

ОПИТЪТ НА СМЕТНАТА ПАЛАТА ПРИ ОДИТИ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

Валери Апостолов

Зам.-председател на Сметната палата

Одитите на средствата от ЕС, разбира се, са едни от приоритетните одити, които Сметната палата извършва в своята дейност. И затова Сметната палата като външен орган за одит поставя тези одити като приоритет. Ние сме се концентрирали върху извършването на тези одити не само затова, че законът ни дава това право, а затова, че те са съществени по своя бюджет. Одитите, които Сметната палата извърши през последните години по отношение на структурните фондове и Кохезионния фонд, бяха основно на вертикално ниво, като целта беше да бъдат идентифицирани проблеми, които да бъдат отстранени, така че Сметната палата да може да допринесе за доброто управление и доизграждане на системите за финансово управление и контрол.

Проблемните области, върху които се концентрира Сметната палата при тези одити, бе проверката при извършването на мониторинг на оперативните програми и естествено проблемите, свързани с администрирането на нередности. Други проблеми, които бяха набелязани и проверени по време на нашите одити, бяха свързани с насърчаването на заетостта, с икономическата активност, с туризма, дейностите на самата Оперативна програма „Административен капацитет”.

В момента Сметната палата е в подготовка на новия програмен период 2014-2020 г. Европейската комисия поставя нови изисквания при отпускане на средства от европейския бюджет за 2014-2020 г. Размерът на средствата, които се предвиждат за този програмен период, възлиза на 1,33 трилиона евро. Европейският съюз поставя финансирането да бъде обвързано с целите по „Стратегия 2020”, която изисква да се предвиди висок икономически растеж и нови работни места. До края на 2020 г. се очаква нашата страна да получи около 6,6 млрд. евро по структурните фондове по различни програми, което заедно с националното съфинансиране ще достигне 7 млрд. евро и със земеделските инструменти сигурно ще мине над 14 млрд. евро. Отделно от тези траншове са и различните програми, които действат на двустранна основа. Ето затова Сметната палата в момента извършва одити, които са свързани с подготовката за управление на средства за новия програмен период.

Одитът на изпълнението по отношение на контрола на средства от ЕС е основният вид одит, на който акцентираме. Този вид одит при европейските средства включва оценка на различни аспекти от процеса на изразходването на средства, включително вложените ресурси, създадените продукти и услуги, резултатите от непосредствените ефекти от програмите върху преките адресати и получатели и естествено в рамките на този вид одит ние изследваме и въздействието – това са дългосрочните промени за обществото дотолкова, доколкото говорим за устойчивост на тези програми. При този вид одит ние

изследваме и въпросите, свързани с ефективност, ефикасност и икономичност, като Сметната палата дава препоръки да бъде подобрена ефективността. Бенефициентите също в рамките на този вид одит подлежат на проверка. При одитите, които е извършвала Сметната палата, ние сме направили проверки и на място с крайни ползватели, за да могат да бъдат проверени дейностите, които се предвижда да са включени в отделните проекти, така че да се изпълни изискването за създаване на устойчивост на проектите.

Какви са основните констатации от извършените одити за периода 2007-2013 г. във връзка със структурните фондове и Кохезионния фонд? Европейският съюз има три основни изисквания за представяне на финансови средства: на първо място – ефективен финансов контрол при управление на средствата, на второ място – наличието на ясни програмни документи и на трето място – наличието на действащи правила и институционална рамка за оползотворяване на средствата от ЕС. В одитите, извършени от СП, бяха констатирани проблеми при изпълнението на програмите, свързани със забавяне, неосигурена устойчивост, непостигане на целите, заложи в насоките. Установили сме, че имаме ниска усвояемост на средствата. На много места сме установили, че липсват ясни индикатори за измерване и оценка на изпълнението и обвързване на размера с изплатените суми.

По отношение на направените констатации по действащата правна и институционална рамка основните проблеми са свързани с честите организационни и структурни промени като текучество и липса на административен капацитет на управляващите органи. Всичко това крие рискове и се отразява негативно върху ефективността за изпълнение на проектите и програмите, защото навсякъде текучеството е сериозен риск по отношение изпълнението на ангажиментите. Промените в европейското и националното законодателство изискват да бъдат отразени своевременно и актуализирани вътрешните нормативни актове. В рамките на нашите одити ние сме констатирани забавяне при актуализацията на вътрешните актове, а така също и невъведени процедури в наръчниците и вътрешните правила, което, разбира се, крие много сериозен риск. Друг проблем, който сме констатирани още в самото начало на процеса при самото кандидатстване, е, че има редица неясноти в самите насоки за кандидатстване, което от своя страна е свързано и крие риск за правилното разбиране на същността на отделните програми. При оценката на проектите констатациите ни са в две направления: неясни критерии за избор на оценители, от една страна, и липсата на квалификация и опит в самите оценители, от друга страна.

Ефективният финансов контрол и мониторингът, а така също информационните системи, документирането и архивирането на документи са от изключително значение. Ние сме констатирани в рамките на нашите одити проблеми, свързани с изграждането на ефективни контролни процедури, както и проблеми, свързани със спазването на сроковете за верифициране на разходи, което от своя страна крие риск за забавяне на плащанията и отгук за налагането на финансови корекции. По отношение на мониторинга нашите констатации показват недостатъчна ефективност, не винаги се изпълнява дори планът, който

самите органи приемат за проверки на място, и отделно при съставянето на такъв план за проверки не се използва оценка на риска. Има констатации, които сме отразили в нашите доклади, свързани с необходимостта от подобряване на информационните системи, архивирането и документирането.

Администрирането на нередности по оперативни програми, съфинансирани от структурните фондове и Кохезионния фонд, беше един от одитите, който Сметната палата извърши. Процедурата по администриране включва в себе си няколко основни елемента: получаване на сигнал за нередности от компетентните органи, идентифициране на нередността, регистриране на вече идентифицираните нередности, докладване на нередността и последващо проследяване, което включва в себе си корективни действия или възстановяване на неправомерно получените суми. Целта при извършения одит бе да се провери и оцени ефективността на изпълнението и ефикасността на осигуряването на процедури. Нашият одит установи тенденция на подобряване на дейностите по администриране на нередности.

За преодоляване на установените слабости са направени препоръки за подобряване на следните дейности и в следните посоки. За да има единен подход, е необходимо да има утвърдена методика за въпросите, които трябва да бъдат проверявани. За да може да има адекватен мониторинг и надеждност на информацията, е необходимо да се разработи единен формат за въвеждане на информацията в IMS и ИСУН. Констатираните забавяния на регистрирането и докладването на разкрити случаи на нередности от своя страна пораждаат риск за възстановяване на неправомерно платените суми.

Европейската служба за борба с измамите ОЛАФ е генерална дирекция в структурите на Европейската комисия (ЕК), която е натоварена от ЕС със защитата на финансовите му интереси. Нейната основна задача е да се бори по един отговорен и прозрачен начин с финансовите измами, които засягат бюджета на общността, а така също с корупцията и с редица други нередности, които са подробно описани. Регламент на ЕО № 1828/2006 г. изисква преди докладване на нередностите до ОЛАФ същите да бъдат включени в отчета за разходите, който се предоставя на ЕК. В рамките на нашия одит беше установено, че няма утвърдена процедура за проверка дали преди докладване на нередностите същите са били включени в отчета за разходите, който се предоставя на ЕК. Нашият одит е дал препоръки за подобряване на дейността до министрите на труда и социалната политика, на вътрешните работи, на икономиката, енергетиката и туризма, на регионалното развитие. Контролните процедури след нашия одит, т.е. последващият контрол за проверка на препоръките е показал, че тези министерства са предприели съответстващи действия за изпълнение на препоръките и част от тях дори са изпълнени.

От своето създаване Европейската сметна палата постоянно насърчава сътрудничеството на върховните одитни институции на държавите-членки в контекста на извършването на одити на средства от ЕС, по-специално чрез участието в контактния комитет на ръководителите на тези институции. Сметната палата на Република България ежегодно участва в такива паралелни одити по структурните фондове в рамките на работните групи към контактния

комитет. През последните няколко години бяха направени одити за опростяване на регулациите на структурните фондове, ефективното прилагане на европейското законодателство относно превозите на отпадъци и разходите за контрол и одит по структурните фондове.

Европейският парламент и Европейската сметна палата изискаха от ЕК да извърши опростяване на регулациите за структурните фондове, като основанията за това бяха много сложните и тежки административни процедури, които в редица случаи отказваха потенциалните бенефициенти от участие. Именно тези сложни правила на структурните фондове предизвикват доста често и неразбиране на самите регламенти. В рамките на този одит, който беше инициран от Европейския парламент, пожелаха да се включат сметните палати на 14 държави-членки на ЕС. Българската сметна палата беше сред заявилите желание за участие в рамките на този паралелен одит. В хода на одита ние потърсихме становището на управляващите органи на оперативните програми, сертифициращия и одитния орган, централното координационно звено, както и на самите бенефициенти. Основната цел на одита беше да се извърши оценка на ефекта от това дали се прилагат или не мерките, свързани с опростяване на регулациите. В рамките на този одит Сметната палата разгледа и направи анализ на 7 избираеми и 2 задължителни мерки, за да се оцени тяхната приложимост. Целта на тези мерки като цяло е опростяване на отчетността за докладване на непреките разходи, приноса в натура, който да може да се декларира като допустим разход при схемите за инженеринг, премахване на ограниченията във връзка с авансовите плащания към бенефициентите, както и разходите да бъдат по единна ставка, изчислена на базата на стандартни скали, определени от държавата, и също мерки, свързани с големите проекти – като въвеждане на единен праг 50 млн. евро и завишаване на стойностния праг на проектите, които генерират приходи на 1 млн. евро.

Какво показва този одит? В обхвата на одита Сметната палата включи седемте оперативни програми по структурните фондове и Кохезионния фонд, а също и бенефициентите по оперативните програми. Ние проверихме сертифициращия орган, одитния орган и централното координационно звено. Установихме, че от двете задължителни мерки е приложена само една – мярка 9 по ОП „Околна среда”, като проектите по ОП „Околна среда”, в която тази мярка е приложена, са шест. Втората задължителна мярка 8 не се прилага, защото проектите по част от ОП „Транспорт”, ОП „Околна среда” и ОП „Регионално развитие” са на стойност над 1 млн. евро, т.е. те не попадат в обхвата на мярката. За останалите оперативни програми мярка 8 не е приложима, тъй като няма финансови проекти, които да генерират приходи. От 7-те избираеми мерки е приложена само една – мярка 6, по ОП „Транспорт”, като проектите по ОП „Транспорт”, по които тази мярка е приложена, са само четири. Шест от 7-те управляващи органи не са се възползвали от възможността за прилагане на избираеми мерки за опростяване на регламентите. Ние сме отчели, че сред причините за това са: първо, ограниченото приложно поле на мерките от Европейския фонд за регионално развитие в областта на енергийната ефективност и енергията от възобновяеми източници в жилищното строителство, липсата на утвърдени национални правила за прилагане на мерките по Фонда за

регионално развитие, невъзможност за прилагане на схеми за финансов инженеринг поради специфика на повече от 50 на сто от оперативните програми. Като цяло констатациите в нашия доклад, с които сме отразили пропуските, са свързани с това, че неприлагането на тези мерки за опростяване води до налагане на финансови корекции, което пък от своя страна като цяло ощетява националния бюджет. Намаляването на непреките разходи спрямо допустимите преки разходи, от друга страна, е ощетило самите бенефициенти. Опростяването на регулациите там, където са приложими мерките, нашият одит е показал, че дават положителен ефект. Важен аспект за усвояване на средствата от ЕС е намаляването на административните разходи и тежести за бенефициентите. В полза на бенефициентите би било използването и на останалите 6 избираеми и една задължителна мярка за опростяване на регулациите. Тук обаче ЕК трябва да повиши своята роля в областта на методологията и на механизмите за координация между отделните участници в процеса – управляващите органи, сертифициращия и акредитиращия орган. Идентифицирането и отстраняването на проблеми, които възникват при използването и управлението на средства от бенефициентите, като цяло ще подобри усвояемостта на европейските пари, което от своя страна е свързано с неналагането на финансови корекции. Всичко това, разбира се, в условията на икономическа криза е глътка въздух за бизнеса и свеж финансов ресурс за нашата страна, така че ние като представители на контрола сме заинтересовани да можем да кажем какви са проблемите, които пречат и не спомагат за доброто усвояване на средствата, които се предоставят от ЕС, и какво трябва да се направи, за да може страната ни да усвоява повече средства през следващия програмен период.

Докладът е представен на Конференция на тема „Одит на средствата от Европейския съюз“, организирана от Института на дипломираните експерт-счетоводители в България и Сметната палата на 28 октомври 2013 г.