

Контрол върху нередностите при използване средства на ЕС

Резюме: Предложената статия е посветена на възможните нередности при използването на средства от фондове на ЕС и борбата с тях. Разгледани са определенията за нередности и измами, възможните индикатори за разпознаване, ролята на одиторите, както и контролните органи за противопоставяне на подобни явления. Отделено е и място на приетата Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2014-2020г.

Ключови думи: нередност, измама, индикатори, средства на ЕС.

Всеки бенефициент и администрацията при отпускането и ползването на средства от ЕС, трябва добре да познават определенията за нередност и измама, за да не допускат при изпълнението на проектите подобни грешки и ако се натъкнат на такива индикатори да следват процедурите за докладването и разследването им.

В Регламент (ЕО) № 2988/95 - „нередност“ се определя като всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход.

Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, съставена въз основа на Договора за Европейския съюз, дава дефиниция за „измама“ по отношение на разходи като всяко умишлено действие или бездействие във връзка с:

- използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвоява незаконно или неправомерно се задържат фондовете от Общия бюджет на Европейските общности или от бюджетите, управлявани от Европейските общности или от тяхно име;

- неоповестяване на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат;

- неправилно използване на такива фондове за цели, различни от тези, за които първоначално са предоставени.

Разликата между по-общия термин за „нередност“ и термина „измама“ се състои

в елемента за умисъл, а цитираните определения за нередност и измама са транспонирани / пренесени / в националното законодателство – в допълнителните разпоредби на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор

Освен посоченото, определението за измама като състав на престъпление се съдържа в разпоредбата на чл. 209 от Наказателния кодекс – а именно „набавяне на имотна облага от или за определено лице чрез възбуждане или поддържане на заблуждение или използване на неосведоменост на някого, с което се причинява имотна вреда”. От своя страна Гражданската конвенция за корупцията, дава определение за корупция – „искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга неследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкуп, неполагащата се облага или обещаването на такава”.

Според Асоциацията на дипломираните експерт-проверители на измами, измамите се делят на три вида, въз основа на които организацията може да идентифицира сферите, застрашени от появата на измами:

- умишлена манипулация на финансовите отчети /напр. невярно отчетени приходи/;
- всякакъв вид незаконно присвояване на материални или нематериални активи;
- корупция – в т.ч. подкуп, подправяне на оферти, конфликт на интереси, присвояване.

При споделено управление на Структурните фондове, страната ни носи отговорност за установяване на системи за управление и контрол, които са в съответствие с изискванията на ЕС. Ключов елемент е системата за предотвратяването, откриването и отстраняването на нередности и измами, изградена в Управляващите органи, Междинните звена и Сертифициращия орган по всяка програма. Те носят първостепенната отговорност за предотвратяването на нередности и измами

Одиторите, в т.ч. вътрешни одитори в публичния сектор, одиторите от Сметната палата, одиторите от Одитния орган, имат важната роля да оценят дали ефективно функционират системите за управление и контрол, така че да предотвратяват и навреме да откриват потенциални нередности/измами. Одиторите могат да допринесат с анализ и препоръки за подобряването на контрола и управлението. В този контекст, одиторите трябва да притежават достатъчно знания, за да идентифицират индикаторите за нередности и измами. Като се ръководят от стандартите за компетентност и професионална грижа, одиторите трябва да подхождат със скептицизъм и да бъдат особено внимателни относно възможностите за измама. Слабостите на контрола

повишават риска от нередности и измами и одиторите трябва да проверят и оценят прилаганите мерки.

В работата си Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз” трябва да прилага подход, базиран на риска и Одитният орган насочва усилията си към области, в които рискът от нередности и грешки е най-висок, например при предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, при процедурите за обществените поръчки, при изпълнение на сключени договори.

Рискът за нередности в процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ /грант/ и за възлагане на обществени поръчки е приложим за всички участници в процесите на управление и изпълнение на програмите, включително бенефициентите. Сключване на грантов договор се отнася към дейностите на Управляващите органи и Междинните звена. Сключването на договори за обществени поръчки попада в обхвата на дейностите на Управляващите органи, Междинните звена и бенефициенти - държавни институции /министерства, общини, агенции и др./ и организации /публични компании/, които се явяват възложители по смисъла на Закона за обществени поръчки.

За подозрението или съмнението за измама, одиторите информират Управляващия орган /освен ако индикаторите за измама засягат него/ и специализираната дирекция на Министерството на вътрешните работи - "Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности" /АФКОС/, с цел да се предприемат всички необходими стъпки и защитни мерки.

Възможни са, и са познати известни схеми и индикатори за измами при обществените поръчки, въпреки измененията в новия ЗОП от 2016г., като:

- Корупцията най често се изразява чрез подкупи и рушвети , като даването/вземането на подкупи и рушвети се изразява в даване или получаване на „нещо стойностно”, с цел да се повлияе на официален акт или на бизнес решение, като то не е задължително, а и най-често не е парична сума. Корупционното влияние при договарянето и възлагането на обществени поръчки често се проявява като нецелесъобразен избор, неоправдано високи цени, покупки в прекомерни количества, допускане на ниско качество и закъснели доставки, както и неизвършване на същите.

- Съглашателство при оферирание, при което участници се договорят тайно с цел елиминиране на конкуренцията и завишаване на цените.

- Възлагане на услуги и стоки, които не са необходими;

- Неадекватно или неточно оценяване на потребностите от услуги;

- Дефиниране на изисквания така, че да са за определени изпълнители;
- Изготвяне на стандарти и условия, за да се ограничи конкуренцията;
- Разделяне на договорните, че да се поделят или да се редуват оферти;
- Разделяне на изискванията за обществените поръчки с цел избягване прилагането на нормативните правила за обществените поръчки;
- Необосновано дисквалифициране на изпълнител или доставчик;
- Пристрастни критерии за оценка на предложенията;
- Изпълнители, които не печелят търга, а след това са подизпълнители;
- Съществени промени в договора след възлагането;
- Предоставяне на услуги или материали, които не отговарят на изискванията;
- Приемане на качеството на услуга или материал без сертификат.
- Фиктивен доставчик на услуги /доставчик-фантом/ и др.

Познати са индикатори за измами и при отчитане на труд и консултантски услуги, където при отсъствието на независим външен надзор или физическа проверка, трудът е лесно податлив на манипулация компонент, като некоректните изпълнители лесно могат да заявят, пряко или непряко, неверни данни за положен труд за консултантски/професионални услуги, променени категории работна сила и др.

Освен това много често като индикатори за най-разпространени форми на измама са дейности като: подправяне на печати; кражба на стоки, инструменти, материали; присвояване на малки суми от каси и касови апарати; покупка на стоки за лична употреба за сметка на организацията; предоставяне на специални цени или привилегии на клиенти срещу подкуп и т.н.

Вътрешните одитори, както и одиторите от СП и Одитния орган, могат да се ориентират за индикаторите за измама и като вземат под внимание какъв пост заема лицето в организацията, както и сферите на дейност, в които може да бъде извършена злоупотреба. Измамите, които обикновените служители могат да направят, се различават от тези, които могат да извършат техните ръководители, поради различните възможности за влияние, достъп до документация и др. Одиторите следва да имат знания за това, какви са най-типичните измами, които биха могли да се извършат в различните одитни единици на организацията. В тази насока са познати индикатори, известни като червени флагчета или червени лампи, използвани и от ИА „Одит на средства от ЕС” при МФ, отнасящи се за служители:

- промяна в стила на живот на служителя: скъпи коли, бижута, жилища;
- значителни лични дългове и кредитни проблеми;

- промени в поведението, индикатор за наркотици, алкохол или хазарт;
- високо текучество на персонала, особено в области с висок риск от измами;
- отказ на служителя да излезе в отпуск или да си вземе болничен;
- липса на разделение на задълженията в рисковата област;

или отнасящи се за ръководители:

- нежелание да предоставят информация на одиторите;
- прекалено голям брой банкови сметки;
- чести смени на банките;
- прекалено голям брой транзакции в края на годината;
- непланиран овърдрафт или влошаване на паричния баланс

Независимо от множеството възможности за измами, за страната ни е необходимо да има силна позиция за договаряне на допълнителни финансови средства от бюджета на ЕС в бъдеще. За това у нас е необходимо да са постигнати добри резултати при ефективната и ефикасна защита на финансовите интереси на Съюза. В тази посока бе приета „Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз”, която е необходима за защита на средствата, осигурени от бюджета на ЕС през програмния период 2014 - 2020 година.

Но въпреки всичко и в последния мониторингов доклад на ЕК от януари тази година отново се акцентира, че в тази насока у нас почти нищо не е направено по отношение на законодателство, разследване и санкции, и забележките в него изобилстват.

До 2020 година България трябва да бъде страна с висока степен на защита на финансовите интереси на ЕС, като спазва и изпълнява следните принципи и стандарти на политиката в тази област:

- Етика - всички национални институции, отговарящи за управлението и защитата на средствата на ЕС, трябва да спазват най-високи стандарти за етично поведение и интегритет.

- Прозрачност - информацията относно използването на средства на ЕС следва да бъде представена във формат, който позволява одит, сравнение и анализ за целите на борбата с измамите като се спазват съответните правила за защита на данните.

- Предотвратяване на нередности и измами – за предотвратяването им трябва да се обърне специално внимание на потенциалните заплахи в процеса на планиране и подготовка на програмите. На етапа на изпълнение на програмите икономически

ефективни и основани на анализ на риска механизми за наблюдение и контрол трябва да осигуряват намаляване на риска от нередности и измами.

- Ефективно разследване - при съмнение за измама, компетентните правоприлагащи органи в Р. България трябва да имат, при спазване на националното законодателство, лесен достъп до необходимата информация и документи, и да получават необходимото съдействие от съответните институции и органи.

- Санкции - справедливостта трябва да се постига след провеждането на надлежен процес и в разумен срок от време. Процедурите трябва да осигуряват доброто качество на надлежния процес и полагаща се санкция включително и съдебна, посредством използването на механизми, които позволяват бързи и независими действия.

Предотвратяването и разкриването на измами представлява първостепенна отговорност за всеки ръководител на служба на Комисията. С цел повишаване ефективността на действията за борба с измамите и други незаконни дейности в ущърб на интересите на Общността през 1999 г. с Решение на Комисията е създадена Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) и е приет Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския Парламент и на Съвета относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите. Службата е натоварена с отговорност за провеждане на административни разследвания, като средство за борба с измамите, и има специален статут на независим орган за разследване в рамките на Европейската комисия. ОЛАФ упражнява правомощията за разследване на Комисията в съответствие със законодателството на ЕС и влезлите в сила споразумения с трети страни.

Службата допринася за създаването и разработването на методи за предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. Европейската служба за борба с измамите провежда своята дейност в тясно взаимодействие с Координационните служби за борба с измамите - АФКОС на държавите-членки (Anti-Fraud Co-ordination Service - AFCOS), с които осъществява ефективно сътрудничество и обмен на информация, включително информация от оперативен характер, като по този начин осигурява в рамките на Съюза единодействие и координация на борбата с измамите и нередностите.

Наред с посочените задължения в ДФЕС, се предвижда, че държавите-членки трябва да предприемат същите мерки за предотвратяване на измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, каквито биха предприели при предотвратяване на измами, засягащи собствените им финансови интереси.

В изпълнение на препоръките на Европейската комисия, в България през 2003 г. е създаден Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, който изготви и внесе предложение до Министерския съвет за приемане на Стратегия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейските общности, приета от МС и е актуализирана през 2006 г. и 2009 г. За периода 2011 - 2013 г. на база предложения от членовете на Съвета е изготвена и приета от МС, Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

При отчитане на националните специфики на законодателството и на системата от държавни органи, имащи отношение към борбата с нередностите и измамите, в Република България е избран модел, при който да не се дублират, а да се координират и обединят усилията на компетентните институции, включително органите на независимата съдебна власт.

Създаденият през 2003 г. Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (Съвета) осигурява на висше политическо ниво съгласуваност и взаимно допълване на мерките, предприемани от националните власти за борба с нередностите и измамите със средства на ЕС. При изпълнение на своите функции Съветът си взаимодейства със Съвета за координация при управлението на средствата от Европейския съюз, като при осъществяване на дейността си, се подпомага от дирекция АФКОС към Министерство на вътрешните работи.

Дирекция АФКОС е специализирана структура на МВР, която осъществява контролна, информационна и координационна дейност по линия на защита на финансовите интереси на ЕС. Тя е национална контактна точка с Европейската служба за борба с измамите и с компетентните органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите-членки, осигурява и координира докладването на нередности между националните институции и Европейската комисия, извършва административни проверки за идентифициране на нередности и измами, осъществява координация на оперативното сътрудничество между ОЛАФ и членовете на Съвета при провеждане на разследвания на територията на Р. България, създава необходимата организация по подготовката от българска страна на годишния доклад на ЕК.

От анализа на нередностите, докладвани от българските власти за първия програмен период 2007 - 2013 г., е обърнато внимание на следните такива, които са намерили и отражение в новата Национална стратегия за периода 2014-2020г.:

- честа промяна на нормативната уредба
- недостатъчен административен капацитет
- необходимост от повишаване прозрачността и достъпа до информация
- необходимо усъвършенстване обмена на информация за нередности и измами
- необходимост от актуализация на споразуменията за сътрудничество
- предизвикателства пред приходните администрации
- промени в законодателство и политики
- обучения и обмяна на опит
- недостатъчни или липса на разследвания и санкции

Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз се прилага по отношение и на разходната, и на приходната част на бюджета. Бюджетът на ЕС е съставен от средства на данъкоплатците, които трябва да се използват за изпълнението на политиките, одобрени от законодателните органи на ЕС, насочени към подобряване жизненото равнище на гражданите на Европейския съюз, осигуряване на растеж и заетост, формулирани в стратегията Европа 2020. В тази връзка Националната стратегия трябва да създава условия за усвояване в максимална степен на средствата от ЕС и за повишаване на приходите в бюджета на Съюза.

Главната цел на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2014 - 2020 година е да осигури ефективна и ефикасна защита на финансовите интереси на ЕС в Р. България.

При нейното изпълнение трябва да се отчете постигнатото до момента в областта на нормативната и институционална среда, да се вземат предвид констатираните проблемни области и предизвикателства, както и да се набележат мерки за бъдещо развитие, така че да се осигури приемственост и адекватно използване на натрупания опит.

Постигането на главната цел, налага определянето на конкретни цели, като за всяка се дефинират оперативните цели и се набележат съответните мерки и действия. В тази посока са дефинирани няколко стратегически цели като:

- Подобряване на превенцията, към която се отнасят изготвяне и приемане на нормативна уредба за периода 2014 - 2020 г., укрепване на административния

капацитет, повишаване на прозрачността и подобряване достъпа до информация за широката общественост, поддържане на интегрирани бази данни и системи за обмен на информация и отчетност

-Повишаване на ефективността при разкриване и противодействие на нередностите и измамите, преглед и актуализация на споразуменията за сътрудничество, укрепване на сътрудничеството и взаимодействието между приходните органи, засилване на вътрешния контрол и взаимодействието между държавните органи, частния сектор, неправителствените организации и гражданското общество

-Преминаване към изцяло електронно докладване

За периода 2014 - 2020 г. се въвежда на европейско ниво нова Система за управление и наблюдение (nIMS-new Irregularity Management System), разработена от ОЛАФ, в съответствие с приетите политики и нормативна рамка, което ще наложи действия на съответните компетентни национални институции по прилагането ѝ, за преминаването на национално ниво изцяло към електронно докладване.

В България ще бъде продължено развитието на информационните системи ИСУН, ИСАК и Акстър-Попай, както и се предвижда въвеждането на цялостна електронна комуникация чрез системата ИСУН 2020.

- Укрепване на сътрудничеството с ОЛАФ и с компетентните институции на ЕС, държавите-членки и други държави за по-активно участие в разработване на стратегически документи и политики, за разширяване на оперативното сътрудничество и участие в обучения и обмяна на опит

- Повишаване ефективността на дейностите по разследване, възстановяване и санкции, която предполага ефективна координация на законодателните, административните и оперативните действия на институциите, оптимизиране на националните правила за налагане на санкции, установяване на съкратени и ясни процедури по възстановяване, повишаване ефективността на административните и наказателните производства и т.н.

Националната стратегия и плана за действие се изготвят от дирекция АФКОС на базата на дадените от членовете на Съвета и Прокуратурата на Р. България предложения, които след обобщение и съгласуване, се приемат на заседание от Съвета.

Дирекция АФКОС координира, следи и отчита изпълнението на одобрените от МС стратегии и планове, както и изготвя проект на годишен доклад за дейността на Съвета за изминалата година на базата на информация, подадена от членовете на

Съвета и от Прокуратурата на Р. България, във връзка с изпълнени дейности за постигане на заложените стратегически цели в Националната стратегия за борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

Постигането на заложените цели и дейности за изпълнение на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите за периода 2014 - 2020 г. се финансира със средства на участващите в националния координационен механизъм за защита на финансовите интереси на ЕС, осигурени от държавния бюджет и оперативните програми на Европейския съюз.

д-р Пламен Илиев

НБУ

Департамент „Икономика”