



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

ИЗПЪЛНИТЕЛНА АГЕНЦИЯ
“ОДИТ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ”

ДОКЛАД

за дейността на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз”

за 2014 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз” (ИА ОСЕС) към министъра на финансите е Одитен орган по оперативните програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския социален фонд и Европейския фонд за рибарство, както и по други фондове и програми, по които Република България получава финансиране от Европейския съюз и други донори.

Мисията на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС” е да защитава финансовите интереси на европейските и българските данъкоплатци, като извършва одитна дейност в съответствие с международно приетите одитни стандарти и в резултат предоставя на Европейската комисия/други донори независима и обективна оценка относно:

- ефективността на системите за управление и контрол относно програмите и фондовете, финансирани от бюджета на ЕС или други донори;
- точността, законосъобразността и редовността на представените отчети и кореспондиращите им трансакции по съответните програми.

Основните стратегически цели на ИА ОСЕС, заложи в Стратегическия план на агенцията за периода 2014 – 2017 г., са следните:

- Постигане на високо качество на одитната дейност в съответствие с международните одиторски стандарти, в т.ч. качествено и в срок изпълнение на одитни ангажменти по програми и проекти, финансирани със средства от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския фонд за рибарство и Кохезионния фонд и други програми, по които Република България получава финансов ресурс;
- Укрепване на административния капацитет на Одитния орган посредством поддържане на оптимален брой квалифицирани одитори за изпълнение на конкретните одитни ангажменти и текущо повишаване на тяхната професионална квалификация, знания, умения и мотивация;
- Ефективна комуникация и сътрудничество със службите на Европейската комисия и органите в Република България, отговорни за управлението и контрола на средствата от ЕС и други донори и подпомагане на изграждането на ефективни системи за управление и контрол на средствата от Европейския съюз посредством оценка и даване на препоръки за функционирането им.

II. ОДИТНА ДЕЙНОСТ, АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ И ПЕРСПЕКТИВИ

През 2014 г. дейността на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ беше насочена към изграждане и поддържане на висококвалифициран административен капацитет, изпълнение в срок на планираните одитни ангажименти, както и обмяна на опит и добри практики с главни дирекции от Европейската комисия и одитни органи от други страни-членки на Европейския съюз с цел повишаване на ефективността на работата на одитния орган.

В изпълнение на одитните стратегии по оперативните програми и годишния одитен план, през 2014 г. ИА ОСЕС извърши следните дейности:

1. Системни одити на Управляващите органи, Междинните звена и Сертифициращите органи по 11 програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд (КФ), Европейския социален фонд (ЕСФ) и по Европейския фонд за рибарство (ЕФР)

През първата половина на 2014 г. приключиха системните одити на Управляващите органи и Междинните звена по всички осем основни оперативни програми, съфинансирани от ЕФРР, КФ, ЕСФ и ЕФР. Системите на всички ключови участници в управлението и контрола на средствата от посочените европейските фондове са оценени като работещи, нуждаещи се от някои подобрения. През първото полугодие приключи и тематичният системен одит по инструмента за финансов инженеринг „Джесика“, съфинсиран от ОП „Регионално развитие“. Одитният орган е дал препоръки за подобряване на системите, като Управляващите органи са предприели адекватни коригиращи действия. Голяма част от препоръките са изпълнени още до издаването на окончателните одитни доклади.

Всички одитни доклади от изпълнените системни одити са представени на одитираните организации и Сертифициращите органи, както и на Европейската комисия чрез SFC 2007.

През същия период приключиха и системните одити по програмите за трансгранично сътрудничество България – Македония, България – Сърбия и България - Турция. Резултатите от проверките показват, че системите за управление и контрол по тези програми функционират ефективно.

През последното тримесечие на годината приключи и тематичният системен одит по инструмента за финансов инженеринг „Джеремид“, съфинсиран от Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ и резултатите бяха докладвани на ЕК чрез системата SFC 2007.

Следващият цикъл от системни одити по оперативните програми и по програмите за трансгранично сътрудничество стартира през последното тримесечие на 2014 г., като фактическите проверки (с изключение на системния одит по ОП за развитие на сектор „Рибарство“) по тях са приключили до 31.12.2014 г. През четвърто тримесечие стартира специфичен системен одит на финансовите инструменти, управлявани от Националния гаранционен фонд, финансирани по мярка 2.7 „Схеми за финансов инженеринг“ на Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство“. Фактическите проверки по този одитен ангажимент приключиха в края на месец януари 2015 г.

През месец януари 2014 г. приключи системния одит на Сертифициращите органи по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз и по програмите за трансгранично сътрудничество (дирекция „Национален фонд“ в Министерството на финансите. Одитният орган е оценил системите за управление и контрол на Сертифициращия орган като работещи и ефективни.

Във връзка със спирането на плащанията по ОП „Околна среда“ и ОП „Регионално развитие“, по искане на ГД „Регионална и урбанистична политика“, бяха извършени 4 извънредни системни одита за оценка на ефективността на подобрените системи за верификация на разходи по обществени поръчки във връзка с прекъсването на плащанията от страна на ЕК по ОП „Околна среда“ и ОП „Регионално развитие“ (оси 1 и 3). Издадените доклади от 29.05.2014 г., от 7.10.2014 г. (два доклада) и от 1.12.2014 г. бяха представени на Европейската комисия чрез системата SFC 2007. В рамките на извънредните одити са проверени 64 открити процедури по Закона за обществените поръчки. След проведени мисии от страна на службите на ЕК за проследяване действията на националните органи, ЕК възстанови плащанията по двете програми.

2. Одити на операциите/проектите по ЕФРР, КФ, ЕСФ и ЕФР

През първо полугодие на 2014 г. стартираха одитите на операциите (проекти) по всички програми, с изключение на ОП „Околна среда“. За тази програма одитът на операциите се осъществи през второто полугодие на 2014 г., предвид препоръките на ЕК за извършване на извънреден системен одит преди стартирането му.

По време на одитите на операциите са проверени 260 проекта, като същите са избрани случайно на базата на статистически извадки. Обхватът на проверките за одити на операциите е представен в следната таблица:

Оперативна програма	Одит на операциите през 2014 г.			
	Сертифицирани разходи за 2013 г.	Разходи в обхвата на одита през 2014		Брой проверени проекти
	(лв.)	(лв.)	%	
1. Регионално развитие	753 148 842,63	150 605 981,20	20	30
2. Транспорт	520 416 746,92	385 884 036,13	74	12
3. Техническа помощ	29 046 783,67	11 558 160,67	40	20
4. Административен капацитет	73 491 213,51	25 377 543,89	35	22
5. Развитие на човешките ресурси	766 378 302,99	214 475 019,93	28	16
6. Конкуренетоспособност	538 789 935,98	152 897 220,43	28	73
7. Околна среда	609 914 347,46	274 372 731,76	45	30
8. Развитие на сектор „Рибарство“	34 495 383,40	26 003 122,02	75	27
9. Програми за ТГС България – Македония, България – Турция и България - Сърбия	29 341 291,53	4 708 687,17	16	30
ОБЩО:	3 355 022 848,09	1 245 882 503,20	37	260

При тези одитни ангажименти са проверени общо 464 бр. процедури за възлагане на обществени поръчки, като в 218 от тях са установени нарушения на приложимото законодателство и са предложени финансови корекции. За определяне на финансовото влияние на установените от Одитния орган нарушения са приложени Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г. За всички проверки в одитните ангажименти Одитният орган използва единен систематичен подход и прилага детайлни контролни листове и специални процедури за контрол на качеството на

три нива. Конкретно законосъобразността на разходите, направени в резултат на обществени поръчки, се проверява от Одитния орган чрез подробни контролни листове (публикувани и на интернет страницата на Агенцията), които са съгласувани със съответните главни дирекции на ЕК и обхващат всички рискови моменти съгласно посочените по-горе Насоки. Прилагайки тези контролни листове, в хода на одитите детайлно се провери спазването на правилата относно: избора на вида на процедурата за обществена поръчка, начина на обявяване на процедурата в РОП и Официален вестник на ЕС, сроковете за получаване на документация за участие и за получаване на оферти, критериите за подбор, методиката за оценка, техническите спецификации, даването на разяснения по документацията за участие и тяхното обявяване, отстраняването на участниците, съответствие на избрания изпълнител с всички изисквания, равно третиране на участниците, изпълнението на сключените договори за обществени поръчки, изменението на договорите и на първоначално обявените условия от възложителя.

Резултатите от всички проверки по одитите на операциите са комуникирани текущо с Управляващите органи, Междинните звена и Сертифициращите органи. През месец декември 2014 г. са издадени 11 окончателни одитни доклади от одити на операциите по всички програми, финансирани от ЕФРР, КФ, ЕСФ и ЕФР.

3. Годишни контролни доклади и годишни становища на Одитния орган по програмите, финансирани от ЕФРР, КФ, ЕСФ и ЕФР

В качеството си на Одитен орган ИА ОСЕС има задължението ежегодно да обобщава резултатите от одиторската работа и да изготвя и представя на ЕК по всяка оперативна програма годишен контролен доклад и годишно становище чрез системата SFC. В годишното становище Одитният орган изразява своето мнение относно това доколко системите за управление и контрол по съответната програма са работели ефективно, така че да дават разумна увереност за точността на представените пред ЕК отчети на разходите и оттам за законосъобразността и редовността на съпътстващите трансакции.

През периода 22-30 декември 2014 г. ИА ОСЕС изготви и изпрати на ЕК годишни контролни доклади по всичките осем основни оперативни програми „Регионално развитие“, „Транспорт“, „Техническа помощ“, „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“, „Околна среда“, „Административен капацитет“, „Развитие на човешките ресурси“, Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“, както и по трите програми за Транс-гранично сътрудничество България – Македония, България – Турция и България – Сърбия. При изготвянето им Одитният орган е отчетел и всички корективни мерки на Управляващите и Сертифициращите органи по прилагане на финансови корекции, регистриране на нередности, осчетоводяване или приспадане от сертифицираните разходи по съответната програмата до 31.12.2014 г. В резултат на това остатъчната грешка от одитите на операциите по всички оперативни програми е под допустимите по регламент 2 % праг на същественост. Тези резултати, анализирани паралелно с резултатите от проверките от системните одити, послужиха като база за издаване на годишно становище без резерви за всичките осем оперативни програми и трите програми за транс-гранично сътрудничество. Това означава, че Одитният орган има увереност, че в рамките на периода от 1 януари 2013 г. до 31 декември 2013 г. като цяло системите за управление и контрол по програмите са работили ефективно, така че да дават разумна увереност за точността на представените пред Комисията отчети на разходите и оттам за законосъобразността и редовността на съответстващите им трансакции. При издаване на посочените мнения и калкулиране на остатъчната грешка по ОП „Околна среда“ и ОП „Регионално развитие“ са взети предвид всички предприети действия от Управляващите органи във връзка с подобряване на верификация на разходи по договори за обществени поръчки, препоръчани от ЕК във връзка

с прекъсването на плащанията по програмите, включително плоските финансови корекции, договорени с ЕК.

4. Резюме на одитната дейност през 2014 г. по други програми

През 2014 г. в съответствие с утвърдения годишен одитен план ИА ОСЕС изпълни ангажименти и по други програми, финансирани от Европейския съюз и международни донори:

- Като член на групата на одиторите по двустранната програма за трансгранично сътрудничество Гърция-България, извърши одити на операциите по 10 проекта на бенефициенти на територията на България, планирани от Гръцкия одитен орган (в качеството му на отговорен одитен орган за цялостната одитна дейност по програмата). В изпълнение на своите задачи ИА ОСЕС надлежно изпрати доклади с резултатите от проверките на 10-те проекта на Гръцкия одитен орган. Същите са включени в годишният контролен доклад по програмата (от 22.12.2014 г.), съгласуван от ИА ОСЕС;
- Като член на групата на одиторите по двустранната програма за трансгранично сътрудничество Румъния-България, извърши системен одит на националния партниращ орган по програмата в България (доклад от 18.12.2014 г.) и го представи надлежно на Румънския одитен орган (отговорен за цялостната одитна дейност по програмата). Резултатите са включени в годишният контролен доклад по програмата, съгласуван от ИА ОСЕС;
- В качеството си на орган по приключване на проекти по програма ИСПА/Кохезионен фонд, ИА ОСЕС извърши одит за приключване на проекта за Дунав мост 2 и издаде декларация за приключване и доклад, които бяха изпратени на ЕК в изискуемия срок 30.06.2014 г.;
- Извърши одити за оценка на съответствието по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ФМ на ЕИП) и Норвежкия финансов механизъм (НФМ) за програмен период 2009 - 2014 г. – проверени бяха системите за управление и контрол на три програмни оператора и бяха издадени становища за съответствие;
- Приключени са проверките по одитите на операциите по ЕИП за предходния програмен период – проверени са седем програми и шест програмни оператора;
- Изпълни системни одити и одити на проекти по Европейския фонд за връщане и Фонд за външни граници за периода от 01.01.2011 г. до 30.06.2013 г. на база на които изготви Годишни одитни мнения за Годишна програма 2011 по Европейския фонд за връщане и Годишна програма 2011 по Европейски фонд за външни граници. Проверени са 5 бенефициенти по общо 9 проекта (5 проекта по Фонд за външни граници и 4 проекта по Европейския фонд за връщане);
- Изготви и представи за одобрение, а Европейската комисия прие Годишен одитен план за 2014 г. по Фонд за външни граници и актуализиран Годишен одитен план за 2013 г. по Фонд за външни граници;
- Изготви и представи на Европейската комисия годишно обобщение за финансовата 2013 г. по Фондовете за солидарност и управление на миграционните потоци в Република България;
- Извърши одит за оценка на съответствието по програма „Еразъм +“, по която ИА ОСЕС беше определена за Одитен орган през 2014 г. Бяха одитирани изградените

системи в Националната агенция, както и прехвърлянето на програма „Младежта в действие“;

- Приключи фактическите проверки по системен одит по програма „Еразъм +“.

5. Сътрудничество със службите на ЕК и националните органи

През 2014 г. Одитният орган получи покана от ОЛАФ (Европейската служба за борба с измамите) за участие в екипи за проверка с обмяна на добри практики и взаимопомощ. В тази връзка одитори от ИА ОСЕС взеха участие в две проверки на ОЛАФ по оперативните програми в България през 2014 г., проведени в периодите 29.09.2014 г. – 03.10.2014 г. и 26-28 ноември 2014 г. Ползотворното сътрудничество продължава и през 2015 г., като през месец януари 2015 г. отново по покана на службите на ОЛАФ одитор от агенцията участва в тяхна мисия в страната. Следва да се отбележи, че участието на одитори от националните одитните органи в мисии на ОЛАФ не е стандартна практика на ОЛАФ и посочените покани показват високо ниво на доверие.

В рамките на 2014 г. Одитният орган е бил обект на 8 проверки от страна на одиторите от ЕК, Главни дирекции „Регионална и урбанистична политика“ (5 проверки), „Заетост, социални въпроси и приобщаване“ (2 проверки) и „Морски въпроси и рибарство“ (1 проверка). По време на проведените мисии бяха споделени добри практики и подхода на службите на ЕК при одитиране на разходи по съответните фондове, третиране на различни видове нередности и пр. Проверена е и одитната методология, прилагана от ИА ОСЕС. Съгласувани са и определени части от нея (актуализирани проекти на контролни листове за обществени поръчки). След проведените мисии одиторите на ЕК са потвърдили резултатите на Одитния орган и оценката им за работата на Одитния орган е много добра.

Представители на Одитния орган през 2014 г. са участвали общо в 7 технически срещи на одитните органи на страните-членки, организирани от ЕК във връзка с представяне и обсъждане на проекти и окончателни версии на правилата за управление и контрол на европейските фондове ЕФРР, КФ, ЕСФ и ЕФР през новия програмен период 2014-2020 г., включително указания за одита за акредитация, за ключовите изисквания в системите за управление и контрол на Управляващите и Сертифициращите органи, за индикатори за измами, за одитните стратегии, за одита на сметките, за годишните одитни мнения и третирането на грешки и пр.

Предвид необходимостта от повишаване на знанията и уменията на служителите от Управляващите органи и бенефициентите по оперативните програми за спазване на законодателството в областта на обществените поръчки Одитният орган продължи практиката си за споделяне на прилагания от него подход. Водещи одитори представиха практиката на Одитния орган за контрол върху обществените поръчки на 7 специализирани обучения, в които взеха участие общо 200 служители от Управляващите органи и бенефициентите по оперативните програми. Темите, представени на обученията, са свързани с прилаганата от Одитния орган методология за проверка на обществените поръчки, подхода при анализиране на допуснатите нарушения и определяне на финансовото им влияние в съответствие с Насоките за определяне на финансовите корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на Европейската комисия от 19.12.2013 г.

6. Административен капацитет

През 2014 г. усилията на Одитния орган бяха насочени към оптимизиране на дейността и поддържане на високо качество на одиторската работа. Основен инструмент в тази връзка е одиторският софтуер, който ИА ОСЕС използва за планиране, извършване и документирание

на проверките и съхраняване на събраните доказателства в електронен вид. По този начин се улеснява и оптимизира одитната работа на всички четири степени – одитор, ръководител на одитен екип и две финални нива за контрол на качеството.

Във връзка с планиране на одитните ангажименти през 2014 г. беше извършен задълбочен анализ на административния капацитет на агенцията. В резултат на анализа се установи, че за изпълнение на ангажиментите на агенцията за стария програмен период 2007 – 2013г. и допълнително възложените ѝ ангажименти по други програми, съфинансирани със средства от ЕС, както и предстоящите задачи за програмен период 2014 – 2020 г., на Одитния орган е необходим допълнителен одиторски ресурс. Един от приоритетите на Одитния орган през изминалата година беше свързан с осигуряване на допълнителна щатна численост, с цел обезпечаване на планираните и предстоящи одитни ангажименти, както и с повишаване на професионалната квалификация на назначените одитори.

В резултат на предприетите действия щатната численост на дирекция „Одитна дейност“ беше увеличена с 10 бройки, считано от 1.11.2014 г. Към настоящия момент 7 от тях са запълнени от служители с опит в контрола и одита по оперативните програми, новоназначените са преминали обучение за одиторския подход при одита на операции и са включени в стартиралите ангажименти.

Към 31 декември 2014 г. целият одиторски и ръководен състав притежава сертификат „Вътрешен одитор в публичния сектор“, като допълнително международни одиторски сертификати притежават: трима одитори - Certified Fraud Examiner, осемнадесет одитори - Certified Government Auditing Professional, трима одитори - Certified Internal Auditor, един одитор - Certified Information System Auditor и един одитор- Certified in Risk and Information Systems Control.

На база планиране на индивидуалните потребности, всички одитори от агенцията взеха участие в специализирани обучения в страната и в чужбина, като средно по 10 дни са изразходваните от одитор през 2014 г. Основните теми на обученията и семинарите, в които участваха одиторите са свързани с: планиране, провеждане и контрол на обществените поръчки, правила за управление и контрол на средствата по фондовете на ЕС през новия програмен период 2014 - 2020 г. и прилагане на режима за държавни помощи. Изключително полезни са регулярно организирани вътрешни обучения за споделяне на практиката на Одитния орган и обмяна на опит между екипите във връзка с изпълнение на одити на системите и одити на операциите.

През 2014 г., въпреки ограничения административен капацитет (човешки ресурс) на Одитния орган и възложените допълнителни ангажименти по други програми, основните задължения по оперативните програми, съфинансирани със средства от ЕСФ, ЕФРР, ЕФР и КФ, бяха извършени в определените срокове, без да бъдат наемани външни одитори.

7. Планирани одитни ангажименти за 2015 г.

Съгласно Годишния план за одитната дейност за 2015 г., Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ следва да изпълни следните задачи:

- 17 одити на системите и одити на операциите по основните оперативни програми, съфинансирани от ЕФРР, КФ, ЕСФ и ЕФР, трите програми за трансгранично сътрудничество България – Македония, България – Турция и България – Сърбия, програма „Еразъм +“, ФМ на ЕИП, НФМ и Програма България-Швейцария;
- системни одити и одити на проекти по Европейския фонд за връщане и Фонда за външни граници;

- 11 одити за акредитация на органите за програмен период 2014-2020 г.;
- 2 одита за оценка на съответствието по ФМ на ЕИП и НФМ.

Към настоящия момент са планирани и стартирали одитите на операциите по 8-те основни оперативни програми, съфинансирани от ЕФРР, КФ, ЕСФ и ЕФР. В обхвата на ангажиментите са включени следните разходи:

Оперативна програма	Одит на операциите през 2015 г.			
	Сертифицирани разходи за 2014 г. (лв.)	Разходи в обхвата на одита през 2015		Бр. проекти за проверка
		(лв.)	%	
1. Регионално развитие	551 021 883,15	147 309 575,47	25,65	28
2. Околна среда	816 945 735,15	177 977 051,70	21,79	24
3. Транспорт	588 648 750,75	349 760 563,12	59	12
4. Конкурентоспособност	597 052 166,49	57 488 725,85	9,29	30
5. Техническа помощ	22 061 711,17	9 801 614,81	44,43	22
6. Административен капацитет	69 084 44,27	10 875 761,11	15,74	30
7. Човешки ресурси	546 213 525,90	118 308 371,13	21,66	22
8. Развитие на сектор „Рибарство“	39 401 643,31	26 937 701,53	68,37	28

Настоящият доклад е изготвен на основание чл. 56 от Закона за администрацията и чл. 8, ал. 1, т. 5 от Устройствения правилник на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“.

Людмила Рангелова
Изпълнителен директор

