обект на настоящата статия, с оглед на преследваните цели за изясняване на предизвикателствата в национален аспект, но има важно значение за функционирането на цялостната система.

Изводите за настоящия седемгодишен период според представителите на ИА ОСЕС, настрана от политическата позиция, че системите за управление и контрол работят ефективно, са свързани с необходимостта от подобрения в посока⁵: опростяване на контрола; съкращаване на сроковете при селекцията и управленската верификация; подобряване на практиката по прилагането на законодателството и контролиране на възлаганите от бенефициентите обществени поръчки; подобряване на проверките на място - завишаване вниманието върху контрола на качеството на инвестициите; подобряване на одитната следа.

Пропуските от системен характер, разделени в две основни групи - без и със финансово влияние, се описват обстойно ежегодно в контролни доклади от които е

⁴ С Постановление № 305 на Министерския съвет от 11.12.2008 г. Дирекция „Одит на средствата от Европейския съюз“ в Министерство на финансите се преобразува, считано от 1 януари 2009 г., в Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (ИА „ОСЕС“) към министъра на финансите с цел укрепване на административния капацитет и независимостта на Одитния орган (ОО) за постигане на засилен контрол върху законността, редовността и допустимостта на разходите със средства на Европейския съюз (ЕС).

⁵ По данни на Добринка Михайлова – изп. директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ – „Ролята на одитния орган в системата за управление и контрол на средствата от ЕС“ (2013);

видно, че те (финансовите) са главно по повод на констатирани недопустими разходи - около 20 % от установените грешки и във връзка с финансови корекции за установени нарушения в тръжните процедури - близо 80 % от грешките. Това поражда въпроса не е ли по-добре да се засили предварителния за сметка на последващия контрол с оглед на ясно изразените проблематични места в процеса, основно по повод на провеждането на обществените поръчки. На същия следва да се отговори убедително през новия програмен период ако в действителност стратегическата цел е за изграждане на ефективни системи за управление и контрол.

Конкретните факти от извършените одити на операциите по оперативните програми за 2011г. от страна на ИА ОСЕС показват, че по проверените 238 процедури за обществени поръчки, при 56 от тях са установени нарушения, за които са предложени финансови корекции ⁶. Основните констатирани видове нередности, свързани с възлагането на обществени поръчки, се отнасят до⁷:

- непровеждане на приложимата процедура или разделено възлагане на предмета на обществената поръчка на части; - непубликуване на обявление за обществена поръчка в Официалния вестник на ЕС; - наличие на дискриминационни изисквания в обявлението; - неоснователно отстраняване на кандидати; - избраният изпълнител не отговаря на изискванията на възложителя или не е представил изискуемите от Закона за обществените поръчки документи; - допълване на документацията за участие с изисквания, които не са посочени в обявлението и наличие на изискване към участниците за представяне на документ, без да е посочен съответния критерий за подбор; - методиката за оценка на офертите не съдържа точни указания за определяне на оценката; - смесване на критерии за подбор с критерии за оценка; - закъснение при предоставяне на отговор при постъпило запитване за разяснение и др.; - изменение на условията за възлагане и изпълнение на поръчката преди сключване на договора.

⁶ Общата стойност на установените при одитите на операциите грешки с финансово влияние по оперативните програми е 3 190 773,95 лв. Основен дял от тези грешки представляват предложените финансови корекции за нарушения при възлагането на обществените поръчки – 2 472 260,86 лв.

⁷ Данните са от Доклад за дейността на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ за 2012 г.

1.4. Сметна палата

Одитите на средствата от ЕС представляват един от приоритетите при одита на изпълнението⁸, осъществяван от страна на Сметната палата⁹. При осъществяването му се прилагат подходът на директните съществени проверки (*при проверката на дейностите по оценка и избор на проекти, изпълнение на договорите и резултати*) и системно-базираният подход (*при проверката на верификациите, плащанията и мониторинга*), а при анализа на ефективността на одитираната дейност и резултатно-ориентираният подход - като се съпоставят установеното фактическо състояние с критериите за оценка.

Редом с това Палатата взема участие в паралелни одити в рамките на работните групи към Контактния комитет на ръководителите на одитните институции на страните-членки на ЕС по структурните фондове¹⁰. Така например, Сметната палата извършва одит на изпълнението „Опростяване на регулациите за Структурните фондове” за периода от 01.01.2007 г. до 31.12.2011г., чиято цел е да се провери дали мерките за опростяване са въведени напълно или частично, какви правила и стъпки на национално ниво са предприети за тяхното прилагане, как мерките се изпълняват и какъв е опитът на страната-членка – тема от интерес за по-доброто планиране и програмиране на новия програмен период сама по себе си. Основанията за инициране на одита са свързани с допусканите грешки, неправилното разбиране на регламентите, времеемкостта на управлението, сложните административни процедури и неправилното им прилагане, произтекли като резултат от сложните правила на СКФ.

Тези най-често констатирани грешки през настоящия програмен период, съобразно одитите на Сметната палата, включват:¹¹

⁸ Бел. автора: Сметната палата осъществява както финансов одит, който включва одит на финансовото управление и одит на финансовите отчети, така и одит на изпълнението и други специфични одити. Вж. подробно: Одитни стандарти за дейността на Сметната палата, ДВ, бр. 63// 2002.

⁹ Съгласно Закон за СП, чл.6, ал. 2, т.4: „Сметната палата одитира и средствата от фондове и програми на ЕС, включително управлението им от съответните органи и крайните ползватели на средствата”.

¹⁰ Вж. подробно: Одитен доклад № 0300001012 за извършен одит на изпълнението „Опростяване на регулациите за Структурните фондове” за периода от 01.01.2007 г. до 31.12.2011г.

¹¹ Валери Апостолов, Доклад „Опитът на Сметната палата при одити на изпълнението на средства от Европейския съюз”, Сметна палата, 2013г.

- системното забавяне, неизпълнение/ частично изпълнение на дейности; - непостигане на целите; - неподходящи индикатори за оценка на изпълнението; - липса на анализ на резултатите от изпълнението; - необвързване изпълнението на индикаторите с размера на изплатените суми; - неосигурена устойчивост на програмите/проектите.

По отношение на организационната структура и административен капацитет, които трябва да обезпечават финансово управление и контрол, както и управлението на проектите в по-широк смисъл, Сметната палата отбелязва като недостатъци общовалидни за системата: текучеството; необходимостта от повишаване на капацитета на УО, МЗ и бенефициентите; честите организационно-структурни промени.

Неефективните контролни процедури; неспазването на сроковете за извършване на верификацията и плащанията, водещи до забавяне на изпълнението и др. проблеми от финансово-управленски и контролен аспект допълват списъка с констатации. Неизпълнението или частичното изпълнение на Годишния план за проверки на място, липсата на оценка на риска при планиране на проверките на място, неефективния мониторинг, също са засегнати.

Що се отнася до вътрешната нормативна уредба проблем представляват неактуализираните вътрешни актове във връзка с измененията в европейското и националното законодателство, честите изменения в нормативната уредба, необходимост от въвеждане на процедури в Наръчници и вътрешни правила.

Обект на интерес в настоящата статия обаче, са не толкова конкретните одити (и изведени препоръки), осъществени от Палатата през изминалия програмен период – на организации от системата на управление и контрол на средствата от ЕС и/или конкретни проекти/мерки/програми (докладите от които могат да бъдат видени на страницата на БОИ), а обобщените от представители на Сметната палата проблеми и предизвикателства за решаване по повод на осъществяването на одитната дейност в административен и съдържателен аспект. В този смисъл с голям интерес се очаква излизането на одитния доклад по одита на подготовката за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на ЕС през новия програмен период 2014-2020 г. (на етап изпълнение).

Дотогава интерес будят направените констатации, засягащи администрирането на нередности по ОП, съфинасирани от СКФ¹² (одитиран период 01.01.2010 г.- 30.06.2011 г.). Съгласно извършения одит, за постигане на ефективно изпълнение на дейностите при администрирането на нередности, са необходими допълнителни усилия за преодоляване на установените слабости, а именно:

- критериите за планиране и оценка на изпълнението на дейности в МВР не са измерими и обективни;

- липсва единен формат за въвеждане на информация в IMS и ИСУН, което не осигурява възможности за адекватен мониторинг, надеждност на информацията и индивидуализиране на отговорността при промяна;

- няма утвърдена методика за въпросите, които следва да бъдат проверявани, с което не е осигурен ефективен унифициран подход при извършване на проверките;

- разкрити случаи на нередност не са регистрирани и докладвани три месеца след тяхното установяване, което поражда рискове за възстановяване на неправомерно платените суми;

- не е описана процедура за проверка дали преди докладване на нередности до ОЛАФ, същите са били включени в отчет за разходите, представен на ЕК, което поражда рискове за спазване на изискванията на Регламент (ЕО) № 1828/2006 г.

В резултат на извършване на одита са дадени препоръки към редица органи на изпълнителната власт, а извършения последващ контрол за изпълнение на препоръките установява, че са предприети мерки за изпълнението им и са постигнати положителни резултати за подобряване на дейността по администриране на нередности по ОП, в т.ч. и във финансово изражение.

¹² Валери Апостолов, Доклад "Опитът на Сметната палата при одити на изпълнението на средства от Европейския съюз", Сметна палата, 2013г.

ЕФЕКТИВНИ РЕШЕНИЯ ЗА ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД 2014-2020

В настоящата глава не е правено разграничение между препоръките за повишаване ефективността на одитния процес в частност и на системите за управление и контрол на средствата от ЕС в по-общ смисъл (*с оглед на направеното в началото на статията пояснение, че одитната дейност не може да се разглежда отделно от проблематиката на цялостното управление на средствата по СКФ*).

Липсата на подобно разграничение е логично и обосновано с оглед на факта, че препоръките излизат от, но не се отнасят само до, конкретни заинтересовани страни (stakeholders). Още повече, че международните институции (като Европейската сметна палата), които не са обект на настоящата публикация, сертифициращият орган (СО), както и УО/МЗ по отделните оперативни програми¹³, и одитните звена към съответните министерства¹⁴ (*които също не са обстойно представени в публикацията*), следва да бъдат взети в предвид при провеждането на едно по-обстоятелствено изследване в бъдеще, отразяващо конкретни бележки според спецификите на отделните оперативни програми и европейската практика в дадената област на проектното знание. Унификацията е важна нишка/тенденция за развитие на одитната дейност по отношение на управлението на проекти, финансирани със средства от ЕС, но паралелно с това следва да се развиват и процеси на специализация, съобразно различните области на интервенция, без обследването на които няма как да се дадат правилните решения.

Ако започнем с анализ на рисковите фактори при одита на средствата от ЕС в практиката на Сметна палата, и подкрепим анализа с аргументи от вече проведените одити и констатирани проблемни места, ще установим, че на прага на новия програмен период са по-важни принципните въпроси, отколкото техническите по изпълнението на които се работи.

¹³ Бел. автора: Не бива да се подценява значението и позициите на УО/МЗ по повод на предизвикателствата пред одитния процес и неговата ефективност, тъй като УО по правило носят цялостната отговорност за финансовото управление и контрол на съответните оперативни програми в съответствие с принципа на добро финансово управление. Подобряването на одитната следа е от компетенциите на УО, а техните указания към одиторите на отделните проекти, финансирани от съответната програма, до голяма степен предопределят ефективността от работата на последните.

¹⁴ В съответствие с изискванията на Закона за вътрешния одит в публичния сектор (ЗВОПС) в рамките на министерството е обособено звено за извършване на одиторски порверки и инспекции – дирекция „Вътрешен одит“ (ВО). Вж. подробно: Наръчник за вътрешен одит, Централно хармонизиращо звено за вътрешен одит, Дирекция „Вътрешен контрол“, Министерство на финансите, София, 2006г.

Така например, от Сметната палата препоръчват¹⁵ на принципна основа да се избягва мислене от типа *„бенефициентите допускаха грешки, вече са ги осъзнали“* и *„няма нужда да обменяме опит и информация - справяме се добре“*, които биха възникнали с оглед на високата усвояемост в края на програмния период и постигната и добрите нива на допуснатите грешки, които остават под 2% от договорените средства (с изключение на една от програмите). Според проф. Валери Димитров – председател на Сметната палата, работещо решение в стратегически план е да се създаде аналитично звено, което да анализира добрите и лоши практики при управлението на европейските средства и да предлага добри решения, които могат да се прилагат по всички програми. Една от задачите на новото звено (*което би трябвало да е към изпълнителната власт, според проф. Димитров*) е да направи цялостно проучване на първия 7-годишен период по всички фондове и програми.

Допълнително основание за по-задълбочен анализ в някои сфери от интерес за одитната дейност представлява фактът, че България и Румъния са в черния списък на Европейския съюз заради лоши практики при провеждането на обществените поръчки – основната констатирана по-рано причина за налагането на финансови корекции.

Не може и не бива да се очаква, че законодателните решения в тази насока са единственият възможен път. Наивно е да се смята, че каквито и да било промени в Закона за обществените поръчки (ЗОП) ще възспарт злоупотребите при осъществяването на обществени поръчки по повод на тяхното възлагане, изпълнение и ефикасност, сами по себе си¹⁶. Законът може да претендира да регулира тези отношения, от чието коректно съблюдаване и изпълнение всяка от страните в процеса - и бенефициентът, и частния контрактор, могат да намерят начин за отклонение, стига да има воля за това (*особено ефективно в българската практика страните постигат опорочаване на процедурите в синергично съглашателство помежду си - т.н. синдром на предварително уговорените търгове*).

Този коментар се подкрепя и от представители на Министерски съвет. Според вицепремиера Зинаида Златанова проблемът *„не е в Закона за обществените поръчки, а в неговото прилагане“*. Според данни, цитирани от Златанова пред членовете на парламентарната комисия по европейски въпроси и контрол на европейските фондове,

¹⁵ Красимир Димитров, „Анализ на рисковите фактори при одита на средствата от ЕС в практиката на Сметната палата“, дирекция „Одити за съответствие при финансово управление“, Сметна палата, 2013г.

¹⁶ Вж. подробно: <http://borkor.government.bg/bg/pubs/3/124>

при близо 70% от търговете е участвал само един кандидат, което означава липса на конкуренция. Причината, според вицепремиера, е качеството на тръжната документация, която очевидно е била написана за определени кандидати¹⁷.

Примерът с обществените поръчки се дава, за да се покаже, че ефективно решение за оптимизацията на одитния контрол би могло да се окаже оптимизирането на трети системи, което би позволило редуцирането на контрола за сметка на неговото качествено подобряване, или поне това е една от темите за размисъл, зададени от експертите на ИА „Одит на средствата от ЕС“ с оглед на обстоятелството, че крайната цел на одита по отделните проекти е да се придобие разумна увереност, че сертифицираните разходи са верни и свързаните с тях трансакции са редовни и законосъобразни. Разбира се, това би важало основно по повод на одита на операциите, тъй като при системният одит нивото на доверие и параметрите на извадката от операции се определят на база на резултатите от предходни одити на системите - колкото по-добри и ефективни са системите за контрол в УО, МЗ и СО, толкова по-малко проверки има при крайните бенефициенти.

Що се отнася до възможните решения на предизвикателствата, съобразно експертизата на независимите външни одитори, представителите на Института на дипломираните експерт-счетоводители виждат частично подобрене по повод на констатираните проблемни места с приемането на Инструкцията на МФ (СО) от юли 2013г., чрез която се прави опит за подобрене и унифициране обхвата и спецификата на технологията на ангажимента на проверки на проектите по ОП от регистрираните одитори; съдържанието и техническото оформяне на доклада на регистрирания одитор (*доклад за констатации*); насоките за изискване към техническите предложения на регистрирани одитори при избор на изпълнител за проекти по ОП и регламентирането и регулирането на услугите по проверки по МСССУ 4400 на проекти по ОП¹⁸.

Без да се влиза в твърде голяма конкретика що се отнася до технологичната специфика на одитния процес, основните решенията за подобрене за идващия програмен период 2014-2020 г., според ИДЕС, се крият в координирането и съвместната работа на СО, УО и ИДЕС в областта на контрола на проектите по ОП чрез

¹⁷ Вж. подробно: <http://www.mediapool.bg/bulgaria-i-rumaniya-sa-v-cherniya-spisak-na-es-za-obshtestvenite-porachki-news212951.html>

¹⁸ Валя Йорданова, Доклад *“Проверки от регистрирани одитори на проекти, финансирани със средства от европейските фондове и програми - проблеми и поуки”*, Институт на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС), 2013г.

следните нормативните документи: - доразработването на Инструкцията на СО; - указанията на отделните УО за отчетността и независимите проверки от регистрирани одитори на проекти по ОП; - унифициране и стандартизация спрямо професионалните стандарти;

ИДЕС намира като решение на проблемите и работа в насока: - текуща комуникация на УО, СО и ИДЕС по проблеми на регистрирани одитори и по извършвани от тях проверки. Комуникация с ИА ОСЕС; - разширяване контрола по качество на ИДЕС относно ангажиментите по МСССУ 4400 по проекти на ОП; - обучения на представители на УО и СО от страна на ИДЕС относно МСССУ 4400; - съвместно разработване на препоръчителни насоки, указания и методики за определяне на подходящи критерии и техники за оценка на технически предложения на регистрирани одитори за проверки на проекти по ОП.

От Съвета за контрол на качеството на одиторските услуги към Института на дипломираните експерт-счетоводители, които разработват правилата по които се извършва този контрол, съдържанието на единния годишен отчет на регистрираните одитори, вътрешните контролни документи (каквито са въпросниците по които се осъществява контрола), плана за проверките, извършват обучение на контрольорите, преглеждат, приемат и утвърждават резултатите от проверките, предлагат също така промени в три основни направления¹⁹:

- Единния годишен отчет на одитора;
- Правилата за контрол върху качеството на дейността на РО;
- Изготвянето на въпросник за проверка на ангажимент по договорени процедури – одит на проект.

Не на последно по значение място са предложенията за решения на бенефициентите по проекти, финансирани със средства от ЕС, и тези на изпълнителите на дейности по проекти, представени от Асоциацията на индустриалния капитал в България. Те предлагат създаване на Арбитражна комисия на централно равнище, където да се прилагат всички доказателства, а срокът за произнасяне да бъде 1 седмица; АИКБ предлага решенията на Арбитражната комисия да подлежат на касационно обжалване по правилата на АПК пред административните съдилища по

¹⁹ Детайлна информация за направените предложения може да бъде намерена от: Росица Тричкова, Доклад "Контрол върху качеството на одиторските услуги при извършване на одит по проекти, съфинансирани със средства от ЕС", Съвет за контрол по качеството на одиторските услуги, ИДЕС, 2013г

местоизпълнение на проекта, обект на финансиране като Административният съд да се произнася с решение в срок до два месеца от датата на постъпване на жалбата в съда и решението му е окончателно.

Предложенията на АИКБ са резонни с оглед на факта, че съществуват редица проблеми по прилагането на ГПК по настоящем, в случай на налагането на финансови корекции - дълъг и бавен съдебен процес (средна продължителност – 7 г.); - изискуема такса материален интерес – 4 % върху стойността на иска; - производството е по адресна регистрация на ДО – което означава основно София.²⁰ Според бенефициентите всичко това застрашава не само успешното изпълнение на съответния проект, но и финансовата стабилност на бенефициента, а конкретно за публично-правните бенефициенти – застрашава се успешното реализиране на политики със средства от ЕС, изпълнението на бюджетите, усвояването на средствата от ЕС от България²¹.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представените в настоящата статия предизвикателства пред одита на средствата от ЕС на прага на новия програмен период не претендират за изчерпателност. Те обобщават една от многото дискусии между заинтересовани страни в края на настоящия период, но дават систематичен поглед върху проблема, който позволява неговото надграждане с реални решения за приложение в административната практика, тъй като одитът преди всичко трябва да е гарант за ефективността и ефикасността на усвояването на средствата, а не обстоятелство, което възпрепятства процеса или води до разкриването, но не и до отстраняването на системните пропуски.

²⁰ Вж. подробно: Добрин Иванов, Доклад „Идентифицирани проблеми от бенефициентите при усвояване на средствата от ЕС, свързани с проверки и одити“, Асоциация на индустриалния капитал в България, 2013г.

²¹ Бел. автора: Ако се върнем на по-рано разгледана тема, но също така в духа на тромавите административни процедури по обжалване – конкретно що се касае до процедурите по възлагането на обществени поръчки, на дневен ред като проблем за публично-правните и частно-правните бенефициенти изниква и друг „наболял“ въпрос – този с т.нар. „професионални обжалвачи“ - фирми, които участват в конкурсите само и единствено с цел да обжалват решението за краен победител и с това да принудят класирания първи да се „споразумее“ с тях, с цел недопускане на стопиране на процедурата и нанасянето на повече вреди на интересите на фирмата-изпълнител. Или иначе казано - рекет в най-чист вид, при това разработен като бизнес. (според констатации на представители на Националното сдружение на общините в Република България). И в двата случая – при обжалване на обществени поръчки, и при налагане на финансови санкции, следва да има по-гъвкави процедури, които да атакуват проблема, без да създават други на мястото на (не)решения. Вж. подробно: Христиан Даскалов, Доклад „Какво се случва и какво предстои да се случи в сектора на обществените поръчки у нас“, БОРКОР, 2012г.

ИЗТОЧНИЦИ

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Красимир Йорданов, Учебник „Основи на одита“, София, 2005г.
- *Наръчник за вътрешен одит*, Централно хармонизиращо звено за вътрешен одит, Дирекция „Вътрешен контрол“, Министерство на финансите, София, 2006г.
- Христиан Даскалов, Доклад „Какво се случва и какво предстои в сектора на обществените поръчки у нас“, БОРКОР, 2012г.
- Валя Йорданова, Доклад „Проверки от регистрирани одитори на проекти, финансирани със средства от европейските фондове и програми - проблеми и поуки“, Институт на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС), 2013г.;
- Добринка Михайлова, Доклад „Ролята на одитния орган в системата за управление и контрол на средствата от ЕС“, Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“, 2013г.;
- Петко Димитров, Доклад „Контролът върху европейските фондове от гледна точка на работодателите“, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България, 2013г.;
- Росица Тричкова, Доклад „Контрол върху качеството на одиторските услуги при извършване на одит по проекти, съфинансирани със средства от ЕС“, Съвет за контрол по качеството на одиторските услуги, ИДЕС, 2013г.;
- Людмил Спасов, Доклад „Ролята на вътрешния одит в контекста на одита на европроектите“, Институт на вътрешните одитори в България, 2013г.;
- Добрин Иванов, Доклад „Идентифицирани проблеми от бенефициентите при усвояване на средствата от ЕС, свързани с проверки и одити“, Асоциация на индустриалния капитал в България, 2013г.

АДМИНИСТРАТИВНИ ДОКУМЕНТИ

- Регламенти (ЕО) № 1083/2006 на Съвета 11 юли 2006г.
- Регламент (ЕО) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006г.
- Регламент(ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006г.
- Международни одиторски стандарти
- Професионални практики по вътрешен одит
- Закон за Сметната палата
- Закон за независимия финансов одит
- Закон за вътрешния одит в публичния сектор
- Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
- Подзаконови нормативни актове, свързани с управление на средствата от ЕС
- Одитен доклад № 0300001012 за извършен одит на изпълнението „Опростяване на регулациите за Структурните фондове” за периода от 01.01.2007 г. до 31.12.2011г.

ИНТЕРНЕТ ИЗТОЧНИЦИ

- <http://aeuf.minfin.bg>
- <http://bulnao.government.bg>
- <http://borkor.government.bg/bg/pubs/3/124>
- <http://www.ides.bg/Institution.aspx>
- <http://www.mediapool.bg/bulgaria-i-rumaniya-sa-v-cherniya-spisak-na-es-za-obshtestvenite-porachki-news212951.html>
- <http://www.mediapool.bg/targovete-sa-slaboto-myasto-na-evropeiskite-proekti-news212838.html>