

## ОДИТ НА ФИНАНСОВИТЕ СРЕДСТВА ПО ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНИ ПРОГРАМИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Олга Б. Борисова

Варненски свободен университет „Черноризец Храбър”  
гр.Варна, България  
e-mail: law\_vfu\_2011@abv.bg

---

**РЕЗЮМЕ** — С извършването на одит на дейностите на организациите управляващи средства по предприсъединителни програми, се цели да се удостоверят точността, верността и пълнотата на годишните сметки на одитираните организации и на изпратените на Европейската комисия финансови отчети и декларации на тези организации, адекватността и ефективността на системите за управление и контрол на одитираните организации по отношение на способността им да осигурят съответствие на разходите с условията по международните споразумения за получаване на средства от Европейския съюз, по които Република България е страна, и действащото законодателство на Европейския съюз от момента на неговото прилагане в Република България. Изследването обхваща управлението на средствата от присъединителни програми на Европейския съюз. В периода 1998г. -2002г. то се осъществява от акредитирани структури (централно звено и изпълнителни агенции) на децентрализирана основа, като това предполага предварителен и последващ контрол от страна на Европейската комисия. Тази тема продължава да е актуална и днес при управление на средства от Европейския съюз. Студията акцентира върху теоретичните постановки, които потвърждават, че след 2002г. са създадени необходимите предпоставки, в т.ч. и нормативна уредба за преминаване към разширена децентрализираната система за управление на средствата от Европейския съюз при доказване на необходимия капацитет от страна на изпълнителните агенции.

**Ключови думи:** вътрешен одит, публичен сектор, правна уредба

---

### Auditing of funds for pre-accession programmes

Olga B. Borisova

Varna Free University „Chernorizets Hrabar”  
Varna, Bulgaria  
e-mail: [law\\_vfu\\_2011@abv.bg](mailto:law_vfu_2011@abv.bg)

---

**ABSTRACT**— By auditing the activities of the organizations managing funds under pre-accession programmes, the aim is to verify the accuracy and completeness of the annual accounts of the audited organizations and the financial statements and declarations of these organizations sent the EC, the adequacy and effectiveness of management systems and control of the audited organizations regarding their ability to ensure compliance of the expenditures with the terms of the international agreements for receiving EU funds, to which the Republic of Bulgaria is a party, and the current EU legislation from the moment of its application in the Republic of Bulgaria.

In the period 1998-2002 the management of the funds is carried out by accredited structures (central unit and executive agencies) on a decentralized basis, as this implies preliminary and subsequent control by the EC. This topic is still relevant today in the management of EU funds.

*The study focuses on the theoretical formulations, which confirm that after 2002 the necessary prerequisites have been created, incl. and legislation to move to an expanded decentralized system for managing EU funds while demonstrating the necessary capacity on the part of executive agencies.*

**Keywords:** internal audit, public sector, legal framework

---

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Изпълнявайки набелязаните мерки за реформа на системата за държавен вътрешно-финансов контрол в процеса на присъединяване България създава условия за получаване на положителна оценка от Европейската комисия (ЕК), за навременен достъп до Структурните и Кохезионния фондове и за постигане на добро финансово управление на публичните средства.

С извършването на одит на дейностите на организациите управляващи средства по предприсъединителни програми, разплащателните органи и лицата финансирани със средствата (по отношение на тези средства) се цели да се удостоверят точността, верността и пълнотата на годишните сметки на одитираните организации и на изпратените на ЕК финансови отчети и декларации на тези организации, адекватността и ефективността на системите за управление и контрол на одитираните организации по отношение на способността им да осигурят съответствие на разходите с условията по международните споразумения за получаване на средства от Европейския съюз (ЕС), по които Република България е страна, и действащото законодателство на ЕС от момента на неговото прилагане в Република България.

## **ИЗЛОЖЕНИЕ**

На 07 декември 1998г. в София е подписан Меморандум за разбирателство за създаване на Национален фонд между правителството на Република България и Европейската комисия. Актът на подписване на меморандума е в съответствие с Националната стратегия за присъединяване към Европейския съюз.

Националната предприсъединителна стратегия има за цел да даде възможност на страната-кандидат да стане пълноправен член на Европейските общности, като в тази връзка преди присъединяването се изравни с достиженията на правото на общността.

Ключов елемент в ускорената предприсъединителна стратегия е партньорството в различни форми на подпомагане на страната-кандидат.

Една от тях е по отношение подобряване на съществуващите системи за управление на финансовата помощ от Европейската комисия предоставяна на Република България по предприсъединителните инструменти: ФАР, ИСПА, САПАРД и Кохезионен фонд.

За целта през 1998г. в страната е създадено Централно звено за финансиране и договаряне (ЦЗФД), което е със статут на дирекция към Министерството на финансите (МФ) и ограничен брой изпълнителни агенции (ФАР, ИСПА, и САПАРД).

На 11.02.1999г. по силата на Меморандума за разбирателство в МФ е създадена Дирекция „Национален фонд”.

Националният фонд е централен съкровищен орган в рамките на МФ, чрез който средствата от общността се препращат към получателя, съгласно децентрализирана система за изпълнение.

Децентрализирана система за изпълнение е механизмът, чрез който се осъществява движението на паричните потоци. Според определението за децентрализирана система за изпълнение дадено в чл.1 от Меморандума за разбирателство, това е „система за приложение на програми на ФАР, при която част от управлението и отговорностите са прехвърлени на страната партньор, като същевременно комисията си запазва крайната отговорност съгласно договорите за ЕО”.

Според същия член изпълнително тяло на децентрализираната система за изпълнение в рамките на държавната администрация, което отговаря за тръжните процедури, договарянето и плащанията може да бъде:

- Централно звено за финансиране и договаряне (ЦЗФД)<sup>1</sup>, както и
- Изпълнителна агенция (ИА)<sup>2</sup>.

Националният фонд е подчинен на национален ръководител (заместник-министър на финансите в структурата на МФ).<sup>3</sup>

Отговорностите на националният ръководител са уредени в чл.3 на Меморандума. От значение за настоящото изследване е, че в условията на разширена децентрализация той носи пълната отговорност за финансовото управление на средствата по ФАР, осигурява спазването на правилата, разпоредбите и процедурите на ФАР, отнасящи се до доставянето, отчитането и финансовото управление, както и функционирането на подходяща система за отчетност и информация по проекта.

Изпълнителната агенция, ЦЗФД или съответното отраслово министерство/агенция отговарят изцяло за техническите и административните въпроси по изпълнението на програмата, в това число тръжните процедури и процедурите по сключване на договори, а Националната сметна палата упражнява съответен финансов контрол.

Неизпълнението на някои от задълженията, посочени в Меморандума за разбирателство, може да доведе до възстановяване на средствата на ФАР на Европейската комисия.

Националният фонд е ключова структура в цялостната координация на финансирането от ЕС. Той отговаря за откриване на банкови сметки, осигуряване на потока от средства от ЕС, осигуряване трансфер на фондове към Изпълнителните агенции, мониторинг, оценка и финансов контрол, включително на Агенция САПАРД.

Националният фонд гарантира и осигурява прозрачност и икономическа ефективност на управлението на средствата на ЕС. Отговорен за Националния фонд е Националният ръководител (зам.министър на финансите), който осигурява цялостното финансово управление и докладване за използването на средствата. Националният фонд управлява също

---

<sup>1</sup> по проектите за институционално укрепване и по други проекти, ако това е изрично предвидено

<sup>2</sup> по проектите за инвестиционна помощ и по други проекти, ако това е изрично предвидено, в т.ч. отговорности по техническото изпълнение на тези проекти.

<sup>3</sup> Националният упълномощен ръководител не може да бъде едновременно и национален координатор по помощта. Националният упълномощен ръководител може да делегира своите правомощия на най-много двама други служители, но той носи цялата отговорност за всички правомощия, предоставени му с Меморандума и др. споразумения- (чл.2, §2 от Меморандум за разбирателство за създаване на Национален фонд между Р.България и ЕК)

така средствата за национално съфинансиране за съвместни проекти и програми между България и ЕС. Средствата, управлявани от Националния фонд са включени изцяло в консолидираната фискална програма на Правителството.

Важно обстоятелство във връзка с настоящото изследване е, че Националният фонд към МФ е едновременно обект на външен одит, извършван от Сметната палата и на вътрешен одит, извършван от АДВФК. Право да проверяват дейността на Националния фонд, Централното звено за финансиране и договаряне (ЦЗФД) и изпълнителните агенции имат и одитори/контрольори, определени от ЕК.

Оперативното управление на проекти финансирани или съфинансирани от ЕС се извършва от Изпълнителните агенции за ФАР, ИСПА, и САПАРД.

Изпълнителната агенция е администрация към определен министър за административно обслужване на физически и юридически лица, както и за изпълнение на дейности и услуги, свързани с осигуряването на дейността на органите на държавната власт и на администрацията. Създава се със закон или с постановление на Министерския съвет и се ръководи и представлява от изпълнителен директор (Закон за администрацията, чл.54, ал.1-ал.4).

Присъединителната програма се управлява от ръководител програма /по ФАР/ или ръководител сектор /по ИСПА/, които отговарят за правилното финансиране, административно и техническо управление на проектите, включително провеждането на тържни процедури и договаряне, както и за мониторинг на изпълнението на проектите.

Програма ФАР е един от първите предприєдинителни финансови инструменти на ЕС при подпомагане на страните от Централна и Източна Европа в прехода им към пазарна икономика и присъединяването им към ЕС. Програмата е създадена през 1989г., с Регламент (ЕИО) №3906/89, като Програма за реструктуриране на икономиката на Полша и Унгария. От 1994г. увеличава средствата и се ориентира в подкрепа на законодателството и административните структури, инвестиции в инфраструктурата и трансграничното сътрудничество на страните-кандидати за присъединяване. Финансовите средства се договарят и одобряват ежегодно във финансово споразумение, сключено между страната-кандидат и ЕС. Средствата се отпускат, като безвъзмездна помощ.<sup>4</sup>

Програма ИСПА е предприєдинителен финансов инструмент за 10-те страни от Централна и Източна Европа, кандидатстващи за членство в ЕС за периода 2000-2006г. Предвид началния стадий на проектите през 2000г. работата по програма ИСПА е поета от отдел „Външни инвестиции и концесии” към МРРБ, който едновременно с това работи и като звено за изпълнение на проекти по Програма ФАР. От м.юни 2002г. е обособен отдел „Програми на Европейския съюз с два сектора, съответно по програма ФАР и по програма ИСПА.

Основните приоритети на програма ИСПА са инфраструктурни проекти за транспорт и околна среда. Помощта на ЕС в рамките на програма ИСПА се предоставя в съответствие с изискванията на Регламент на Съвета №1267/99, според който подкрепата на Общността за

---

<sup>4</sup> След приемането на България в ЕС на 1.01.2007 г. като пълноправен член на ЕС тя получава финансова помощ по линия на Структурните фондове и Кохезионния фонд и програмирането по ФАР като предприєдинителен инструмент се преустановява. Изпълнението и управлението на неприключилите проекти (за 2005 и 2006 година) продължава до тяхното финализиране.

страните-кандидати се оказва в областта на икономическото и социалното сближаване, съгласно екологичната и транспортната политика заложили в националните програми.

По програма ИСПА се изпълняват два приоритетни типа мерки:

- Мерки за опазване на околната среда, които дават възможност на страните-бенефициенти да изпълняват изискванията на екологичното право на Общността, съгласно европейски директиви за околна среда (питейни и отпадни води, управление на отпадъците и качество на въздуха);
- Мерки за транспортна инфраструктура, които насърчават транспортната мобилност по проекти от общ интерес, в т.ч. взаимнообвързаност и взаимна оперативна съвместимост на националните мрежи с транс-европейските транспортни мрежи, както и достъп до тях.

Рамка за прилагане на програма ИСПА в България е Регламент на Съвета №1267/99, установяващ Инструмент за структурни политики на присъединяване (ИСПА), Меморандума за разбирателство за създаване на Национален фонд и решение на МС №789 от 30.11.2000г.

След подписване на финансов меморандум между ЕК и правителството на Република България по конкретна ИСПА мярка/проект, цялостната отговорност за изпълнението на проекта, в рамките на сроковете и условията, определени в него, се поема от Изпълнителната агенция (ИА).

За мерки/проекти за опазване на околната среда (сектор Околна среда) са създадени две изпълнителни агенции:

- ИА ИСПА към Министъра на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), отговорна за управление на мярка 2000/BG/16/P/PE/003 „Изграждане на пречиствателни станции за отпадъчни води в басейна на р.Марица”, и
- ИА ИСПА към Министъра на околната среда и водите (МОСВ), отговорна за всяка мярка в рамките на правомощията на МОСВ в съответствие със секторната стратегия за околна среда по ИСПА.

За мерки/проекти за транспортна инфраструктура (сектор Транспорт) също са създадени две изпълнителни агенции:

- ИА „Пътища” към Министъра на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), отговорна за изпълнението на проектите, провеждането на публични търгове, сключване на договори и плащания за всяка ИСПА мярка в рамките на правомощията на МРРБ;
- ИА ИСПА към Министъра на транспорта и съобщенията, отговорна за изпълнението на проектите, провеждането на публични търгове, сключване на договори и плащания за всяка ИСПА мярка в правомощията на МТС

ИА по програма ИСПА подготвя всички тръжни документи за провеждане на публични търгове, договарянето и изпълнението на проекти според Практическото ръководство по ФАР, ИСПА и САПАРД.

ИА по присъединителната програма управлява проекта, съгласно децентрализираната система за изпълнение с предварителен контрол („ex-ante” контрол) от Делегацията на ЕК (ДЕК) в България преди вземане на финансово решение, т.е. всяка процедура и решение за

провеждане на търгове, договаряне и плащане на средства, са обект на одобрение от страна на ДЕК.

Освен това, за да се гарантира достатъчна прозрачност при договарянето и усвояването на безвъзмездната помощ предоставена на страната от ЕС в процеса на планиране, управление и изпълнение участват също:

- Управляващ комитет по Програма ИСПА – състои се от представители на държавите-членки на ЕС и дава становище относно предложените за финансиране проекти от страната-кандидат;
- Комитет за наблюдение изпълнението на програма ИСПА в България (КНИП) – включва националния координатор на помощта, националният ИСПА координатор, националният ръководител, упълномощените секторни ръководители по ИСПА, вкл. и представители на съответната ИА по ИСПА, представители на ЕК и делегацията на ЕК в България, Международните финансови институции и др. заинтересовани лица. КНИП отговаря за наблюдението на всеки проект (в т.ч. компоненти и свързани договори) и съответствието с правилата на ЕК. Предлага препоръки, следи за изпълнение и при необходимост предприема корективни мерки;
- Национален ИСПА координатор (НИК) – Министъра на финансите, който отговаря за цялостната координация, планиране, наблюдение и контрол на проектите по програмата;
- Национален фонд – централен съкровищен орган, ръководен от Националния ръководител (зам. министър на финансите в МФ), който отговаря за цялостното управление на средствата от ЕС и съответното национално съфинансиране, за ефективно разходване на средствата и опазване принципите на ефективно финансово управление;
- Дирекция „Управление на средствата от ЕС” в МФ – административна структура, която подпомага министъра на финансите в качеството му на Национален координатор на помощта и национален ИСПА координатор;
- Съвет по европейска интеграция – съвещателен орган на ниво министри, който разглежда проекта на Националната програма за приемане достиженията на правото на ЕС и др. въпроси, свързани с европейската интеграция, в т.ч. напредъка в изпълнението на предприєдинителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД. Председателства се от Министър-председателя;

Както вече бе изложено Програма ИСПА стартира в България през 2000г. Проектите по програмата се изпълняват на принципа на децентрализираната система за управление, като институциите спазват правилата, залегнали в Наръчника за децентрализирана система за управление, и от 2001 г. – Практическото ръководство за ФАР, ИСПА и САПАРД.

С приемането на Регламент 1266/99 на Съвета на европейските общности (ЕО) за координиране на помощта към страните-кандидати в рамките на стратегията за предприєдиняване и изменение на Регламент № 3906/89, наричан за краткост “Регламент за координация”, се дава законовата рамка за поемането от страните-кандидати на предварителното одобрение от Комисията за избора на проекти, провеждането на търгове и



склучването на договори. С поемането на тези отговорности изпълнението на програмите ФАР и ИСПА се ориентира към осъществяване на разширена децентрализирана основа (т.нар. разширена децентрализирана система за изпълнение). С регламента се определят минималните критерии и условия, необходими за въвеждането на разширена децентрализирана система. Те се отнасят както за Националния фонд, така и за изпълнителните агенции по ФАР и ИСПА в отделните министерства (Решение № 607 на МС от 5.09.2002 г.).

Минималните критерии са следните:

Първо: Добре разработена система за управление на средствата с подробни вътрешни правила за работа, ясно определени институционални и личностни отговорности и задължения;

Второ: Спазване на принципа за разделение на отговорностите, с което се избягва конфликт на интереси при доставките на стоки и услуги и при извършване на плащанията;

Трето: Осигуряване на необходимия персонал за изпълнението на съответната задача – персоналот трябва да има подходящи умения и опит в областта на одитирането, езикови познания и да е добре обучен за изпълнение на програми на ЕС;

Четвърто: Наличие на ефективен вътрешен контрол (в Националния фонд и в изпълнителните агенции), включващ независим одит и ефективна счетоводна и финансово-отчетна система, която да отговаря на международно приетите одит стандарти;

Пето: Скорошен финансов и оперативен одит, показващ ефективно и навременно управление на помощта от ЕС или национална мярка от подобен характер;

Шесто: Надеждна национална система за финансов контрол върху изпълнителните агенция;

Седмо: Одобрени от ЕК правила за доставка на стоки и услуги – изпълнение на изискванията на глава IX от Финансовия регламент относно общия бюджет на Европейската общност. В случай че това изискване не е изпълнено, следва да се използват правилата по Практическото ръководство за ФАР, ИСПА и САПАРД по процедурите за последващ контрол от комисията;

Осмо: Поемане на пълната финансова отговорност и задължение за средствата от ЕК от националния ръководител (със закон).

Съществен момент в националната концепция за преминаване към разширената децентрализирана система за изпълнение на проектите по присъединителните програми е изготвянето на анализ на изпълнението на посочените по-горе критерии от Националния фонд и изпълнителните агенции.<sup>5</sup>

Освен това анализът включва оценка на пропуските в процедурите на изпълнителните агенции относно възлагане на обществените поръчки с цел да се установи до каква степен условията за разширена децентрализация са налични и да се набележат специфични действия,

---

<sup>5</sup> Анализът е съгласно работен документ на ЕК, имащ за цел да предостави необходимите разяснения и стъпките, които следва да бъдат предприети при подготовката на страните- кандидати за разширена децентрализация. Документът съдържа основните правила и контролни листове, които могат да се използват от българските власти при кандидатстване за разширена децентрализация, с цел да бъдат изпълнени минималните условия и да бъде отговорено на минималните критерии по отношение на Националния фонд, изпълнителните агенции и процедурите за възлагане на обществени поръчки.

промени и подобрения, които следва да се предприемат. Информацията от анализа е предназначена за упълномощените представители и институции, както и за службите на ЕК във връзка с преговорна глава 28 „Финансов контрол“.

Според Концепцията за преминаване към разширена децентрализирана система за изпълнение на проектите по програмите ФАР и ИСПА е необходим одит от или от името на националните власти на целевите институции, както и процедури относно специфичните изисквания за програма ИСПА (чл. 9 и Анекс III от Регламента на Съвета на ЕО за създаване на ИСПА 1267/1999, Анекс III от Финансовите меморандуми по ИСПА, чл. 12 (2) и Анекс от Регламент на Съвета на ЕО 1266/1999, контролни листове съгласно работен документ за РД) и програма ФАР и изготвяне на Доклад за оценка на пропуските от или от името на българските власти въз основа на извършен одит и информацията, на която е базиран, който посочва за всяка целева институция и процедура до каква степен съответстват или не съответстват с изискванията, препоръки със съответния срок за действията, които следва да се предприемат.

По информация на доклад от май 2004г. за временна анкетна комисия към НС на Р. България в периода 2000-2002г. в Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) не са положени необходимите усилия за осигуряване на административна и функционална структура, съгласно изискванията на ЕК за разделение на правомощия, функции и отговорности. Липсват ясно разпределени функции и отговорности в процеса на вземане на решения по отношение на провеждане на търгове, сключване на договори, извършване на плащания, мониторинг, финансово управление и контрол. В доклада е посочено, че в началото на 2003г. в МРРБ са предприети мерки за създаване на необходимата организационна, функционална и ресурсна среда за изпълнение на проекти по програма ИСПА, съгласно изискванията на ЕК.

С промяна на устройствения правилник на МРРБ, ПМС №65/14.03.2003г., е създадена самостоятелна дирекция, отговаряща за управлението и изпълнението на програмата в сектор околна среда - Дирекция „Програма ИСПА –благоустройствени дейности и ВиК системи“, на пряко подчинение на министъра на РРБ и упълномощен секторен ръководител по ИСПА. Така на практика се разграничават функциите и отговорностите по отношение на техническото и финансово управление на ИСПА мерките в съответствие с изискванията на ЕК. За да бъдат изпълнени изискванията на ЕК и АДВФК, към дирекцията е назначен финансов контролор.

Заклученията от доклада на Сметната палата към 31.12.2003г. отчитат значителен напредък при изграждане на системите за управление и контрол, ефективен вътрешен контрол, а контролната среда в Изпълнителните агенции по програма ИСПА е оценена, като добра.

Програма САПАРД подобно на ИСПА е лансирана като политическо решение на Европейския съвет през декември 1997г., т.е. близо осем години след старта на програма ФАР. В тази връзка двете програми (ИСПА и САПАРД) са определяни, като сравнително нови финансови инструменти и част от процеса на реформиране на Структурните фондове на ЕС в съответствие с приетия „План 2000“.

Като се има предвид, че предприсъединителната помощ на Общността е предназначена за разрешаване на приоритетните проблеми в процеса на приспособяване на икономиките на страните, САПАРД е концентрирана към жизнено важен проблем за общността - общата



селскостопанска политика. Областите на конкретно приложение се определят за всяка страна-кандидат, но основно са насочени към усъвършенстване на структурите преработващи земеделски и рибни продукти, контрол на храните за качество, ветеринарен и фитосанитарен контрол, интегрирано развитие на селските райони, подкрепа на местни инициативи и агроекологични мерки, ефективност в отделните стопанства и др.

На селскостопанският сектор на Общността се оказва помощ под формата на многогодишни програми, изготвени в съответствие с принципите и главните насоки на оперативните програми, прилагани в рамките на структурната политика с цел да се улесни прилагането на действащите принципи и процедури в страните-кандидати.

Предоставянето на безвъзмездна финансова помощ по програма САПАРД представлява резултат от сложен фактически състав, включващ в себе си както административни, така и гражданскоправни елементи. Предмет на програмата е предоставянето на финансова помощ от страна на Европейската общност за осъществяване на предприсъединителни мерки за развитие на земеделието и селските райони в страните от Централна и Източна Европа – кандидати за присъединяване към ЕС за периода до присъединяването им.

Страните-кандидати, в т.ч. и България представят за целта свои национални планове за развитие на земеделието и селските райони, които се одобряват като Програма за развитие на земеделието и селските райони от ЕК. В началото програмата се изпълнява на децентрализирана основа, въз основа на решение на Комисията за поверяване на управлението на помощта на агенция в Република България. Преди отпускането на средствата от Общността се извършва подробна „ex-ante” оценка, с което се гарантира, че програмата отговаря на действителните потребности и позволява намеса на Общността по отношение на информацията, наблюдението и последващи оценки.

Както бе изложено през 1999г. ЕС приема „План 2000”, където е заложена нова стратегия за разширяване на ЕС. Предприсъединителната стратегия е придружена от споразумения за Партньорство със страните, кандидатстващи за членство. Като инструменти за финансовото ѝ обезпечаване се използват основно програма САПАРД и програма ИСПА.

САПАРД действа в периода 2000-2006г., като България е третият по големина бенефициент след Полша и Румъния и първата страна от 10-те страни-кандидати за членство в ЕС, която отговаря на условията за стартиране на програмата. Годишната безвъзмездна помощ за страната по САПАРД е в размер на 52 124 млн.евро по цени за 1999г. за седемгодишния период до 2006г. включително.

Основните приоритети на програмата са от една страна да подпомогне прилагането на европейското законодателство по отношение на Общата селскостопанска политика на ЕС и свързаните с нея политики, а от друга да разреши особено важни и специфични проблеми за устойчиво адаптиране на земеделието и селските райони в страните кандидатстващи за членство (<http://old.europe.bg>).

Общата селскостопанска политика е най-старата и динамична политика на ЕС, която чрез земеделски (гаранционен фонд) отчита около половината от общите разходи на бюджета на ЕС. След 90-те години е насочена към директно подпомагане на земеделските производители, чрез т.н. „директни плащания”, обвързани с количеството произведена

продукция, а по-късно след 2000-та година, след ефектът от свръхпроизводство на земеделска продукция е ориентирана към подпомагане на хектар обработваема площ.

Ежедневното управление на разходите е прехвърлено на страните-членки, а като механизъм за изплащане към ползвателите на постъпленията от фондовете, страната-членка е задължена да учреди една или повече платежни агенции. Статут на платежна агенция се дава официално (от страната-членка) само на органи, които могат да докажат способност за поддържане на високи стандарти на счетоводна отчетност, финансово управление и финансов контрол.

На 21 юни 1999г. Съветът на ЕС приема регламент (ЕО) №1268/1999г. който е основният регламент на ЕС за програма САПАРД, и установява рамката за подкрепа на Общността за устойчивото развитие на земеделието и селските райони в периода преди присъединяване за следните страни-кандидати: България, Република Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия и Словения. Подкрепата на Общността е съобразена с условията на рамковите споразумения за партньорствата за присъединяване.

Съгласно чл.3 на регламента действията на Общността допълват съответните национални мерки и действия, или допринасят и улесняват тяхното изпълнение. Това се определя в тясно сътрудничество между Комисията, съответната страна-кандидат, компетентните органи и институции и икономическите и социални партньори на съответното ниво. Подобно сътрудничество обхваща изготвянето, прилагането, включително финансирането и оценката, мониторинга и оценяването на мерките.

Мерките за земеделието и развитието на селските райони са предмет на планове. Плановете се изготвят от компетентни органи, които са определени от страните-кандидати и представени от последните на Комисията след консултации с компетентните органи и организации на съответното ниво.

Планът обхващат максимален период от седем години, считано от 1 януари 2000г. и е предмет на прилагането на член 1, параграф 2 на регламента. Както вече бе изтъкнато България е първата от 10-те страни –кандидати за членство, която покрива изискванията за стартиране на програма САПАРД.

Националният план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2000 – 2006г. по Специалната програма на Европейския Съюз за присъединяване в областта на земеделието и селските райони (САПАРД), е подготвен според изискванията на Регламент на Съвета №1268/1999г от 21.06.1999 г. (Регламент за САПАРД). Планът е приет от Министерски съвет с Решение № 726 от 22.11.1999 г., а целите, приоритетите и мерките на Плана са координирани с Националния план за икономическо развитие на страната за периода 2000 - 2006 г. <sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Планът е изготвен от междуведомствена работна група към Министерство на земеделието и горите, в чийто състав са включени представители на Министерство на промишлеността, Министерство на околната среда и водите, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, подпомагана от членове на земеделски асоциации, организации на производители от хранителната промишленост, както и агенции за регионално развитие и неправителствени организации. Стратегията за развитие на земеделието и селските райони е обсъдена на заседание на Централното координационно звено по Специалната подготвителна програма. За постигане на по-голяма прозрачност на програмния процес са проведени две публични обсъждания на приоритетите и мерките на плана. В обсъждането, в съответствие с принципа на партньорството, участват представители на Европейската Комисия.

Основните цели на Плана са:

- Подобряване на ефективността на земеделското производство и насърчаване на конкурентноспособен хранително-преработвателен сектор, чрез по-добра пазарна и технологична инфраструктура и стратегическа инвестиционна политика, насочени главно към достигане на Европейските стандарти;

- Устойчиво развитие на селските райони, в съответствие с най-добрите екологични практики, чрез създаване на алтернативна заетост, диверсификация на икономическите дейности и изграждане на необходимата инфраструктура.

Очакванията са насочени към подобряване условията на живот и стандарта на селските общини, повишаване на доходите и създаване на нови възможности за заетост, подпомагане на адаптирането на производствените практики към изискванията на ЕС, като основен механизъм за постигане на целите на плана.

След положително становище на Комитета СТАР на 12.09.2000г. Националният план е приет от ЕК и нотифициран от държавите-членки с решение на ЕК на 20.10.2000г.

Основният нормативен документ за прилагането на програма САПАРД в България е Законът за ратифициране на Многогодишното финансово споразумение между Европейската общност и Република България, приет от Народното събрание на 9 февруари 2001г.

Многогодишното финансово споразумение е подписано на 18 декември 2000г. в Брюксел и съдържа основните изисквания за управление и контрол за САПАРД за периода на продължителност на програмата.

Стартирането на програма САПАРД е съпътствано с публикуване в Държавен вестник на Наредбите за прилагане на акредитираните мерки.

С Наредба №33 от 4.12.2000г. издадена от министъра на земеделието и горите и министъра на финансите се уреждат условията и редът за акредитация на функционална структура по специалната програма на Европейския съюз за присъединяване в областта на земеделието и селските райони (САПАРД).

Съгласно чл.2 и чл.18 от наредбата министърът на финансите и министърът на земеделието и горите са компетентният орган, който акредитира функционалната структура по САПАРД и има правомощията да отнема дадената акредитация. Компетентният орган дава акредитация при условие, че функционалната структура по САПАРД отговаря на условията за акредитация и съответно отнема дадената акредитация при неизпълнение на функциите и критериите за акредитация.

Акредитирането на функционална структура по САПАРД за Република България е извършено според изискванията на европейското законодателство. На 15 май 2001г. след решение на ЕК за предоставяне управлението на помощта за трите основни мерки<sup>7</sup> по програмата, ДФ „Земеделие” е акредитиран като Изпълнителна Агенция по САПАРД.

Условията за акредитация са уредени в глава втора на наредбата, а редът за акредитиране и отнемане на акредитацията, съответно в трета и четвърта глава.

---

<sup>7</sup> мярка 1.1. Инвестиции в земеделски стопанства, мярка 1.2. Подобряване на преработването и маркетинга на селскостопански и рибни продукти и мярка 2.1. Развитие и диверсификация на икономическите дейности и създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи

Съгласно Многогодишното финансово споразумение (МФС) между Европейската общност и Република България основните изисквания за управление и контрол за САПАРД са подчинени на три основни принципа:

Първо: Пълна децентрализация на управлението на програмата към Агенция, учредена във всяка от страните – кандидати (Агенция САПАРД);

Второ: Финансови споразумения на основата на диференцирани вноски и разплащане;

Трето: Прилагане на процедурите на Европейския земеделски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието – секция Гарантиране за приключване на сметки.

ДФ „Земеделие” функционира, като разплащателна агенция за субсидии, отпускани от ЕС по програма САПАРД, управлявана и представлявана от ръководител. Централизираното преминаване на субсидиите чрез ДФ „Земеделие” и неговите регионални служби създава възможност за упражняване на финансов контрол по отпусканите средства. Служителите на функционалната структура по САПАРД извършват проверки и следят дали предоставената финансова помощ се използва в съответствие с одобрената инвестиция.

Условията за акредитация и по-конкретно функционалните структури по САПАРД, свързани с упражняването на вътрешен контрол са уредени в чл.14 от Наредба №33 от 4.12.2000г. Функциите са възложени на отдел за вътрешен контрол, който е независим от другите отдели. Отделът извършва вътрешен одит на процедурите и условията за функциониране на структурата, както и съответствието им с критериите за акредитация. Дейността на отдела за вътрешен контрол се извършва в съответствие с Правилата на международния одит, приети със споразумение между Република България и Европейския съюз.

За покриване на общоевропейските критерии за извършване на одит от орган, институционално и функционално независим от функционалната структура по САПАРД в наредбата е предвиден ред за отнемане на акредитацията при установени несъответствия между функциите и условията за акредитация и дейността на функционалната структура по САПАРД въз основа на годишен доклад, издаден от сертифициращия орган. По смисъла на §1.2 от допълнителната разпоредба на наредбата "сертифициращ орган" е орган, който извършва одит и е институционално и функционално независим от функционалната структура по САПАРД.

Малко повече от година след приемането на Наредба №33 от 4.12.2000г. са извършени промени в националната нормативна уредба относно реда за акредитация на агенция САПАРД по присъединителната програма за развитие на земеделието и селските райони в Република България. Основанията за това са следните:

Първо: Регламент (ЕО) № 1266/1999г. предвижда, възможност изискването за одобрение „ex-ante” упоменато в член 12, параграф 1 от Регламента да се премахне въз основа на анализ поотделно на всяка национална и секторна програма/капацитет за управление на проекти, процедури за финансов контрол и структури свързани с публичните финанси. Едновременно с това Регламент (ЕО) № 2222/2000г. предвижда подробни правила за извършване на гореупоменатия анализ.

Второ: акредитиращият орган в Република България е създал, от една страна, ДФ „Земеделие" за прилагане на мерките "Инвестиции в земеделски структури", "Подобряване на обработката и маркетинга на земеделски и рибни продукти" и "Развитие и диверсификация на

икономическите дейности, предоставяне на многобройни дейности и алтернативен доход", съгласно определеното в Програмата за развитие на земеделието и на селските райони (одобрена с Решение С (2000)3058 окончателно за Република България), и от друга страна е създадена Дирекция „Национален фонд" към МФ, за извършване на финансови функции, в рамките на прилагането на програма САПАРД.

Трето: Анализ на ЕК относно националната и секторна програма/капацитета за управление на проекти, процедурите за финансов контрол и структурите свързани с публичните финанси установява, че за прилагането на гореспоменатите мерки, Република България отговаря на разпоредбите на членове от 4 до 6 и на приложението към Регламент (ЕО) № 2222/2000, с минималните условия постановени в приложението към Регламент (ЕО) № 1266/1999. По-специално, ДФ „Земеделие" е приложил следните ключови критерии за акредитация по задоволителен начин: писмени процедури, разделение на задачите, проверки преди проектите и преди плащанията, процедури за ангажименти и плащания, счетоводни процедури, сигурност на компютърните системи и вътрешен одит; Министерство на финансите, Дирекция „Национален фонд" е приложил следните ключови критерии за акредитация по задоволителен начин: последователен одит, управление на средствата, получаване на средства, плащане към ДФ „Земеделие", сигурност на компютърните системи и вътрешен одит.

ЕК, като има предвид гореизложеното определя, като подходящо премахването на изискването за одобрение „ex-ante", упоменато в член 12, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1266/1999. Също така, счита за целесъобразно прехвърлянето на ДФ „Земеделие" и на Дирекция „Национален фонд" към МФ на управлението на помощта на децентрализирана основа. Въпреки това, тъй като проверките извършени от Комисията, се основават на оперативна, а не на работеща система намира за подходящо това управление да се прехвърли временно, като пълното прехвърляне на управлението на програмата се предвижда само след извършването на по-нататъшни проверки, за да се осигури функциониране на системата по удовлетворителен начин и след прилагането на всички възможни препоръки, които Комисията може да направи, по отношение на прехвърлянето на управлението на помощта на двата оправомощени органа.

На това основание с решение на ЕК от 14 май 2001г. (чл.1) се премахва изискването за одобрение „ex-ante" от Комисията на избора на проекти и сключването на договори с Република България. С чл.2 от решението управлението на програма САПАРД се прехвърля временно на ДФ „Земеделие"<sup>8</sup> и на Дирекция „Национален фонд" към МФ<sup>9</sup>. По молба на компетентния орган, Комисията може да реши да разшири прехвърлянето на управлението на други мерки, определени в Програмата за развитие на земеделието и селските райони, след като тя установи, че има съответствие с релевантните условия.

С Наредба №1 от 20.02.2002г. издадена от министъра на финансите се уреждат редът за акредитация на САПАРД агенция по специалната предприсъединителна програма за

---

<sup>8</sup> за прилагане на мерките "Инвестиции в земеделски структури", "Подобряване на обработката и маркетинга на земеделски и рибни продукти" и "Развитие и диверсификация на икономическите дейности, предоставяне на многобройни дейности и алтернативен доход", съгласно определеното в Програмата за развитие на земеделието и на селските райони, която беше одобрена с Решение С (2000)3058 окончателно

<sup>9</sup> за финансовите функции, които тя трябва да изпълнява в рамките на прилагането на програма САПАРД в Република България



развитието на земеделието и селските райони в Република България, наблюдението на акредитацията, промяната на акредитираните процедури, както и редът за отнемане на акредитацията в условията на разширена децентрализация.

Съгласно чл.2 от наредбата вече компетентен орган не е министърът на финансите и министърът на земеделието и горите, а Националният фонд в рамките на МФ, който издава, наблюдава и отнема акредитацията на САПАРД –агенцията.

Компетентният орган издава акредитацията в съответствие с изискванията на чл. 5 и чл. 14 на Секция А на Анекса на Многогодишното финансово споразумение (МФС) между Европейската комисия от страна на Европейската общност и Република България (Специална предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони в Република България). Следва да се подчертае активната роля в този случай на вътрешния одит в САПАРД агенцията, при удостоверяване съответствието на устройството и цялостната дейност на агенцията с функциите и с критериите за акредитация, посочени в споразумението. Одитът се извършва и докладва от отдел „Вътрешен контрол – Европейски схеми” на САПАРД агенцията, а докладът е неразделна част от искането за откриване на акредитация.

Според т.2.5 на чл.15 от споразумението САПАРД агенцията трябва да осигури наличието на отдел "вътрешен одит" или еквивалентен (отдел „Вътрешен контрол – Европейски схеми”, посочен по-горе), който да гарантира, че системата на САПАРД агенцията за вътрешен контрол работи ефективно. Отделът трябва да е независим от другите отдели на САПАРД агенцията и да докладва директно на управителното тяло на агенцията. Отделът "вътрешен одит" трябва да удостоверява, че процедурите, приети от САПАРД агенцията са адекватни, за да осигурят извършването на проверките за съответствие с това споразумение, и че счетоводните записвания са точни, пълни и навременни. Проверките могат да бъдат ограничени до избрани мерки, подмерки и до извадки от направени операции при условие, че одит планът гарантира, че всички значителни области, включително отделите и органите, отговорни за оторизация, и онези органи, на които са делегирани функции, са обхванати за период не по-дълъг от три години. Работата на тази служба трябва да се извършва в съответствие с международните одиторски стандарти, трябва да бъде описана в работни документи и трябва да води до изготвяне на доклади и препоръки, адресирани до управителното тяло на агенцията. Одит плановете и докладите трябва да се предоставят на сертифициращия орган и на служители или представители на общността, упълномощени да извършват финансови одити или одит, чиято цел е да оцени ефективността на функцията "вътрешен одит".

Акредитацията е признаването от компетентния орган на съответствието на устройството и цялостната дейност на САПАРД агенцията с функциите и с критериите за акредитация, посочени в чл. 14 на Секция А на Анекса на МФС между ЕК от страна на ЕО и Република България и се изразява в писменото потвърждаване за това съответствие.

Според изискванията на чл.4, ал.2 от МФС Република България е длъжна да гарантира, че решението на компетентния орган да акредитира САПАРД агенцията е взето въз основа на проверка на процедурите и структурите, упоменати в ал. 1.

Проверката трябва да обхваща в частност приетите процедури за защита на интересите на общността по отношение на операциите, които се финансират по програмата, като се имат предвид разпоредбите на чл. 5 и чл. 14 от тази секция, а именно: (а) извършването на



плащания; (б) сигурността на касата; (в) сигурността на компютърните системи; (г) поддържане на счетоводната система; (д) разделение на задълженията и адекватността на вътрешния и външния контрол; (е) получаване на необходимите гаранции; (ж) сумите, подлежащи на възстановяване; (з) изборът на проекти, провеждане на търгове и сключване на договори; и (и) спазването на правилата за доставка на стоки и услуги.

Проверката, упомената в ал. 2, трябва да бъде извършвана съгласно международно приетите одит стандарти. Компетентният орган може да делегира извършването на проверката на други органи. Във всички случаи националният ръководител като представител на Република България носи цялата отговорност.

Според изискванията на европейското законодателство за Република България може да бъде акредитирана само една функционална структура по САПАРД и това е икорпорирано в чл.4 на наредбата.

Както бе изложено по-горе с решение на Европейската Комисия от 15 май 2001г. правомощията на Агенция САПАРД в България са предоставени на ДФ „Земеделие”.<sup>10</sup> Съгласно чл.11, ал.2, т.2 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) функциите на Агенция САПАРД за Република България изпълнява ДФ „Земеделие” създаден със същия закон, като самостоятелно юридическо лице, притежаващо белезите на финансова институция, с цел осъществяване на държавната политика в областта на подпомагане на земеделските производители.

Следователно Агенция САПАРД е държавен орган, на който по силата на МФС и по силата на ЗПЗП е възложена дейност по държавно управление, във връзка с осъществяването на подпомагането и развитието на селското стопанство. В Споразумението и в ЗПЗП, както и в подзаконовите актове по приложението му са регламентирани административни по своя характер процедури във връзка с подпомагането.

Отношенията на ДФ "Земеделие" като Агенция САПАРД с кандидатстващите за кредитиране са такива на власт и подчинение, а не равнопоставени, каквато съдебна практика неправилно е била първоначално наложена.<sup>11</sup>

Съобразно визираната неправилна съдебна практика дейността на ДФ „Земеделие” е приета за дейност като „фонд”, т. е. за дейност, като една финансово правна форма за регламентиране на извънбюджетните приходи и разходи на държавните органи и бюджетните организации и отношенията им с държавния бюджет, във връзка със задачи от национален характер, каквото е легалното определение на § 1, т. 11 от Закон за устройството на държавния бюджет, 1996 (отм.). А това всъщност представлява една типично управленска дейност в частта по избор на проекти за финансиране (изпълнение), осъществявана от

---

<sup>10</sup> По силата на законовата разпоредба на чл. 11, ал. 1 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), ДВ, бр. 58/1998 г, ДФ "Земеделие" е създаден, като юридическо лице, който съгласно ал. 2, т. 2 на същия текст, редом с другите си функции изпълнява и функциите на Агенция САПАРД.

<sup>11</sup> Определение № 7052 от 18.07.2005 г. на ВАС по адм. д. № 1899/2005 г., докладчик съдията Галина Карагьозова

изрично натоварен за това държавен орган за предоставяне на финансова помощ. В този смисъл в дейността по сключване на договор за кредитиране, страните не са равнопоставени. Преди да се стигне до сключване на договор е налице задължителна процедура по избор на проект, при което ДФ "Земеделие", действащ като агенция САПАРД осъществява едностранно избора си, изпълнителният директор, който е компетентният орган да издаден решение за одобряване или отхвърляне на проекта, формира с помощта на нарочни помощни органи свое волеизявление, което е властническо по характер.

В Анекс към МФС е дадена дефиниция на САПАРД Агенция, това е „органът, създаден от Република България и действащ под нейна отговорност, който изпълнява две основни функции: функция по изпълнение и разплащателна функция. (МФС , секция А, чл.2, б. „в“).

В чл. 5 са посочени задачите на Агенция САПАРД, във връзка с изпълнението, като в т. 1, букви от "а" до "в" е регламентирано откриването на процедура за кандидатстване с проекти и публикуване на условия и срокове, на които трябва да отговарят кандидатите, начина за избор на проектите, в това число и критериите за точково оценяване и проверка на молбите за одобрение на проекти спрямо условията на които трябва да отговарят кандидатите, допустимост спрямо съдържанието на програмата и Споразумението, включително когато е приложимо и спрямо реда за възлагане на обществени поръчки. В Споразумението подробно и изчерпателно са регламентираны като административни процедури, всички действия на органите, в това число и на Агенция САПАРД по изпълнение на задачите му. Няма съмнение, че по смисъла на МФС, Агенция САПАРД е държавен орган, специално създаден да осъществява от българска страна целите и задачите по Споразумението. В националното ни законодателство, съгласно легалната дефиниция дадена в §1, т. 1 от ДР на Наредба № 1 от 20.02.2002 г. за реда за акредитация на Агенция САПАРД по Специалната предприєдинителна програма..., САПАРД агенция е органът, създаден от Република България и действащ под нейна отговорност, който изпълнява две основни функции: функция по изпълнение и разплащателна функция. Определението е реципирано от Споразумението, като отново е подчертан характерът на Агенция САПАРД на държавен орган, натоварен с функции по администриране на дейностите по предоставяне на финансовата помощ.<sup>12</sup>

Редът и условията за акредитация са установени в глава втора на наредбата, а редът за промяна на акредитираните процедури и за отнемане на акредитацията, съответно в трета „а“ и четвърта глава.

Нов момент в процедурата за акредитация на САПАРД агенция в наредбата е установеният в трета глава ред за наблюдаване на акредитацията. Компетентен орган, който наблюдава изпълнението на функциите и спазване на критериите за акредитация е Националният фонд в рамките на МФ, който в случай на условна акредитация следи за изпълнението на препоръките и сроковете за изпълнението им. Употребата на термина „наблюдава“, от гледна точка на системите за управление се свежда до процедурата по „мониторинг“ при осъществяване на финансовото управление. Както е известно процедурата

---

<sup>12</sup> *Определение № 7052 от 18.07.2005 г. на ВАС по адм. д. № 1899/2005 г., докладчик съдията Галина Карагьозова*

по мониторинг има за цел да оценява неговото функциониране и своевременно да предоставя информация за установени слабости и пропуски пред лицата, отговорни за предприемане на коригиращи действия, както и да осигурява навременното му актуализиране при промени в условията. Процедурата включва текущо наблюдение, самооценка и вътрешен одит.

В свое изследване С.Михайлова-Големинова разглежда подробно координацията на управлението на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд (СКФ), както и финансовото управление и контрол на публичните средства от СКФ на ЕС съобразно изискванията залегнали в действащите регламенти. Изразено е мнение, че „управлението на средствата от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране, е подчинено на комплексни правила (обща на ниво ЕС, национални и специфични за всяка една ОП), които определят действията и изискванията както към управителните и контролни органи (европейски и национални), така и към кандидатите/бенефициерите, т.е те действат и работят в организирана система под действието на правото като социален регулатор” (Михайлова-Големинова, 2014, с.546-547).

При изясняване правната същност на отношенията в системата на публичните средства от присъединителните програми във връзка с управлението, координацията и контрола, трябва да се съгласим с изложеното мнение и да допълним, че както по отношение на структурните фондове, така също и по отношение на присъединителните фондове от ЕС е налице система на споделена отговорност между ЕК и държавата-кандидат за членство в ЕС. Предвид определението за „публични разходи”, в анекса към МФС, това е „общата сума, предоставена от общността плюс националното публично съфинансиране от всички публични органи в Република България.” (МФС секция А, чл.2, буква”к”).

При програма САПАРД, държавата, управлява средствата от присъединителните фондове на ЕС чрез своите държавни органи, като извършва текущо наблюдение (чрез Националният фонд в рамките на МФ), самооценка (чрез междинни/годишни доклади по чл.9 от Наредба №1) и извършва вътрешен одит чрез отдел "Вътрешен контрол - Европейски схеми" на САПАРД агенцията.

Изискването за осигуряване на национално съфинансиране е основополагащ принцип в присъединителните програми (и това в най-голяма степен се отнася за инфраструктурни проектите по ИСПА в транспортния сектор, където изискването на ЕК е за осигуряване на национално съфинансиране в размер най-малко на 25% от общата стойност на проекта, включително осигуряването на съфинансиране от международни финансови институции).

Както е известно при програма ИСПА за всяка мярка се подписва отделен финансов меморандум. След подписване на финансовия меморандум между ЕК и правителството, договарящият орган, който подписва договора с изпълнителя на проекта е министърът на ресорното министерство, към който е съответната изпълнителна агенция. Цялостната отговорност за изпълнението на проекта, в рамките на сроковете и условията определени в него се поема от Изпълнителната агенция, съгласно децентрализираната система за изпълнение с предварителен контрол от Делегацията на ЕК в България. В условията на разширена децентрализация, националният ръководител, поема пълната финансова отговорност и задължение за средствата от ЕК, а изискването за предварителен контрол от страна на ЕК се преустановява и се заменя от последващ контрол. Първото необходимо условие за въвеждане на разширената децентрализирана система за изпълнение (Регламент

1266/99 на Съвета на ЕО) е „добре разработена система за управление на средствата с подробни вътрешни правила за работа, ясно определени институционални и личностни отговорности и задължения”.

Ето защо с оглед на изложеното по-горе считаме, че принципите за добро финансово управление на публичните средства възприети в ЕС се отнасят до всички публичните средства, независимо от това дали са от вътрешно или международно финансиране. И тук според МФС (секция А, чл.2 буква „г”) е ролята на сертифициращият орган, „който е оперативно независим от САПАРД агенцията и който атестира сметките, докладва относно управлението и контролните системи и проверява съфинансиращите елементи”.

Според член 6, ал.1 от споразумението сертифициращия орган има три основни задължения, които Република България следва да гарантира:

(а) даване на атестация на годишната сметка на САПАРД агенцията, а също така и на САПАРД евро сметката относно пълнотата, точността и верността на тези сметки;<sup>13</sup>

(б) изготвяне на годишен доклад относно адекватността на системите за управление и контрол на САПАРД агенцията по отношение на тяхната способност да осигурят съответствие на разходите с условията по чл. 7, ал. 1 на тази секция;

(в) удостоверяване на съществуването и коректността на националния съфинансиращ елемент, упоменат в чл. 8, ал. 2 от тази секция.

Това е заложено в националното законодателство в чл.8, ал.1, т.11 и т.15 на ЗДВФК като функция на АДВФК по сертификация на сметките на функционални структури, които се разпореждат със средства получени по предприемачески програми на ЕС, като по този начин е изпълнено изискването на чл.6, ал.2 от МФС „сертифициращият орган да е оперативно независим от САПАРД агенцията и да има необходимата техническа квалификация”.

С приемането на ЗДВФК през 2000г. е предвидено агенцията да осъществява одит за: предоставяне на сертификат /заверка/ по годишните отчети на съответната програма/проект, изготвяне на годишен одитен доклад за адекватността на управлението и контролните системи на разпоредителите със средствата, както и проверка за наличие и правилност на съфинансиращите суми от страна на Република България.

Редът за извършване е определен с Наредба №9 от 29.12.2002г. на министъра на финансите, обн. ДВ, бр.64 от 18.07.2003г. Одитът изпълняван от агенцията има специфичен характер, съдържащ в себе си административни елементи. Дейността по сертифициране на сметки на функционални структури, разпореждащи се със средства от фондове и програми на ЕС, се ръководи и контролира от директора на АДВФК. Извършва се от одиторски екип, определен със заповед за възлагане на одит, издадена от директора на АДВФК. Одиторският екип изготвя годишен одитен план, одитен доклад и сертификат, които се одобряват от директора на АДВФК.

В наредбата подробно и изчерпателно са регламентирани като административни процедури, всички действия на одиторския екип по изпълнение на одиторските му задачи.

---

<sup>13</sup> Атестацията, трябва да се основава на оценка на процедурите и на представителна извадка от транзакции. Тя трябва да обхваща съответствие на плащанията с това споразумение относно способността на административните структури на националния фонд и тези на САПАРД агенцията да гарантират, че е извършена проверка за такова съответствие преди извършване на плащането.

Одиторски процедури могат да бъдат извършвани и когато не са били включени в годишния одитен план, с оглед постигане целите на одита.

Одиторският екип анализира резултатите от извършения одит, причините за установените нередности и техния възможен ефект върху конкретните цели на одита, въз основа на което изразява одиторско мнение.

При обобщение и оценка на резултатите в наредбата са предвидени възможности за изразяване на различни мнения: квалифицирано мнение, квалифицирано мнение с установени различия, неквалифицирано мнение (становища без резерви), отрицателно мнение и отказ от мнение. Тези възможности са съобразени с обхвата и условията при изразяване на одиторското мнение. За извършения одит одиторският екип изготвя одитен доклад и сертификат, в които са представени резултатите и заключенията от цялостната одиторска дейност за съответната година.

Конкретните изисквания към структурата и съдържанието на одитния доклад се определят от международните споразумения за получаване на средства от ЕС, по които Република България е страна<sup>14</sup>, но най-общо съдържанието на доклада включва следните задължителни елементи, съгласно международните одиторски стандарти и свързани услуги (МОС 13), издадени от Международната федерация на счетоводителите (МФС):

I) процедури за вътрешен контрол:

докладът трябва да съдържа доказателствата, получени от сертифициращия орган, че по време на периода, покрит от одита, вътрешният контрол е действал на практика, както и на теория; прилаган е към всички планирани операции и е довел до коригиране на грешките. Докладът трябва да включва становище относно процедурите за вътрешен контрол, което да акцентира върху всеки сериозен пропуск в системата или прилагането на контрола, като се обърне специално внимание на фактори, които биха намалили ефективността на процедурите на вътрешен контрол, като например:

- потенциалната възможност контролните процедури да не бъдат зачетени от съответния служител;
- неправилното прилагане на контрол, дължащо се на погрешна интерпретация или небрежност; и
- разработването на нестандартни процедури.

Функцията на вътрешен контрол е ключов елемент от контролната среда. Като такъв той заслужава отделен раздел в одиторския доклад. Докладът трябва да разглежда независимостта, компетентността и ефективността на вътрешния одит, и в частност: обхват на отговорностите; правото на достъп до ръководителя на акредитираната изпълнителна агенцията, както и до цялата информация, персонал и помещения (включително тези на децентрализираните и делегирани органи); неучастието на членовете на вътрешния одит в ежедневните оперативни дейности; персонал (компетентност, обучение и опит); планиране (оценка на нуждите, подход, основан на оценка на риска, цикъл на одита); документация

---

<sup>14</sup> МФС, Ратифицирано със закон, приет от 38-то Народно събрание на 9.02.2001 г. - ДВ, бр. 17 от 23.02.2001 г. секция Д, Указания за сертифициращия орган, Указания за годишна сертификация на САПАРД агенцията (указани са изискванията относно форма, обхват и съдържание на сертификата и доклада на органа извършващ сертификацията на САПАРД агенцията)

(дали обосновката за заключенията и проверките е адекватно описана, съхраняват ли се придружаващите документи); доказателства по одита (процедурите гарантират ли, че те са достатъчни, уместни и надеждни); съществуват ли достатъчно процедури, осигуряващи качеството на дейността; доклади (изчерпателни ли са и гарантират ли процедурите тяхното навременно изготвяне), както и заключения по одиторския план;

II) процедури, гарантиращи спазването на финансово споразумение:

Тази точка касае оторизацията. Транзакциите, извършвани от акредитираната изпълнителна агенция, се подчиняват на сложни правила. Възникващият присъщ риск изисква от агенцията да установи процедури на контрол по неговото намаляване, в това число използването на писмени процедури, контролни листове и обстойно повторно изпълнение или проверка от друг служител.

Докладът трябва да включва становище относно процедурите за осигуряване на съответствие с финансовото споразумение (по мерки и ако е приложимо, подмерки), като за всяка процедура се посочи доколко съответните контролни процедури дават основание да се разчита на тях през одитирания период. В случаите, когато е установено, че дадена процедура не дава необходимите гаранции, трябва да бъдат посочени основните пропуски в контрола;

III) основни критерии за акредитация:

докладът посочва степента на изпълнение на всички основни критерии за акредитация от изпълнителната агенция и от децентрализираните и делегирани органи (писмени процедури, разделение на задълженията, предпроектни проверки и проверки преди извършване на плащанията, процедури за възлагане на поръчки, поемане на задължение и плащане, счетоводни процедури, сигурност и защита на информационната система, вътрешен одит), както и какви действия (по време и продължителност), ако има такива, следва да бъдат предприети от агенцията или децентрализираните/делегираните органи за отстраняване на слабостите;

IV) защита на финансовите интереси на общността.

Тази точка съдържа в частност сумите, които трябва да бъдат събрани (длъжниците). Съответните ключови цели на контрола включват правилното и навременно записване на всички операции на длъжници в книга на длъжниците; прихващане на дължими от бенефициенти-длъжници суми от други плащания към тях по програмата, както и правилното записване на всички върнати от длъжниците суми. В най-общ план докладът трябва да включва становище относно защитата на финансовите интереси на общността, като се посочи доколко съответните контролни процедури дават основание да се разчита на тях през одитирания период. В случаите, когато е установено, че дадена процедура не дава необходимите гаранции, трябва да бъдат посочени основните пропуски в контрола;

(V) препоръки:

Препоръките за подобрения трябва да се класифицират по ниво на важност, която им се придава от сертифициращия орган. За улеснение на изложението се предлага следната класификация:

- основни: препоръки, които незабавно трябва да се представят на вниманието на ръководителя на акредитираната изпълнителна агенция;

- второстепенни: препоръки, които са значими в контекста на контролната среда в изпълнителната агенция и които изискват незабавно внимание от висшето ръководство;



- несъществени: препоръки, по които трябва да бъдат предприети действия, за да се гарантира пълно съответствие с критериите за акредитация.

Докладът трябва да включва за всяка препоръка процедурните/стратегически въпроси, които изискват вниманието и отговора на акредитираната изпълнителна агенция.

Основните параметри на дейността по сертификация са определени в Глава пета на Правилника за прилагане на Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ППЗДФК).

В обхвата на осъществявания одит органите на АДВФК осъществяват дейността по сертифициране на сметките на функционалните структури, които се разпореждат със средства от фондове и програми на ЕС. Изрично е посочено условието за тях да е предвидено сертифициране в нормативен акт или международно споразумение, по което Република България е страна. Агенцията изготвя удостоверение и годишен доклад, в които се посочва дали процедурите по управление и вътрешен контрол функционират задоволително и гарантират целево разходване на средствата от фондове и програми на Европейския съюз. Агенцията проверява съответствието между размера на средствата, осигурени чрез финансирането от бюджета на ЕС, и размера на средствата, осигурени чрез финансиране от държавния бюджет. Агенцията проверява също така движението на средствата, осигурени чрез бюджета на ЕС и постъпващи по сметка в евро на дирекция "Национален фонд" на Министерството на финансите.

Сертификатът съдържа одиторско мнение относно достоверността, пълнотата и точността на изпратените на ЕК финансови отчети и декларации на одитираните функционални структури. Обект на сертификация (както на одит сертификата, така и на одиторския доклад е акредитираната изпълнителната агенция и всички децентрализирани и делегирани органи, т.е. процесът от регистриране на заявката до поемане на задължението и от регистриране на фактурата до извършване на плащането). Одит сертификатът представлява кратко, ясно и категорично становище относно цялостните заключения на органа, определен като сертифициращ орган.

С докладна записка ръководителят на одиторския екип представя одитния доклад и сертификат на директора на АДВФК за одобрение.

Директорът на АДВФК, като компетентен орган формира своето волеизявление, с което може да одобри или да не одобри така направения одитен доклад и сертификат от помощните органи. Издаваният сертификат е акт, с който се констатира факти и обстоятелства с правно значение. Неговото издаване служи, като основа за предприемане на последващи действия от компетентните органи съгласно международните споразумения за получаване на средства.

Директорът на АДВФК предоставя одитния доклад и сертификат на компетентните органи в установените срокове съгласно международните споразумения за получаване на средства от ЕС, по които Република България е страна, и го изпраща на ЕК, съгласно чл.40, ал.5 ЗДФК.

Като резултат от извършения одит за предоставяне на сертификат могат да бъдат реализирани последващи мерки за отстраняване на нарушенията, уредени в глава шеста на наредбата. Те могат да бъдат предприемани на различни основания:

- Когато са налице основания за предприемане на мерки за отстраняване на нарушения, съгласно ЗДВФК, и ППЗДВФК ръководителят на одиторския екип с докладната записка прави предложения до директора на АДВФК.
- При констатиране на нередности по смисъла на международните споразумения за получаване на средства от ЕС, по които Република България е страна, ръководителят на одиторския екип своевременно уведомява директора на АДВФК с докладна записка.

След получаване на докладната записка директорът на АДВФК уведомява националния ръководител или националния координатор в съответствие с международните споразумения за получаване на средства от ЕС, по които Република България е страна.

В резултат на одита за предоставяне на сертификат може да се стигне до ангажиране на имуществена и/или административно-наказателна отговорност на виновните лица. Когато при извършване на одита се установи наличие на предпоставки за търсене на имуществена отговорност по ЗДВФК, се прилагат разпоредбите на ЗДВФК и ППЗДВФК, когато установяването на нарушенията и налагането на наказанията е от компетентността на органите на АДВФК. При нарушаването на разпоредби, уреждащи бюджетната, финансово-стопанската и отчетната дейност по международни споразумения за получаване на средства от ЕС, по които Република България е страна, наказанията са по чл. 41, т. 1 ЗДВФК.

Във финансовите споразумения по присъединителните програми са включени условия за установяване на нередности и контрол, с които без да се противоречи на условията на споразуменията в съответствие с българските закони, подзаконови актове и административни мерки, Република България предприема действия, необходими да й гарантират, че операциите, финансирани от програмите са действително и правилно изпълнени, че са предотвратени и отстранени предполагаеми или реални случаи на измама и нередности, както и възстановяване на загуби, възникнали в резултат на нередности или по невнимание.

Положителен аспект от динамичните промени в институционалната рамка за управление на средства от присъединителните фондове и програми на ЕС в България е създаването на добре разработена система за управление на средствата с ясно разписани правила и процедури за работа, отговорности и задължения. Повишаването на капацитета на национално и секторно ниво за управление на програмите/проектите, ефективната организация на работата и ефективният вътрешен контрол, са част от критериите и правилата за преминаване от децентрализирана към разширена децентрализирана система за управление. Важно е да се отбележи, че ЕК не задължава никоя институция да работи на принципа на разширената децентрализирана система. Решението се взема от съответното политическо ниво и съобразно капацитета, възможностите и насоките на развитие на съответното звено.<sup>15</sup> В същото време въвеждането на разширената децентрализация е необходимо условие страната ни в максимална степен да се възползва от политиката по сближаване (Кохезионната политика) на ЕС, като натрупа практически опит при бъдещото усвояване на средства от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

---

<sup>15</sup> РЕШЕНИЕ № 607 на МС от 5.09.2002 г. за приемане на Концепция за преминаване към разширена децентрализирана система за изпълнение на проектите по програмите ФАР и ИСПА

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

От изложеното дотук може да се направят следните изводи:

Първо: Управлението на средствата от присъединителни програми на ЕС в периода 1998г. -2002г. се осъществява от акредитирани структури (централно звено и изпълнителни агенции) на децентрализирана основа, като това предполага предварителен и последващ контрол от страна на ЕК. След 2002г. са създадени необходимите предпоставки, в т.ч. и нормативна уредба за преминаване към разширена децентрализираната система за управление на средствата от ЕС при доказване на необходимия капацитет от страна на изпълнителните агенции.

Второ: Функциите по вътрешен контрол на публичните средства от присъединителните фондове се извършва в рамките на съответната институция, а Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК) изпълнява функциите по вътрешен финансов контрол в децентрализираната система за управление на средствата от ЕС. Тя е отговорна за вътрешния одит на структурите, разпореждащи се със средства от ЕС. Поставени са ясни разграничителни линии между ФУК (финансовото управление и контрол) и вътрешния одит, който е функционално независим и трябва да гарантира правилното функциониране на ФУК. С промените в ЗДВФК през 2002г. (изм.ДВ, бр.101 от 29.10.2002г.) се разширява обхвата на държавния вътрешен финансов контрол. В чл.7, ал.1, т.7 към лицата, чиято дейност е обект на контрол от АДВФК са включени разпоредителите със средства по международни спогодби, договори, конвенции и други международни актове, когато това е предвидено в съответния акт или е възложено от оправомощен орган (контролът е по отношение на тези средства). По този начин от една страна се разширява кръгът от субекти задължени да изградят системи за финансово управление и контрол, а от друга е отчетено изпълнение на препоръка към страната ни в процеса на присъединяване относно добро финансово управление на средства с международно финансиране.

Трето: Създадена е законодателна рамка (първично и вторично законодателство) за управлението на средствата от присъединителните фондове, механизмите за контрол, осигуряване на вътрешен одит, в т.ч. функционална независимост на вътрешните одитори в децентрализираната система за управление на средствата от ЕС. По този начин е осигурен независим одит на финансовата отчетност на всички публични средства, независимо от техния произход.

**ИЗТОЧНИЦИ:**

1. Закон за администрацията, обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.; посл.изм. от 13.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.
2. Закон за ратифициране на Многогодишното финансово споразумение между Европейската комисия от страна на Европейската общност и Република България (специална предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони в Република България), обн., ДВ, бр. 17, от 23.02.2001г.
3. МНОГОГОДИШНО ФИНАНСОВО СПОРАЗУМЕНИЕ между Европейската комисия от страна на Европейската общност и Република България (Специална предприсъединителна Програма за развитие на земеделието и селските райони в Република България), Ратифицирано със закон, приет от 38-то Народно събрание на 9.02.2001 г. - ДВ, бр. 17 от 23.02.2001 г. Издадено от Министерството на земеделието и горите, обн., ДВ, бр. 90 от 19.10.2001 г., в сила от 20.04.2001 г., посл.изм от 23.01.2007 г., в сила от 29.12.2007 г.
4. Закон за държавния вътрешен финансов контрол, (отменен 25.04.2006 г.), обн. ДВ, бр.92 от 10.11.2000г., отм., бр. 33 от 21.04.2006 г.
5. Наредба № 33 от 4.12.2000 г. за условията и реда за акредитация на функционална структура по специалната програма на Европейския съюз за присъединяване в областта на земеделието и селските райони (САПАРД), Издадена от министъра на земеделието и горите и министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 100 от 8.12.2000 г., в сила от 8.12.2000 г., отм., бр. 15 от 8.02.2002 г.
6. Наредба № 1 от 20.02.2002 г. за реда за акредитация на САПАРД агенция по Специалната предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони в Република България, Издадена от министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 23 от 1.03.2002 г., в сила от 1.03.2002 г., посл.изм. 17.02.2006 г.
7. Наредба №9 от 29.12.2002г. за дейността по сертифициране на сметки на функционални структури, разпореждащи се със средства от фондове и програми на Европейския съюз, издадена от министъра на финансите, обн., ДВ, бр.64 от 18.07.2003г.
8. Решение № 607 на МС от 5.09.2002 г. за приемане на Концепция за преминаване към разширена децентрализирана система за изпълнение на проектите по програмите ФАР и ИСПА
9. Правилник за прилагане на Закона за държавния вътрешен финансов контрол, приет ПМС №103 от 24.04.2001г., обн. ДВ, бр.44 от 8.05.2001г., отм., бр.33 от 21.04.2006г.
10. РЕШЕНИЕ № 607 на МС от 5.09.2002 г. за приемане на Концепция за преминаване към разширена децентрализирана система за изпълнение на проектите по програмите ФАР и ИСПА
11. РЕГЛАМЕНТ (ЕИО) № 3906/89 НА СЪВЕТА от 18 декември 1989 година относно икономическата помощ за Република Унгария и Полската народна република, в сила от 26.12.1989г., отменен с РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1085/2006 НА СЪВЕТА от 17 юли 2006 година, за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ;
12. Регламент (ЕО) № 1268/1999 на Съвета от 21 юни 1999 година относно подкрепата на Общността за предприсъединителните мерки за земеделие и развитие на селските райони в страните кандидати от Централна и Източна Европа в предприсъединителния период, валиден до 31.12.2006г. и е отменен

- с Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета от 17 юли 2006 година за създаването на Инструмент за предприсъединителна помощ
13. РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1266/1999 НА СЪВЕТА от 21 юни 1999 година за координиране на помощта за страните-кандидатки, в рамките на предприсъединителната стратегия, и за изменение на Регламент (ЕИО) № 3906/89
  14. РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 2222/2000 НА КОМИСИЯТА от 7 юни 2000 година относно определяне на финансови правила за прилагане от Регламент(ЕО) № 1268/1999 на Съвета за подкрепата на Общността за предприсъединителните мерки за земеделие и развитие на селските райони в страните кандидати от Централна и Източна Европа в предприсъединителния период
  15. РЕШЕНИЕ НА КОМИСИЯТА от 14 май 2001 година за поверяване управлението на помощта на изпълнителни агенции за предприсъединителни мерки в развитието на земеделието и на селските райони в Република България през предприсъединителния период (нотифицирано под № С(2001) 1428)(2001/380/ЕО)
  16. МЕМОРАНДУМ за разбирателство за създаване на Национален фонд между правителството на Република България и Европейската комисия, Ратифициран със закон, приет от 38-о Народно събрание на 11.02.1999 г. - ДВ, бр. 15 от 19.02.1999 г.
  17. Михайлова-Големинова, С. Сборник доклади 100 години Върховен административен съд на СУ, ЮФ, Университетско издателство „Св.Климент Охридски”, С., 2014

#### **ИНТЕРНЕТ -ИЗТОЧНИЦИ:**

1. <http://old.europe.bg>