

РОЛЯТА НА ОДИТНИЯ ОРГАН В СИСТЕМАТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

Добринка Михайлова

Изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС”

Настоящата презентация ще представи накратко функциите на одитния орган, макар че функциите и ролята са познати в системата за управление и контрол. Накратко ще се посочат организацията и правната рамка, одитната вселена, ключовите участници в системата за управление и контрол и мисията на ИА „Одит на средствата от ЕС” като одитен орган. Ще се представят стъпките към увереност, които се очаква да бъдат изразени пред ЕК, а именно, минавайки през системния одит и одити на операциите, да се издаде годишен контролен доклад и одиторско мнение. Ще се представят някои основни изводи, направени от Агенцията в резултат на извършената работа като одитен орган, и в заключение ще се обсъди едно предизвикателство във връзка с дискутираната тема.

Одитният орган е централизирана структура към министъра на финансите и това е Изпълнителна агенция „Одит на средства от ЕС”. Агенцията се състои от 61 служители, 54 от тях са одитори, всички те са сертифицирани със сертификат за вътрешен одитор по Закона за вътрешния одит в публичния сектор, по-голяма част от тях вече притежава и международно признати сертификати на Института на вътрешните одитори. Одитният орган е специфичен орган. Той е създаден в резултат на регламентите на Европейския съвет и на Европейската комисия като орган, който да докладва пряко на ЕК за законосъобразността на разходите, които се разходват по европейските средства. Така че одитният орган, от една страна, е външен, защото извършва последващи проверки една година по-късно, след като разходите са извършени, за да издаде одиторско мнение за тези разходи. От друга страна, е и вътрешен, защото е част от системата за контрол, която България е изградила и която всяка държава-членка на ЕС е длъжна да изгради и да има аналогична система. Тя е зададена в европейските регламенти – това са регламентите на Съвета на Европа, прилагащите регламенти, издадени от ЕК, всякакви указания на ЕК, свързани с работата на тези структури, които управляват и контролират европейските средства, също така по силата на финансови меморандуми и договори и глава V на Закона за вътрешния одит в публичния сектор. Това е правната рамка на дейността на одитния орган.

Изискванията към одитния орган са, както за всеки един одитор, да бъде независим и обективен в изпълнение на своите функции. Това е тема, която ЕК наблюдава изключително внимателно и е много критична към всяка една държава. В допълнение, придържането към международно признати одиторски стандарти е задължително изискване към работа на Агенцията.

ИА „Одит на средствата от ЕС” е одитен орган по 5-те оперативни програми, финансирани със средства от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд – „Транспорт”, „Околна среда”, „Конкурентоспособност”, „Техническа помощ” и „Регионално развитие”. Одитен орган е на двете програми, финансирани от Европейския социален фонд – „Развитие на човешките ресурси” и „Административен капацитет”, и осмата оперативна програма е за развитие на сектор Рибарство в България, финансирана от Европейския фонд по рибарство. ИА „Одит на средствата от ЕС” е одитен орган на програмите за трансгранично сътрудничество с Македония, Сърбия и Турция – това са специфични програми, които подпомагат двустранното сътрудничество между държавите. Освен това е одитен орган по финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, норвежкия финансов механизъм и българо-швейцарската програма – по-малки по бюджет програми, но важни за България. Одитен орган е на фонд „Връщане” и фонд „Външни граници”, към МВР. Това е орган, който извършва проверки и предоставя заключителната декларация по ИСПА, Кохезионен фонд, като тази функция е на приключване, остава единствено да се затвори проектът за изграждане на „Дунав мост 2”, а всички останали проекти и финансови меморандуми са вече успешно затворени. Както и по програма САПАРД ИА „Одит на средствата от ЕС” беше сертифициращ орган, но тя е приключена и този ангажимент е отпаднал от дейността на Агенцията, както и програма Шенген. ИА „Одит на средствата от ЕС” е член на групата на одиторите по програмите за трансгранично сътрудничество с Румъния, Гърция, Югоизточна Европа, INTERREG, ESPON, URBACT и Европейското икономическо пространство – това са програми, по които други държави-членки са водещи одитни органи, а Агенцията подпомага тяхната работа като членове на групата на одиторите. Всичко това показва една доста всеобхватна одитна вселена. За всички тези програми, колкото и общата финансова рамка да е еднаква, има много специфични правила и процедури, които следва да се познават добре.

Ключовите участници в системата за управление и контрол на средствата от ЕС са ясно зададени от основния регламент № 1083/2006. Всяка държава е задължена да изгради управляващи органи – тези, които управляват, които издават насоките, селектират, сключват договорите за безвъзмездна помощ или грантови схеми, осъществяват мониторинг върху изпълнението на проектите и впоследствие, когато са уверени, верифицират разходите и ги представят за сертифициране пред сертифициращия орган. Междинните звена са звена, които държавата-членка може да реши да създаде, а може и да не създаде – те не са задължителни. Междинни звена има по две оперативни програми – „Човешки ресурси” и „Конкурентоспособност”. При ОП „Конкурентоспособност” с решение звеното беше закрито, а функциите бяха прехвърлени изцяло в управляващия орган, а в ОП „Човешки ресурси” има три междинни звена, тъй като самата програма е с много различни посоки на инвестиране. По наша информация по тази програма и за следващия програмен период ще се запазят междинни звена, като едното, което е към Министерството на образованието, ще се отдели като самостоятелна оперативна програма.

Сертифициращият орган по Структурните и Кохезионния фонд е дирекция „Национален фонд” в Министерството на финансите, а по отношение на програмата за рибарство е дирекция в ДФ „Земеделие”. Каква е ролята на сертифициращите органи? В този програмен период съществуването на сертифициращи органи е задължително, те са органът, който прави допълнителен контрол преди изпращането на декларациите към ЕК, т.е. на база на извадка те могат да осъществят мониторинг върху дейността на управляващите органи, включително до крайните бенефициенти, за да имат своята увереност, макар и да не са одитори, доколкото разходите са допустими и законосъобразни, за да ги декларират пред ЕК за възстановяване на България.

Друг задължителен елемент е одитният орган. Той също е елемент от системата за управление и контрол. В обхвата на ИА „Одит на средствата от ЕС” са всички управляващи структури, които са посочени по-горе, както и всички крайни бенефициенти. Тук е хубаво да се отбележи, че това е задължителната система. За следващия програмен период е дадена възможност включително държавите да решат дали да имат самостоятелен сертифициращ орган или той да бъде част от управляващите органи. На този етап, предвид добрата дейност на сертифициращите органи в България, те ще бъдат запазени като самостоятелни органи със самостоятелни функции.

Това е системата, която е задължителна и която ЕС очаква да е изградена, да е сертифицирана, да съответства на техните изисквания. Това е системата, която следва да функционира ефективно и да управлява и контролира европейските средства. Одитът, който може да бъде наречен и проверки, е един допълнителен инструмент, който е част по-скоро от верификацията, вид контрол, който може да подпомогне правилната законосъобразна и допустима верификация – това, което се очаква от ЕК. Всяка държава-членка има своето право да реши дали иска да има и такъв допълнителен контрол и одит или счита, че той не носи достатъчно полза.

ИА „Одит на средствата от ЕС” е органът, който дава увереност, че системата за управление и контрол в България функционира ефективно и разходите, които прави България, са законосъобразни и допустими за деклариране. Стъпките към увереност – това е една пирамида, която е представена от ЕК от самото начало на този програмен период. Това са основните дейности на Агенцията: одитна стратегия, оценка за съответствие, системни одити, одити на проекти, годишен контролен доклад, одиторско мнение. Одитната стратегия е задължително изискване към всеки одитен орган. Одитната стратегия е документът, в който се залага подходът, отбелязват се стандартите, пояснява се как ще бъдат направени извадките и включително се посочна какъв е капацитетът. Одитната стратегия се проверява и одобрява от ЕК, актуализира се на годишна база с цел планиране на годишните ангажименти. Оценката за съответствие беше едно сложно упражнение за България, което е малко неудобно да се каже, предвид това, че одитът за съответствие е най-лесният ангажимент. Но това са грешки на растежа и искрено се надяваме, че одитният орган и управляващите научиха своите уроци и за следващия програмен период, когато вече няма да има одит за съответствие, а одит за

акредитация, но по същество е същият, няма да бъдат допуснати проблеми. Този одит се прави еднократно при стартирането на програмите. Системните одити са тези, които се извършват всяка година – така е по стратегията, одобрена до ЕК. За следващата година ще се фокусираме върху проследяване на изпълнението на препоръките ни от предходни одити, макар че не са много отворените констатации, защото успяхме да създадем с управляващите органи добра комуникация и считаме, че управляващите органи, междинните звена, сертифициращите органи разбраха, че трябва да се вслушат в нашите препоръки, разбира се, и да отстраняват слабостите в контрола своевременно, за да могат да продължат да функционират. Интересно е да се отбележи, че ИА „Одит на средствата от ЕС” има много интересна функция при оценката на системите за контрол, излизаща извън стандартите за одит. От една страна, Европейската комисия изисква Агенцията да се придържа към стандартите за одит, от друга страна, задава рамка, правила, които не винаги съвпадат с разбиранията ни на одитори, но въпреки това ние сме задължени стриктно да ги прилагаме. Системните одити се извършват всяка година. При тях се влиза при всички управляващи и междинни звена и сертифициращ орган и се проверяват определени ключови изисквания, които са зададени от ЕК с определени критерии за оценка. Оценката е четиристепенна – от 1 до 4. При оценка 1 системата функционира ефективно и няма проблем, при оценка 2 има необходимост от малки подобрения. Оценки 3 и 4 са нежелани от всеки управляващ орган. В началото на програмния период имаше случаи по няколко оперативни програми между предварителен и окончателен доклад оценката да е 3. Реакцията на комисията е веднага предупреждение да не се изпращат искания за плащане към тях, докато одитният орган не даде увереност, че системата е коригирана. Това е един много силен инструмент и управляващите винаги бързо коригират системата, за да нямат спиране на средства, нещо, което никой не желае да се случи в България. И може би тук е моментът да кажем, че през последните две години България и само още 5 държави са тези, в които няма спряна нито една оперативна програма. И макар че бяха посочени доста критики за контрола, включително и от Сметната палата – да, има слабости в системата, да, има пропуски, но определено системата се научи, самодисциплинира и изключително много подобри. Дали е за сметка на това, че се забавиха верификациите и това ощети бенефициентите, е друг въпрос. Дали можеше да стане по-лесно и по-неболезнено за всички – да, можем да помислим по това. Но като първи програмен период, като първи опит за всички – за управляващ, сертифициращ и одитен орган на този етап системата за управление и контрол се справя добре.

Както беше посочено, системните одити са необходими, правят се обикновено втората половина на годината – в година N, за да се определят параметрите за извадката. Другото интересно за системния одит е, че докладът се изпраща по електронна информационна система и ЕК очаква тези доклади, четете ги веднага, анализира ги и реагира на тях. Системният одит, т.е. как ние извършваме системните одити, одити на операциите, се прави от одитори на ЕК. За да се стигне до момента, в който Комисията се довери на нашата работа като одитен орган, което се случва днес, то е в резултат на множество проверки от

тяхна страна на нашата работа, на нашата методология, на административния капацитет, на обучението ни, което имаме, и преди всичко преповтаряне от тяхна страна на множество от нашите одити на проекти, за да се уверят, че нашите констатации са пълни, че заключенията, които правим като одитори, съвпадат с тези, които те очакват да правим и тези, които те самите правят.

Одитът на операциите също се извършва задължително всяка година, тъй като одиторското мнение за тази, 2013 година се издава за сертифицираните разходи през 2012 г. Това представлява един последващ контрол. Затова системните одити са по-важни за ЕК, защото в тях актуално се посочва дали системата функционира и дали работи. Одитът на операциите се извършва в първата половина на годината, в първите дни на януари, изчаквайки последните сертификати на сертифициращия орган и преглеждайки внимателно популациите си, се правят извадки – използват се задължително статистически извадки, работи се с одитен софтуер. Извадката се проверява от ЕК, тя не може и не следва да бъде манипулирана, защото оттук насетне цялата работа на одитния орган би била поставена под съмнение и неприета. Одитният орган и сертифициращият орган са единствени по 7-те оперативни програми и в случай на грешки в работата им и при оценка на ЕК, че системите не работят ефективно, че няма обективност и независимост в работата, това би означавало автоматично спиране на средствата по всички оперативни програми, докато грешките не се оправят.

Системните одити и одитите на операциите са необходими за издаването в края на годината през месец декември годишен контролен доклад. Този доклад се представя на ЕК задължително преди 31 декември всяка година, като през следващите два месеца Комисията го проверява и решава дали да го приеме или не, с което да признае или не грешките, които са установени в държавата.

Колко одити на проекти са направени от ИА „Одит на средствата от ЕС“? (Вж. Слайд 11 от презентацията) В началото са покрити 100%, защото не е имало искания за плащания – годината е 2010-а и се отнася за сертифицирани разходи в 2009 г. Тоест, през 2007 и 2008 година България реално не е имала сертифицирани разходи към ЕК и е изразходвала единствено и само аванси, защото самите договори все още са били на етап сключване на договори за безвъзмездна помощ и тепърва са преминавали през процедури за обществени поръчки за избиране на конкретните изпълнители. Ясно се вижда забавянето, като искрено се надяваме управляващите да имат много по-голяма готовност с проекти, които да стартират. Първоначално не беше възможно да се направи статистическа извадка предвид малката ни популация. Извадката се прави на искания за плащане. Може да попитате защо не на проект, тъй като говорим за одити на проекти. Защото системата в България – ИСУН, която е задължителна и в нея се вкарва цялата информация по отношение на договорени и верифицирани разходи, е на база искания за плащания от бенефициента с техните отчети и на база исканията за плащания, които управляващият орган е верифицирал, подал на сертифициращия орган и сертифициращият орган е сертифицирал, т.е. пунал в доклад към ЕК. Така че числата (слайд № 11 от презентацията) са броят проекти, които са били одитирани през годините.

Одитът на проект се прави по стандартен контролен лист. Проверката на големите инфраструктурни проекти отнема не повече от седмица, а по-малките проекти и главно т.нар. „меки“ мерки – до 3 дни. Одитите се правят от екип от двама одитора с преглед на документите при управляващ орган, където се сменя част от информацията, и задължително при бенефициент, където се проверяват оригиналите на документите. Обикновено при управляващия орган няма цялата документация по обществените поръчки и работата на комисията се проверява главно на място при бенефициента, както и счетоводството и качеството на инвестицията. Изисква се допълнителна експертиза и от ИА „Одит на средствата от ЕС“, поради което в Агенцията работят няколко инженера, които задължително проверяват техническите спецификации на големите инфраструктурни проекти и, ако има нужда, се наема и допълнителна външна експертиза за контрол върху качеството на инвестициите.

В заключение, одитите на операциите се извършват от ИА „Одит на средствата от ЕС“ в периода януари – юни всяка година. Между юни и началото на август се изготвят предварителните доклади, след което се представят на управляващия орган, а той ги разпространява до бенефициентите. Издава се и предварителен доклад за управляващия орган, в който се натрупват грешките от малките доклади, и още на този етап се представя очакваната грешка за програмата. Важно е грешката да бъде под 2% - това е прагът на същественост, наложен в регламентите, и при грешка, установена в одита на проекти над 2% - това автоматично води до негативни последици и до риск от спиране на плащанията от страна на ЕК.

Пропуските от системен характер са основно от недопустими разходи. Всъщност системните пропуски могат да бъдат със и без финансово влияние. Правят се препоръки към управляващите за подобряване на контролните процедури. Винаги се опитваме да обясним на управляващите, че не е важно колко контрол, кога и как се прави, а е важно да е въведен правилният контрол, контрол, който ще успее да хване проблемите и рисковете в системата.

Недопустими разходи се установяват не толкова много, редки са случаите на индикатори за измами, които са докладвани и предоставяни на компетентните органи. Финансовите корекции, които основно се препоръчват, идват главно от установени нарушения в тръжни процедури, т.е. все още бенефициентите продължават да допускат значително много грешки в контрактуването на обществени поръчки. Дават се препоръки, които се приемат в голямата си част, и управляващите се опитват да коригират своевременно грешките.

Какви са нашите изводи и как смятаме, че системата може да бъде подобрена? Както беше споменато, контролът трябва да се опрости – по-малко, но по-качествен, по-ефективен, по-навременен, по-точен. Тук е въпросът и за ролята на регистрираните одитори, каква помощ може да се окаже по отношение на управленската верификация, на този контрол. Как да стане така, че да има по-малко незаконосъобразни процедури и да бъдат верифицирани по-малко недопустими разходи.

Подобряване на практиката по прилагане на законодателството по обществени поръчки. Всички сме единодушни, че тук има много какво да се прави. Също така подобряване на проверките на място – да се обръща по-голямо внимание на контрола на качеството – това е наше изискване към управляващите. Подобряване на одитната следа, документацията и т.н.

И в края сме поставили няколко въпроса:

- Защо след толкова много контрол нивото на грешка в някои програми е все още над 2%?

- Може ли да се намали контролът за сметка на качеството му?

- Не е ли по-добре да се засили предварителният за сметка на последващия контрол?

- Каква е ползата от одита – вътрешен, външен?

- Може ли да уеднаквим практиката си?

- Научихме ли уроците си за следващия програмен период 2014 – 2020 г.?

В заключение, хубаво е да има дискусия. Разходи за одити на проекти, които се правят от регистрираните одитори, сравнително рядко попадат в извадката на ИА „Одит на средствата от ЕС”, което се определя от факта, че статистически тя обхваща обикновено големите разходи, а разходите за одит не винаги са толкова големи. Въпреки това имаме случаи на попаднали за проверка подобни разходи. Ние не си позволяваме да се изказваме за качеството на работата или да правим анализ на работата на външните одитори по проекти, но сме се сблъскали със случаи, където освен един лист от одитора, в който даже не се и казва, че разходите са законосъобразни, няма никакви други доказателства за вида и количеството на извършената работа. Все по-рядко, доколкото разбирам, има такива случаи. Опитвам се дипломатично да изразя критиката си, но е много важно да се замислим заедно къде и как може да се подобри тази услуга и да се помогне на системата за управление и контрол на средствата от ЕС. Защото аз наистина виждам потенциал, виждам, че като професионалисти регистрираните одитори могат да помогнат много да се подобри системата. Въпросът е да има баланс между полза и разход и да се намери най-добрата форма.