

СПЕЦИФИЧНИ ОДИТНИ ДЕЙНОСТИ НА ПУБЛИЧНИТЕ СРЕДСТВА ОТ СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ. КООРДИНАЦИЯ И ХАРМОНИЗАЦИЯ НА ДЕЙНОСТТА

Олга Б. Борисова ¹

Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“
гр.Варна, България

РЕЗЮМЕ — Националната уредба за управление и разходване на публичните средства по Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в условията на пълноправно членство на Република България в Европейския съюз установява координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз по смисъла на чл.41 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор. Управлението на средствата е подчинено на комплексни правила, които определят действията и изискванията към органите на изпълнителната власт отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ, както и към органите за управление и контрол – управляващи, сертифициращи и одитни органи съгласно чл.9 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. В рамките на съществуващото законодателство е изведена препоръка относно оптимизиране на специфични одитни дейности за програмите, съфинансирани от Европейския фонд за морско дело и рибарство.

Ключови думи: вътрешен одит, публичен сектор, правна уредба

Specific audit activities of public funds from the Structural Funds and the Cohesion Fund of the European Union. Coordination and harmonization of activities

Olga B. Borisova

Varna Free University „Chernorizets Hrabar“
Varna, Bulgaria

ABSTRACT— The national regulation for management and expenditure of public funds from the Structural and the Cohesion Funds of the European Union in the conditions of full membership of the Republic of Bulgaria in the European Union establishes coordination and harmonization of specific audit activities.

The management of the funds is subject to complex rules, which determine the actions and requirements to the executive bodies responsible for the management of the funds, as well as to the management and control bodies – managing, certifying and auditing bodies.

Within the framework of the existing legislation, a recommendation has been made on the optimization of specific audit activities for the programmes co-financed by the European Maritime and Fisheries Funds.

Keywords: internal audit, public sector, legal framework

¹ Corresponding author at: Varna Free University, Varna, Bulgaria, e-mail: olga.borisova@vfu.bg

ВЪВЕДЕНИЕ

Структурните фондове и Кохезионния фонд (СКФ) на Европейския съюз (ЕС) са основен източник за финансова подкрепа на социално-икономическо развитие на страната, но бюджетното право на Общността изисква тяхното използване да се основава на принципите на добро финансово управление, по-конкретно тези от тях, отнасящи се до икономичността и ефективността на разходите, както и редовен преглед и контрол на операциите в рамките на бюджетната процедура.

Така, пълноправното членство на Република България в Европейския съюз оставя без алтернатива осъществяването на ефективен вътрешен контрол при усвояването на публичните средства от фондове и програми на ЕС, както и прилагането на правила и процедури за вътрешен одит, които да гарантират, че системата за финансовото управление и контрол функционира правилно.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Специфичните одитни дейности обхващат дейността на организациите/структурите, които осъществяват функции на управляващи органи, сертифициращи органи, междинни звена, както и дейността на бенефициентите по всички оперативни програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския социален фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

Одитните дейности се осъществяват в съответствие с Международните споразумения за предоставяне на средства от ЕС, по които Р. България е страна и регламентите на ЕС, отнасящи се до управлението и контрола на предоставените средства. Целта е чрез прилагане на международно признати одитни стандарти да се потвърди пред Европейската комисия (ЕК) законосъобразността и допустимостта на разходите, извършени при изпълнението на проекти по фондове и програми на ЕС.

Финансирането на инфраструктурни инвестиции и други потребности на Република България към повишаване конкурентноспособността на икономиката, развитие на регионите, е основно по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд, наричани заедно „структурни фондове”, или още „структурни инструменти”.

Структурните фондове са основният инструмент на ЕС за провеждането на неговата регионална политика на преразпределение на средства от по-богатите към по-бедните региони на ЕС. Тази политика е израз на финансовата солидарност между страните-членки и мощен стимул за икономическа интеграция. Известна е като Кохезионна политика или кохезия.

Правното основание за провеждането на общата Регионална политика е Глава XVII „Икономическо и социално сближаване” от консолидирания договор за Европейската общност (чл.158 –чл.162).

За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Общността разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на нейното икономическо и социално сближаване. По-специално Общността има за цел намаляването на неравенството

между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони или острови, включително селските райони.

Държавите-членки осъществяват своята икономическа политика и я координират по начин, с който да постигнат целите, предвидени в член 158 от договора. Формулирането и прилагането на политиките и дейностите на Общността, както и осъществяването на вътрешния пазар, се съобразяват с целите, предвидени в член 158, като допринасят за тяхното осъществяване.

Член 159 предвижда тази дейност да се подпомага чрез Структурните фондове, а политиката на сближаване следва да допринася за увеличаване на растежа, конкурентноспособността и заетостта, като се включат приоритетите на общността за устойчиво развитие, определени по време на Европейския съвет от Лисабон (23 и 24 март 2000г.) и на Европейския съвет от Гьотенбург (15 и 16 юни 2001г.)²

Структурните фондове служат за съвместно финансиране на многогодишни програми в страните-членки и предоставят помощ в рамките на политиката по сближаване. Те се ограничават до Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, Европейски социален фонд (ЕСФ), Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР). Приложимите за всеки фонд правила са определени в регламенти за прилагане, приети съгласно членове 148, 161 и 162 от договора.

Както бе отбелязано, Европейският фонд за регионално развитие е предназначен да подпомага преодоляването на основните различия между регионите в Общността посредством участие в развитието и структурното приспособяване на регионите, чието развитие изостава, и в конверсията на регионите със западаща индустрия.

Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство са основните инструменти, които осигуряват подкрепа за селското стопанство и за сектора рибарство. В процеса на разширение на ЕС, те са интегрирани в инструментите отнасящи се до общата селскостопанска политика и общата политика на сближаване.

Кохезионен фонд, създаден от Съвета в съответствие със същата процедура, предоставя финансова помощ по проекти в областта на околната среда и на трансевропейските мрежи в областта на транспортната инфраструктура. Той е включен в програмирането на структурната помощ с цел постигане на по-голяма съгласуваност в интервенцията на различните фондове.

Решенията по прилагане, отнасящи се до Европейския фонд за регионално развитие се приемат от Съвета, който действа в съответствие с процедурата, посочена в член 251 и след консултация с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите.

² В тази връзка Комисията внася доклад в Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите на всеки три години относно осъществения напредък в реализирането на икономическото и социално сближаване, и относно начина, по който различните средства, са допринесли за него. Този доклад, ако е необходимо, се придружава от подходящи предложения. При необходимост от специфични действия извън фондовете и без да се засягат мерките, определени в рамките на другите политики на Общността, такива действия могат да бъдат приети от Съвета с единодушие, по предложение на Комисията и след консултации с Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите.

По отношение на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, раздел "Ориентиране" и по отношение на Европейския социален фонд се прилагат съответно член 37 и член 148.

От гледна точка на специфичните одитни дейности по фондове от ЕС от съществено значение е Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета от 16 май 1994 година относно създаването на Кохезионен фонд.

Според разпоредбата на чл.12 „Финансови проверки” от регламента, с цел гарантиране на успешното осъществяване на финансираните от Фонда проекти държавите-членки следва да предприемат необходимите мерки в следните области:

- проверяване на регулярна основа дали финансираните от Общността операции се изпълняват правилно;
- предотвратяване на нередности и предприемане на действия срещу тях;
- възстановяване на средства, загубени в резултат на нередности или небрежност³

Съгласно същия член държавите-членки информират Комисията за предприеманите в тази насока мерки, и по-специално нотифицират Комисията относно описанието на системите за управление и контрол, установени за гарантиране на ефективно изпълнение на операциите. Те информират редовно Комисията за хода на административните и съдебни производства. В този контекст държавите-членки и Комисията предприемат необходимите стъпки, за да гарантират запазването на поверителността на обменената информация и предоставят на Комисията всички подходящи национални доклади за контрола по изпълнението на съответните проекти. Така системите за управление и контрол на оперативните програми внедрени от държавите членки започват да се превръщат във важно условие за допустимост по отношение на усвояването на европейските фондове.

Друго не по-малко съществено обстоятелство е, че без да се засягат осъществяваните от държавите-членки проверки в съответствие с националните закони, подзаконови и административни разпоредби и без да се засяга член 188а от Договора или инспекции, организирани въз основа на член 209в от Договора, Комисията може посредством своите длъжностни лица или агенти да извършва проверки на място, включително случайни извадки, във връзка с финансирани от Фонда проекти и може да проучва механизмите и мерките за контрол, установени от националните власти, които информират Комисията относно предприеманите за тази цел мерки.

Според разпоредбата на чл.13 „Преценка, мониторинг и оценка” от Регламент (ЕО) № 1164/94, с цел гарантиране на ефективен мониторинг и оценката на изпълняваните в съответствие с регламента проекти държавите-членки следва да предприемат:

- коригиране на проектите въз основа на резултатите от мониторинга и оценката на резултатите;
- систематична преценка и оценка на проектите в сътрудничество с ЕИБ (когато е уместно) с цел да се гарантира ефективност на помощта от Общността;

³ Предвидено е изключение – когато става дума за случаите, когато държавата-членка и/или изпълняващият проекта орган предоставят доказателства, че не носят отговорност за нередности или небрежност. В тези случаи държавата-членка е длъжна да възстанови неправомерно изплатените суми.

- оценки за постигнатите резултати.

С регламент (ЕО) №1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 г. за първи път са определени общи разпоредби за Структурните фондове, като в Глава I „Мониторинг”, е регламентирано управлението от управителния орган⁴ (чл.34), комитетите за мониторинг⁵ (чл.35), показателите за мониторинг (чл.36), годишния доклад за изпълнение и окончателния доклад за изпълнение (чл.37).

Според регламента единствения начин за гарантиране ефективността на структурните фондове е ефикасният мониторинг и са определени отговорностите по този въпрос. Определя се единен управителен орган за всяка помощ, като са уточняват неговите отговорности с оглед осигуряване стабилно финансово изпълнение, организиране на оценяването и спазване на задълженията по отношение на публичността и на правото на общността.

В глава II „Финансов контрол” регламентът урежда общи разпоредби по отношение на контрола при усвояване на средствата от еврофондовете и корекции от финансово естество при единична и систематическа нередовност. Без да се засяга отговорността на Комисията в изпълнението на общия бюджет, в член 38 е предвидено, държавите-членки да поемат на първо място върху себе си отговорността за финансовия контрол на помощта.⁶

Комисията, в рамките на своята отговорност за изпълнението на общия бюджет на Европейските общности, гарантира успешното функциониране на системите за управление и контрол на държавите-членки, така че фондовете на Общността да се използват ефикасно и правилно. За тази цел, без да се засягат извършените проверки от държавите-членки в

⁴ По смисъла на регламента „орган за управление” означава всеки обществен или частен орган или власт на национално, регионално или местно ниво, определен от държавата-членка, или държавата-членка, когато самата тя изпълнява тази функция, да управлява определена помощ по смисъла на регламента. В случая, когато държавата-членка посочва орган за управление различен от нея, тя определя всички начини за взаимодействие с този орган и взаимодействията между него и Комисията. Ако държавата-членка реши, органът за управление може да бъде същият, който изпълнява функциите на орган за изплащане за съответната помощ (чл.9, буква „н”)

⁵ Орган, назначен от държавата-членка, който надзирава помощта, проверява нейното управление от органа за управление, като осигурява спазването на нейните насоки и начините за привеждане в изпълнение и обсъжда нейната оценка.

⁶ За тази цел те приемат предимно, следните мерки: а) проверяват, че системите за управление и контрол са изградени на място и се задействат по начин да осигурят ефикасно и равномерно използване на фондовете на Общностите; б) съобщават на Комисията описание на тези системи; в) уверяват се, че помощта се управляват в съответствие с прилагания правилник на Общността и, че фондовете на тяхно разположение се използват в съответствие с принципите на доброто финансово управление; г) удостоверяват, че декларациите за разходите представени на Комисията са точни и се грижат те да произхождат от счетоводни системи, базирани на подкрепящи документи, годни за проверка; д) предупреждават, сигнализират и коригират нередовностите; в съответствие с правилата, нотифицирайки ги на Комисията и информирайки я за развитието на административните и съдебни производства; е) представят на Комисията през време на приключването на всяка помощ, декларация, изготвена от лице или служба, които са функционално независими от посочения управителен орган. Тази декларация обобщава заключенията от проверките, извършени в предходните години и съдържа оценка на валидността на заявлението за плащане на салдото, както и за законността и редовността на съответните операции, обхванати от окончателния сертификат за разходите. Държавите-членки могат да прилагат собственото си становище към този сертификат, ако сметнат за необходимо; ж) сътрудничат с Комисията за осигуряване използване на фондовете на Общността съобразно с принципа за добро финансово управление; з) възстановяват пропуснати суми вследствие на констатирани нередовности, като налагат, в случай на нужда, мораторни лихви.

съответствие с националните закони и подзаконови разпоредби, длъжностните лица или служителите на Комисията, могат в съответствие със споразуменията, постигнати с държавите-членки в рамките на сътрудничеството, посочено в чл. 38 параграф 3 от регламента, да извършват проверки на място, предимно чрез сондажи, на операциите, финансирани от фондовете и системите за управление и контрол, с предизвестие минимално от един работен ден.⁷

Шест години след приемането на регламент (ЕО) №1260/1999г. в условията на разширение на ЕС се увеличават икономическите, социалните и териториални различия както на регионално, така и на национално ниво. Нарастването на броя на сухоземните и морски граници на Общността, както и увеличаването на нейната територия изискват повишаване на добавената стойност на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество в Общността. Поради това набелязаните във въпросния регламент цели се налага отново да бъдат преразгледани и насочени към сближаването на държавите-членки и на регионите (чрез фондовете: ЕФРР, ЕСФ и Кохезионния фонд), регионалната конкурентноспособност и заетост (чрез фондовете: ЕФРР и ЕСФ), както и европейското териториално сътрудничество (чрез фонд ЕФРР). За да се осъществи необходимата реформа регламент (ЕО) №1260/1999г. е отменен и е приет Регламент (ЕО) №1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006година за определяне на общи разпоредби на Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд.

Регламент (ЕО) №1083/2006 определя целите, посочени по-горе, за чието постигане структурните фондове и Кофезионния фонд (СКФ) трябва да допринесат, критериите за допустимост на държавите-членки и на регионите по отношение на тези фондове, наличните финансови средства и критериите за разпределението им. Освен това определя контекста на политиката на сближаване, включително метода за установяване на стратегически насоки на Общността за сближаване, националната стратегическа референтна рамка и процеса на разглеждане на равнището на Общността. За тази цел регламентът установява принципите и правилата за партньорство, програмиране, оценка, управление, включително финансово управление, мониторинг и контрол въз основа на поделените между държавите-членки и Комисията отговорности.

За да се гарантира правилното функциониране на системите за управление и контрол (СУК) държавите-членки трябва да установят общи принципи, както и необходими функции, които СУК на всички оперативни програми⁸ следва да изпълняват въз основа на цялостното законодателство на Общността, което е в сила за периода на програмирането.

⁷ Комисията информира за това съответната държава-членка, с оглед получаване на цялата необходима помощ. Длъжностните лица или служителите на държавата-членка могат да участват в тези проверки. Комисията може да поиска от съответната държава-членка да извърши проверка на място за да провери редовността на една или няколко операции. Длъжностните лица или служителите на Комисията могат да участват в тези проверки. (чл. 38, параграф 2)

⁸ По смисъла на регламента „оперативна програма“ означава: документ, представен от държава-членка и одобрен от Комисията, който определя стратегия за развитие съгласно набор от приоритети, които следва да се осъществят с помощта на фонд, или в случая на цел „Сближаване“, с помощта на Кохезионния фонд и на ЕФРР (чл.2, т.1)

Според изискванията на чл.58 от регламента СУК на оперативните програми, внедрени от държавите-членки, следва да предвиждат:

- а) определянето на функциите на съответните организации в извършването на управлението и контрола и разпределението на функциите в рамките на всяка организация;
- б) спазване на принципа за разделяне на функциите между и в тези организации;
- в) процедури за осигуряване на основателността и редовността на декларираните по операционната програма разходи;
- г) надеждни системи за счетоводство, мониторинг и финансова отчетност в компютъризирана форма;
- д) система за отчитане и мониторинг, в случай че отговорната организация е възложила изпълнението на задачите на друга организация;
- е) разпоредби, свързани с одита и функционирането на системите;
- ж) системи и процедури, които гарантират адекватно проследяване на документацията;
- з) процедури за отчитане и мониторинг за нередностите и за събиране на неправомерно изплатените суми.

Освен това е необходимо да се определи един единствен управителен орган за всяка оперативна програма и да се изяснят неговите отговорности, както и функциите на одитирация орган. Необходимо е също така да се гарантират стандарти за еднакво качество за сертифицирането на разходите и на исканията за плащане преди да бъдат изпратени в Комисията. Необходимо е да се изясни характерът и качеството на информацията, въз основа на която се основават исканията и за тази цел да се установят функциите на сертифициращия орган.

За целта в чл.59 на регламента е установено, че за всяка оперативна програма държавата-членка определя:

- а) управителен орган: национален, регионален или местен публичен орган или публичноправен или частноправен орган, определен от държавите-членки да управлява оперативната програма;
- б) сертифициращ орган: национален, регионален или местен публичен орган или институция, определен от държавата-членка да сертифицира отчетите за разходите и заявленията за плащане преди да бъдат изпратени на Комисията;
- в) одитиращ орган: национален, регионален или местен публичен орган или институция, функционално независим от управителния орган и сертифициращия орган, посочен от държавата-членка за всяка оперативна програма, който отговаря за проверката на ефективното функциониране на системата за управление и контрол. Същият може да бъде определен за повече от една оперативна програма.

Държавата-членка може да определи едно или повече междинни звена, които да извършват определени или всички задачи на управителния или сертифициращ орган под отговорността на този орган.

Държавата-членка определя правилата, регулиращи отношенията ѝ с посочените по-горе органи и техните отношения с Комисията. Без да се засяга регламента държавите-членки определят взаимните връзки между органите, които изпълняват техните задачи в пълно съответствие с институционалните, правни и финансови системи на съответната държавата-членка. Допуска се при спазване на принципа за разделяне на функциите определени или

всички посочени органи да могат да бъдат част от същото звено.

Относно оперативните програми за „Европейско териториално сътрудничество“ са определени специални правила за управление и контрол (в Регламент (ЕО) № 1080/2006).

В съответствие с изискванията на Регламент (ЕО) №1083/2006 в България се налагат съществени изменения в правния режим на държавния вътрешен финансов контрол относно функциите на одитиращ и сертифициращ орган на оперативните програми на СКФ на ЕС. Към този момент одитът на разпоредители с европейски средства се извършва от АДВФК, чрез делегирани вътрешни одитори към функционалните структури, свързани с усвояване на европейските средства /ФАР, ИСПА/. В тези структури освен управление на предприсъединителни фондове е налице и необходимост от по-нататъшно развитие на системите за управление и контролните изисквания, с оглед бъдещите дейности по СКФ.

Промените през 2006г. са наложителни и по отношение на сертифициращите дейности по оперативни програми, които до този момент също са изпълнявани от АДВФК.⁹ В тази връзка е определен национален план за действие, като специфичните одити по фондове и програми на ЕС са заложили като приоритетни мерки за укрепване на финансово-контролната среда в публичния сектор в България.

Новата правна рамка в съответствие с европейските регулации е създадена своевременно още през същата година с подкрепата на туининг- проекти финансирани от ЕС. Съществуващото до този момент законодателство по вътрешен финансов контрол е заменено с три нови закона – Законът за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Законът за вътрешния одит в публичния сектор и Законът за държавната финансова инспекция. Създава се също подзаконова уредба и методология по финансово управление и контрол и по вътрешен одит. Въвежда се нов модел за вътрешен контрол в публичния сектор – COSO, основан на качествено различна управленска култура, на принципите на добро финансово управление и прозрачност.

Въвеждането на модела има за цел „да насърчи модернизирването и адаптирането на системите за управление и контрол, на базата на управленска преценка и анализ на разходите и ползите при прилагането на съответните политики, практики, правила и контролни механизми в организациите от публичния сектор.“ (Стратегия за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България 2018г. -2020г.)

Основните положения свързани със специфичните одитните дейности по фондове и програми на ЕС са уредени в глава пета на Закона за вътрешния одит в публичния сектор, приет през март 2006г.

В закона изрично е посочен обхватът на одитните дейности:

Първо: проверки на операции, избрани чрез подходяща извадка от допустимите разходи по Структурните фондове и по Кохезионния фонд, както и извършването на такива проверки по предприсъединителните фондове на ЕС и

Второ: издаване на сертификат или декларация за приключване на проект или програма по фондове и програми на ЕС. Сертификатът, съответно декларацията, се основава

⁹ На основата на Многогодишното финансово споразумение, министърът на финансите е определил АДВФК за сертифициращ орган за годишните сметки на програмите по САПАРД, като АДВФК докладва на ЕК за извършените сертификации.

на оценка на СУК, на резултатите от вече извършените проверки и когато е необходимо - на допълнителни проверки на транзакциите.

В чл. 43 от същия закон е поставено изискването одитните дейности да се осъществяват в съответствие с Международните споразумения за предоставяне на средства от ЕС и съответните регламенти на ЕС, отнасящи се до управлението и контрола на предоставените средства по СКФ, както и по предприєдинителните фондове на ЕС.

Според чл.45 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор одиторите, извършващи гореопосочените дейности трябва да са дееспособни лица, да не са осъждани за умишлено престъпление от общ характер и да не са лишени по съдебен ред от правото да заемат съответната длъжност, да имат завършено висше образование и придобита образователно-квалификационна степен "магистър" или "бакалавър", да са положили успешно изпита за вътрешни одитори в публичния сектор и да притежават сертификат "вътрешен одитор в публичния сектор", издаден от министъра на финансите, както и да имат две години стаж в областта на вътрешния или външния одит.

Ръководителите на одиторските екипи трябва да отговарят на същите изисквания, но по отношение на образованието, изрично е посочено условието да имат завършеното висше образование задължително с придобитата по-висока образователно-квалификационна степен „магистър”.

В закона е регламентирана функцията на министъра на финансите, да определя органа, съответно лицата, които осъществяват одитните дейности по фондове и програми на ЕС.

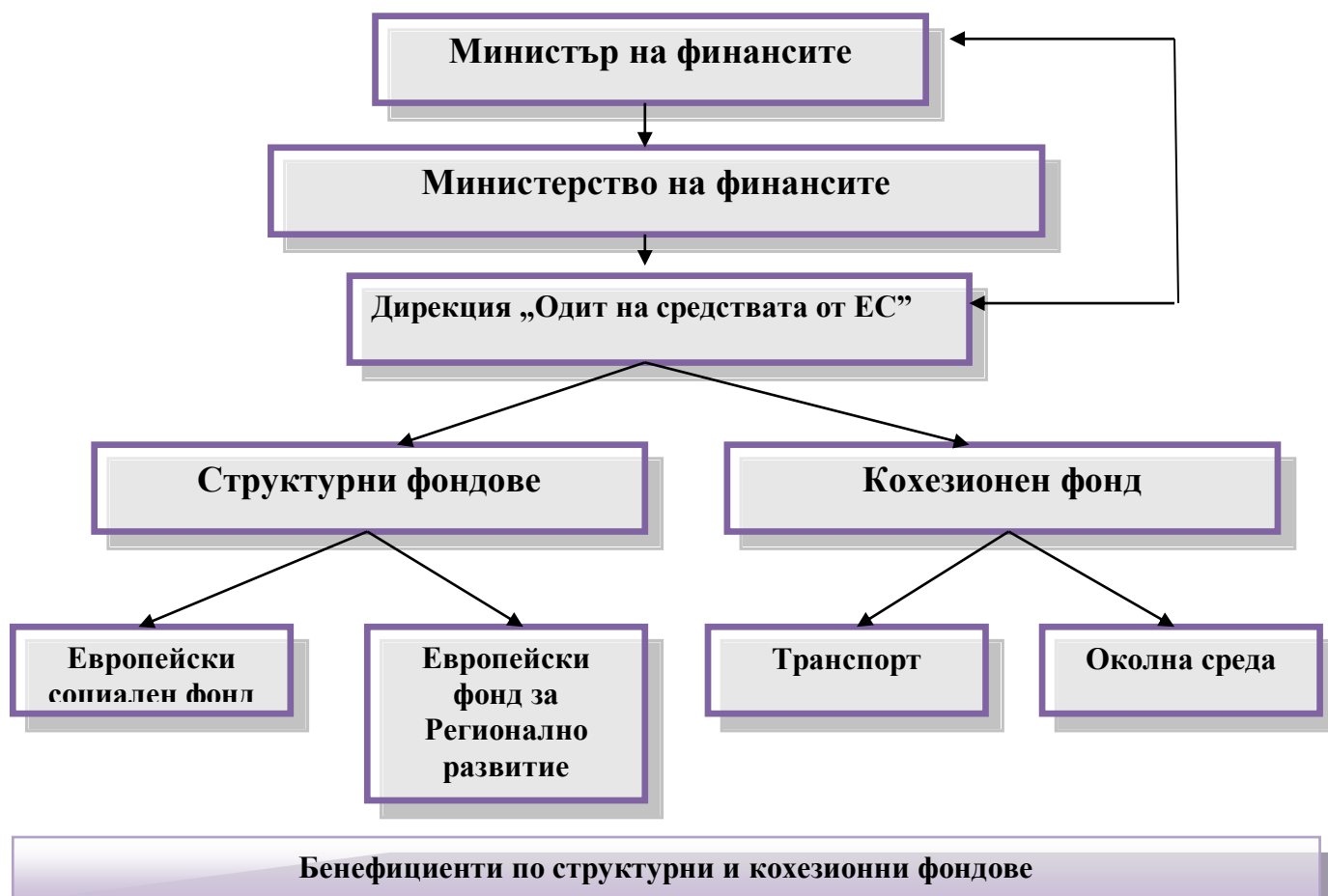
Законодателят е делегирал на министъра на финансите да уреди с наредба реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности. В тази връзка Наредба № 7 от 4.07.2006 г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз е издадена от министъра на финансите на основание чл. 44, ал. 2 от Закона за вътрешния одит в публичния сектор.

С Постановление на Министерски съвет №94 от 25.04.2006г. в Министерството на финансите се създава отделна административна структура с функции на одитен орган за средствата от ЕС - дирекция „Одит на средствата от Европейския съюз (ОСЕС).

С протоколно решение на Министерски съвет №33 от 17.08.2006г. дирекция ОСЕС е определена също така и за орган осъществяващ оценка на съответствието на СУК по Европейски фонд за регионално развитие ЕФРР, Европейски социален фонд ЕСФ и Кохезионния фонд на ЕС за даване на увереност, че СФУК функционират в съответствие с изискванията на Регламент 1083/2006г. (чл.58 до чл.62) Функционалните връзки на одитния орган с одитираните структури по фондове и програми на ЕС са представени на фигура №1

Фигура №1

Функционалните връзки на Дирекция ОСЕС с одитираните структури по фондове и програми на ЕС към 17.08.2006г.



На основание чл.5, ал.1 от Наредба № 7 от 4.07.2006 г. специфичните одитни дейности по фондове и програми на ЕС се извършват от дирекция ОСЕС в МФ въз основа на годишен одитен план за всяка програма на ЕС поотделно, утвърден от министъра на финансите. Дейностите се ръководят и контролират от директора на дирекция "ОСЕС", който:

- изготвя стратегически одитен план и годишни планове на дирекцията и ги предоставя за одобрение на министъра на финансите. След одобряването им ги изпраща на ЕК в съответствие с международните споразумения за получаване на средства от ЕС, по които Република България е страна, и действащото законодателство на ЕС от момента на неговото прилагане в Република България;
- изготвя годишния контролен доклад, съдържащ резюме на констатациите от одитите по програма ИСПА, и го изпраща до 31 март на следващата година на ЕК;

- изготвя годишния контролен доклад на дирекция "ОСЕС" за одитните дейности по СКФ, който обхваща периода от 30 юни на предишната до 30 юни на текущата година, и го представя на ЕК до 31 декември на текущата година; годишният контролен доклад съдържа резюме на констатациите от одитните доклади през годината;
- води регистър на сигналите за нередности и злоупотреби със средства от ЕС и предлага на министъра на финансите извършването на проверка по тях след преценка на основателността им;
- ръководи дейността на дирекцията по разработване на методологията за осъществяване на одитните дейности по чл. 41 ЗВОПС;
- предлага на министъра на финансите извършването на извънпланови одити.

Одитните дейности по чл. 41 ЗВОПС се осъществяват от одитори, които при необходимост от специални знания, с каквито не разполагат, могат да бъдат подпомагани от външни експерти¹⁰. В чл.8 на Наредба №7 от 4.07.2006г. е предвидена възможността при извършването на специфични одитни дейности одиторският екип да може да вземе предвид работата на вътрешния одит на одитираната организация.

Според изискванията на оперативните програми за реализацията на проектите и дейностите по тях след провеждане на изискуемите процедури се назначават екипи за управление на проектите, на които се възлага цялостната дейност по създаване, обявяване на обществените поръчки, подготовка на договорите, реализацията и отчитането на дейностите. За всеки проект се извършва задължителен одит от независим одитен екип, а също така има предварителен и последващ контрол от страна на ресорното министерство, с издавани за целта становища за законосъобразност и съответно за възстановяване на изразходваните средства.

Съгласно чл.13, ал.1, т.1 от ЗВОПС одит в публичния сектор звеното за вътрешен одит осъществява вътрешен одит на всички структури, програми, дейности и процеси в организацията, включително финансираните със средства от ЕС. Тази норма не е в колизия с разпоредбата на чл.44 от закона, където е установено, че Министърът на финансите определя органа, който осъществяват дейностите по одити на системи и одити на операции по оперативните програми, а именно дирекция „ОСЕС“. Кумулативните дейности и припокриването на правомощията по отношение на извършването на одит на средства от ЕС от различни одитни екипи не са незаконосъобразни, нито нецелесъобразни.

Такава е и установената съдебна практика¹¹, но се констатира проблем по отношение на разпоредбата на чл.8, ал.2 от Наредба № 7 от 4.07.2006 г. Там е предвидено, че при използване работата на вътрешния одит на одитираната организация специализираният

¹⁰ Извършването на извадкови проверки и одит на системите може да бъде възлагано на външни лица, които имат необходимата квалификация. Възлагането на извадкови проверки и одит на системите на външни лица се извършва от министъра на финансите по предложение на директора на дирекция "ОСЕС". Необходимите за възлагането средства се осигуряват от бюджета на МФ. Дирекция "ОСЕС" осъществява методическо ръководство и оценка на качеството на извършената от лицата проверка с цел използване на резултатите от нея. (чл.9 от Наредба №7 от 4.07.2006г.)

¹¹ Решение от 26.01.2015 г. на РС - Габрово по гр. д. № 1653/2014 г.

одиторски екип от дирекция „ОСЕС“ трябва да я оцени и тества с цел потвърждаване на нейната адекватност за целите на конкретния одитен ангажимент. Тази тенденция по използване на работата на звеното за вътрешен одит на одитирания обект продължава до 2016г. В чл.9, ал.2 на Наредба №Н-2 от 24.03.2009г. също е заложено, че решението за използване на работата на вътрешния одит на одитираната структура следва да се взема на базата на резултатите от оценка и тестване с цел потвърждение на нейната адекватност, достатъчност и качество за целите на конкретния одитен ангажимент.

Това е в противоречие с един от основните принципи заложени в ЗВОПС, стандартите за вътрешен одит и Етичния кодекс на вътрешните одитори – „независимост и обективност“ (ЗВОПС, чл.4, т.1).

Не е редно специализираният одиторски екип да използва като изходящ материал вече изградено одиторско мнение или извод от друг одиторски екип по отношение предстоящата за одитиране структура и да подлага на тестване и преоценка едно вече изградено независимо мнение на предходния одиторски екип.

Установената практика е премахната с приемането на Наредба Н-2 от 30.06.2016г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз.

В административноправната теория понятията функции, компетентност, правомощия на държавните органи будят редица дискусии. Според Живко Миланов държавните органи се създават за реализиране на функциите на държавата и за тази цел им се възлага решаването на конкретни задачи. Затова според него относно държавните органи не е правилно да се говори за функции, а следва да се употребява понятието „компетентност“, като по този начин се избягва смесването на компетентността на държавните органи с функциите на държавата (Миланов, Ж., 1965, с.15). По-различно е мнението на Цветан Сивков, който говори за функции на държавните органи, като „конкретизация и рефлекс от функциите на държавата“ и ги определя като „инструмент за реализация на властническо въздействие“ (Сивков, Ц., 2001, с.53). Подобно мнение застъпва и Светла Янкулова, която добавя, че „функциите на държавата се проявяват чрез дейността на отделните държавни органи“, като „функциите на държавата са първостепенни и определящи по отношение на функциите на държавните органи. Според Янкулова „те отразяват различната специализация на държавните органи и се свързват с динамиката в сферата на държавното управление и в зависимост от това, каква функция се възлага на определен държавен орган, се определят и неговата компетентност и правомощия“ (Янкулова, С., 2014, с.157-158).

Между изложените становища не откриваме противоречие, а по-скоро потвърждение за установяване на нов подход в административноправна теория според който реализацията на властническото въздействие на държавата предоставя на всеки държавен орган определена компетентност, съответна на възложените му функции. Компетентността се определя от функциите на съответния орган и тяхната конкретизация. Въз основа на горните разсъждения можем да направим изводи относно връзката между функциите и компетентността възложени на отделни органи по осъществяване на специфични държавни функции свързани с управлението на средства от ЕС. В правната литература тази конкретизация на функциите на държавното определение се нарича още „разпределяне на компетентността“, а също и

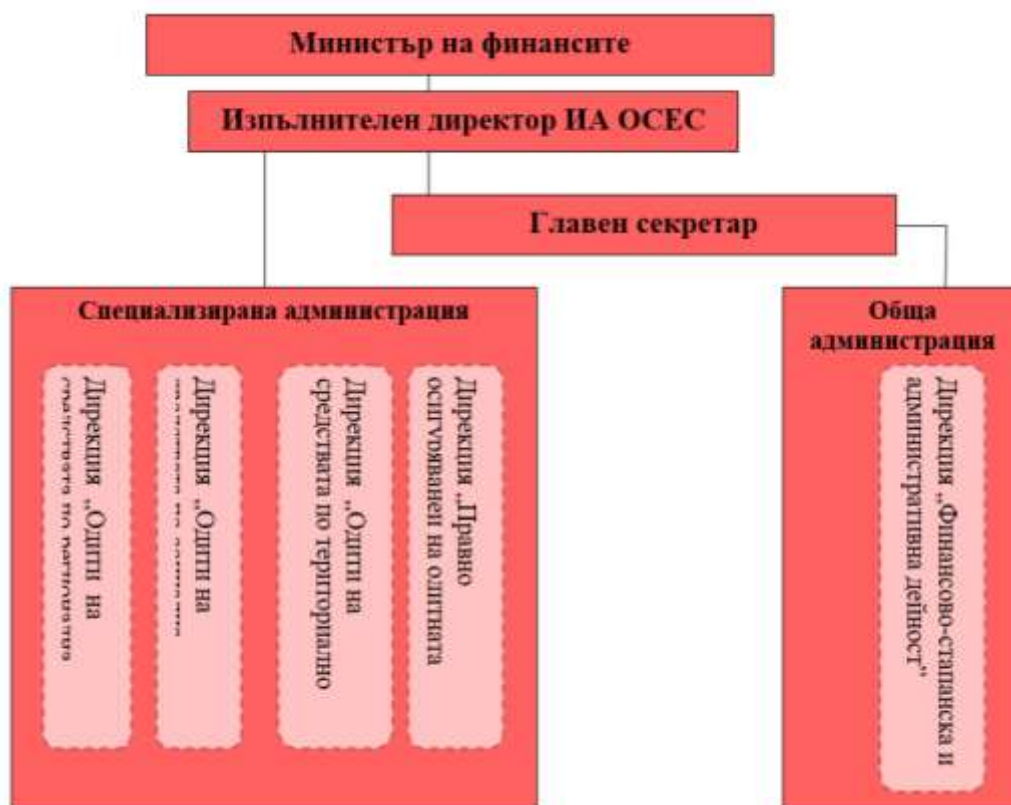
„специализация на функциите на държавното управление”. (Янкулова, С., 2014, с.159, Стайнов, П., 1993, с.368, Къндева Е., 1996)

Важно за настоящото изследване е, че през периода 2006г. -2020г. се наблюдават динамични промени в административните структури с функции на одитиращ орган по оперативните програми, което според нас е проява на конкретизация на функциите на държавното управление по отношение на средствата от ЕС и нормативно установени правомощия като проявление на компетентността.

От 01.01.2009г. с постановление №305/11.12.2008 на Министерски съвет одитната дирекция ОСЕС в МФ е преобразувана в Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз (ИА ОСЕС). Организационно-управленската структура на ИА ОСЕС е представена на фигура №2.

Фигура №2

Организационно-управленска структура на ИА ОСЕС



Агенцията е юридическо лице и второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на финансите. Изпълнява функциите на одитен орган по СКФ на ЕС и други програми и инициативи, в които е предвидено да извършва одити на средства от ЕС, като двустранните програми за трансгранично сътрудничество България - Сърбия, България - Турция, България – Македония. Агенцията изпълнява функции и задачи на Сертифициращ орган по програма САПАРД, както и орган, отговорен за издаване на декларации за приключване на проектите по предприсъединителния инструмент ИСПА. Изпълнителният директор на ИА ОСЕС се назначава от министъра на финансите, съгласувано с министър-председателя за срок от 5 години.

През 2009г. към агенцията се създава и одитен комитет, който е специализиран, наблюдаващ и консултативен орган, независим от изпълнителния директор (УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" чл.9 до чл.16).

Одитният комитет се състои от председател и двама членове с доказан опит в областта на финансите и одита, които се назначават от министъра на финансите и се отчитат пред него. Членовете на комитета имат неограничен достъп до информацията и документацията, която е на разположение в агенцията. Те дават препоръки за отстраняване на наблюдавани отклонения, непълноти и несъответствия в работата на агенцията.

С Решение № 792 на Министерския съвет от 2013г. на Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ са възложени функциите на Одитен орган по програмите, финансирани със средства от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство. В последствие, с Решение № 223 на Министерския съвет от 2017г., функцията на Одитен орган по „Програмата за морско дело и рибарство“, съфинансирана със средства от Европейския фонд за морско дело и рибарство, е възложена на Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“ (ИА СОСЕЗФ) към министъра на земеделието и храните.

Видно от мотивите към проекта на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № Н-2 от 2016г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз (ДВ, бр. 52 от 2016 г.), причината за предлаганите изменения и допълнения в наредбата е „промяната в системата на органите за управление и контрол на средствата от Европейския съюз“, като с акта се цели да се даде необходимата уредба за изпълнение на горепосоченото Решение № 223 на Министерския съвет от 2017г. Целта на промените е да се оптимизират сроковете за извършване на одитни ангажименти, също така да се намалят сроковете в които одитираната структура/организация представя становище по предварителния одитен доклад от одит на системите, като се допуска възможността срокът да се удължи по съгласие между съответната агенция и одитираната организация/структура и като резултат да се предприемат своевременно съответните коригиращи действия.

С измененията и допълненията на Наредба № Н-2 за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности на европейски средства (ДВ, бр.86 от 27.10.2017г.) на ИА СОСЕЗФ, която до този момент изпълнява функциите на сертифициращ орган се възлагат специфични одитни дейности за програмите, съфинансирани от Европейския фонд за морско дело и рибарство. Тази допълнителна одитна дейност е в несъответствие със съображението за функционална независимост на одитния орган определено в Регламент (ЕС) №1303/2013 на Европейския Парламент и на Съвета от 17 декември 2013г., (съображение 106): „държавите-членки да определят управляващ орган, сертифициращ орган и функционално независим одитен орган за всяка оперативна програма.“

ИА СОСЕЗФ е създадена с Постановление №89 на Министерски съвет на 18 април 2016г. като юридическо лице по чл. 54, ал. 1 от Закона за администрацията, със седалище гр. София. Агенцията е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на земеделието и храните с функции на публичен орган за извършване на сертификационен одит за верността

на финансовите отчети и изградената система за контрол в Разплащателната агенция на Република България по: Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

Съгласно Регламент (ЕС) № 1303/2013г. (чл.9, параграф 1), сертифициращият орган е публичен или частен одиторски орган, определен от държавата-членка. Когато е частен одиторски орган и ако приложимото право на Съюза или национално право го изисква, държавата-членка осъществява подбора му чрез публична тръжна процедура. Сертифициращият орган представя становище, изготвено съгласно международно приетите одитни стандарти, относно изчерпателността, точността и достоверността на годишния финансов отчет на разплащателната агенция, доброто функциониране на нейната система за вътрешен контрол и законосъобразността и редовността на разходите, за чието възстановяване е отправено искане до Комисията. В това становище се посочва също дали прегледът поставя под съмнение твърденията от декларацията за управлението.

Съгласно член 5 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 компетентният орган определя сертифициращия орган, предвиден в член 9 от Регламент (ЕС) № 1306/2013. Член 30 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 изисква най-късно до 15 февруари на годината, следваща края на финансовата година, всяка държава-членка да изпраща на Комисията определен набор от финансови документи, включително становището и докладите, изготвени от сертифициращия орган или органи, както е посочено в член 5, параграфи 3 и 4 от същия регламент.

Според действащата в страната законова уредба изборът на външен изпълнител за сертифициращ орган се определя чрез провеждането на процедура по реда на Закона за обществените поръчки от Министерството на земеделието и храните. Следва да се отбележи, че липсата на Сертифициращ орган би довела до невъзможност за извършване на сертификация на разходите за съответния период и до ангажиране на средства от националния бюджет, които не биха били уравниени от Европейската комисия.

За програмният период 2007-2014г., както и за финансовата 2015година сертифициращият орган на разплащателна агенция Държавен фонд „Земеделие“ е „Грант Торнтън“ ООД. Договорът (реф. № РД 51-111/1.12.2015) между сертифициращия орган и компетентния орган на Република България е подписан на 1.12.2015 г. и е за период от една година. ЕК е официално уведомена относно назначаването на ИА СОСЕЗФ за публичен сертификационен орган за финансовата 2016г.¹²

Предвижда се агенцията да извършва сертификационен одит на Разплащателна агенция за управлението на ЕФГЗ и ЕЗФРСР включващ проверка за:

- изпълнение критериите за акредитация;
- установяване доколко процедурите на Разплащателна агенция дават разумни гаранции, че разходите, начислени по сметка на ЕФГЗ и ЕЗФРСР, са извършени при спазване на нормативната уредба на Съюза и че препоръките за подобряване са формулирани и приложени;
- съответствието на годишните счетоводни отчети, посочени в чл. 29 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014 на Комисията с водените от Разплащателната агенция счетоводни книги и документи;

¹² По информация № P-006349/2016 (ASW) от 28.09.2016г. на ЕК

- верността, изчерпателността и точността на отчетите за разходи и интервенционни операции и отразяване на операциите, финансирани за сметка на ЕФГЗ и ЕЗФРСР;

- защитата на финансовите интереси на Съюза по отношение на направени авансови плащания, получени гаранции, интервенционни резерви, както и сумите за получаване.

Агенцията изготвя доклад със своите констатации за одитирания период при спазване изискванията на чл. 5 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 908/2014г., както и допълнителни доклади след искане и указания на ЕК, съответно на Компетентния орган.

Четири месеца по-късно с Постановление №218 от 25 август 2016г. се предвижда, изпълнителният директор на ИА СОСЕЗФ да се избира и освобождава с решение на Министерски съвет и да се назначава и освобождава със заповед на министър-председателя. Това опонира на разпоредбите установени в Закона за администрацията. Съгласно чл.54, ал.1 от Закона за администрацията 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. Това обстоятелство с новото постановление не е променено и съгласно чл.2, ал.2 от Устройствения правилник на ИА СОСЕЗФ изпълнителният директор на агенцията е второстепенен разпоредител с бюджет към министъра на земеделието и храните.

Съгласно чл.54, ал.4 от Закона за администрацията изпълнителната агенция се ръководи и представлява от изпълнителен директор. Съгласно ал.5 от същия член на закона изпълнителният директор на изпълнителната агенция се назначава от министъра, към който е създадена изпълнителната агенция, съгласувано с министър-председателя.

Промените заложи в Постановление №218 от август 2016г. рефлексират върху чл.12, ал.3 от устройствения правилник на ИА СОСЕЗФ, като там е предвидено, изпълнителният директор да се избира и освобождава с решение на Министерски съвет и да се назначава и освобождава със заповед на министър-председателя. Тази норма на правилника е в пълно противоречие с основната законова разпоредба установяваща реда за назначаване и освобождаване на изпълнителен директор на изпълнителна агенция, а именно чл.54, ал.5 от Закона за администрацията. Тоест няма как изпълнителният директор на агенцията да бъде назначаван от Министерски съвет посредством заповед на министър-председателя. Следвайки ясно установената организация и функционалност на органите на изпълнителната власт заложи в Закона за администрацията договорът с изпълнителния директор на изпълнителната агенция се сключва, изменя и прекратява от министъра, към който е създадена, съгласувано с министър-председателя.

Считаме, че би било по-законосъобразно и по-целесъобразно с оглед осигуряване оперативната независимост на ИА СОСЕЗФ като сертифициращ орган, заложи като изискване в чл.9 от Регламент 1306/2013г. въпросната изпълнителна агенция да бъде реструктурирана в държавна агенция. Съгласно чл.47, ал.1 от Закона за администрацията държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство. С постановлението за създаване на държавната агенция Министерският съвет определя начина

на функциониране и необходимата административна организация за осъществяване на дейността ѝ. Съгласно чл.47, ал.4 от Закона за администрацията държавната агенция се ръководи и представлява от председател, който се определя с решение на Министерския съвет. По този начин, сертифициращият орган ще е оперативно независим както от разплащателната агенция и координиращия орган, така и от органа, който е акредитирал тази агенция. De lege ferenda следва да бъде изменен чл.28б от Закона за подпомагане на земеделските производители, като сертифициращият орган за извършване на сертификационен одит за верността на финансовите отчети и изградената система за контрол в разплащателната агенция да бъде държавна агенция, а не изпълнителна агенция. Така при осъществяване на своята дейност държавната агенция би била оперативно независима от разплащателната агенция и от органа, който е акредитирал разплащателната агенция, т.е. от министъра на земеделието, храните и горите и дейността ѝ ще се осъществява въз основа на независимост, безпристрастност, професионализъм, почтенност, последователност, публичност и прозрачност. Само така ще се отстрани колизията съществуваща между чл.28б, ал.3 от Закона за подпомагане на земеделските производители и чл.54, ал.5 от Закона за администрацията.

Установяването на „правна рамка, която да предвижда оптимални системи за управление и контрол на национално равнище и подходящо разделение на ролите и отговорностите в контекста на споделеното управление” е едно от съображенията на Регламент 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета. С цел да бъдат защитени финансовите интереси на Съюза и да бъдат осигурени средствата, които да гарантират ефективно изпълнение на програмите, съгласно регламента следва да се предвидят разпоредби, които да дават възможност на Комисията да спира плащанията на нивото на приоритетите или оперативните програми. В същото време за да се осигури правна сигурност за държавите-членки, е целесъобразно да се предвиди специална уредба и процедури за финансови корекции от страна на държавите-членки и Комисията по отношение на фондовете, като се спазва принципът на пропорционалност.

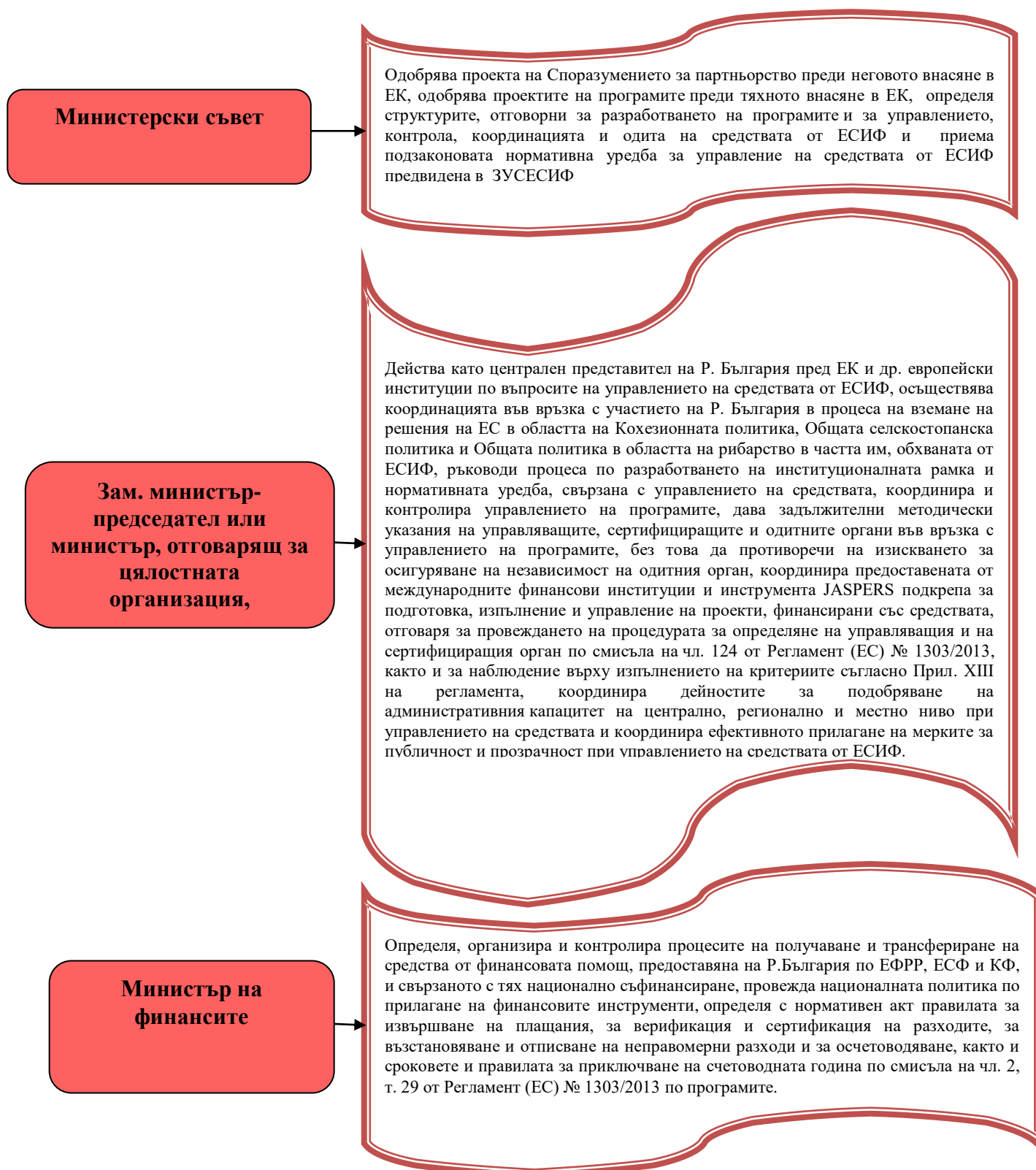
Правната институционална рамка на Република България за управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), редът за предоставяне на финансовата подкрепа чрез безвъзмездна финансова помощ, специалните правила за определяне на изпълнител от бенефициент на безвъзмездна финансова помощ, както и правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията и на финансовите корекции са определени със Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). Видно от мотивите към законопроекта „този закон е насочен към постигането на устойчивост на регулаторната среда и максимално кодифициране и унифициране на правилата, по които се управляват и разходват средствата от ЕСИФ, както и към въвеждането на мерки за намаляване на административната тежест за бенефициентите и на ясен и ефективен съдебен контрол за защита на конституционно гарантираните права на гражданите и организациите”. Същият „има характер на процесуален закон, разписващ основно административни производства“.

Съгласно чл. 7 от закона органи на изпълнителната власт, отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ /вж. фигура №3/ са Министерският съвет, заместник министър-

председателят (или министърът, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ) и министърът на финансите.

Фигура №3

Органи на изпълнителната власт, отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ



Когато обсъждаме темата за институционалните аспекти на одитните дейности по фондове на ЕС, трябва да имаме предвид правните очаквания от мерките, които националните власти предприемат във връзка с финансово управление и контрол на публичните средства от ЕС, като част от финансовата система на страната. С приемането на ЗУСЕСИФ се цели „постигане на по-добър административен капацитет и засилена координация на ниво управление и на всички нива на контрол; чрез кодификация на нормативната уредба - унифицирани и опростени процедури на основа на ясно разписани срокове, формуляри и други правила с ефект намаляване на административната тежест; ефективна съдебна защита за бенефициентите”.

Постоянно действащи консултативни органи за координация в изпълнителната власт при определянето и провеждането на държавната политика в областта на управлението на средствата от ЕСИФ, според чл.8 от същия закон са:

- Съветът за координация при управлението на средствата от Европейския съюз, който осъществява координация на мерките за изпълнение на държавната политика за икономическо, социално и териториално развитие на страната, финансирани със средства от ЕСИФ и
- Съветът за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, който осигурява координацията в дейността на държавните органи по предотвратяването и борбата с правонарушенията при управление на средствата от ЕСИФ.

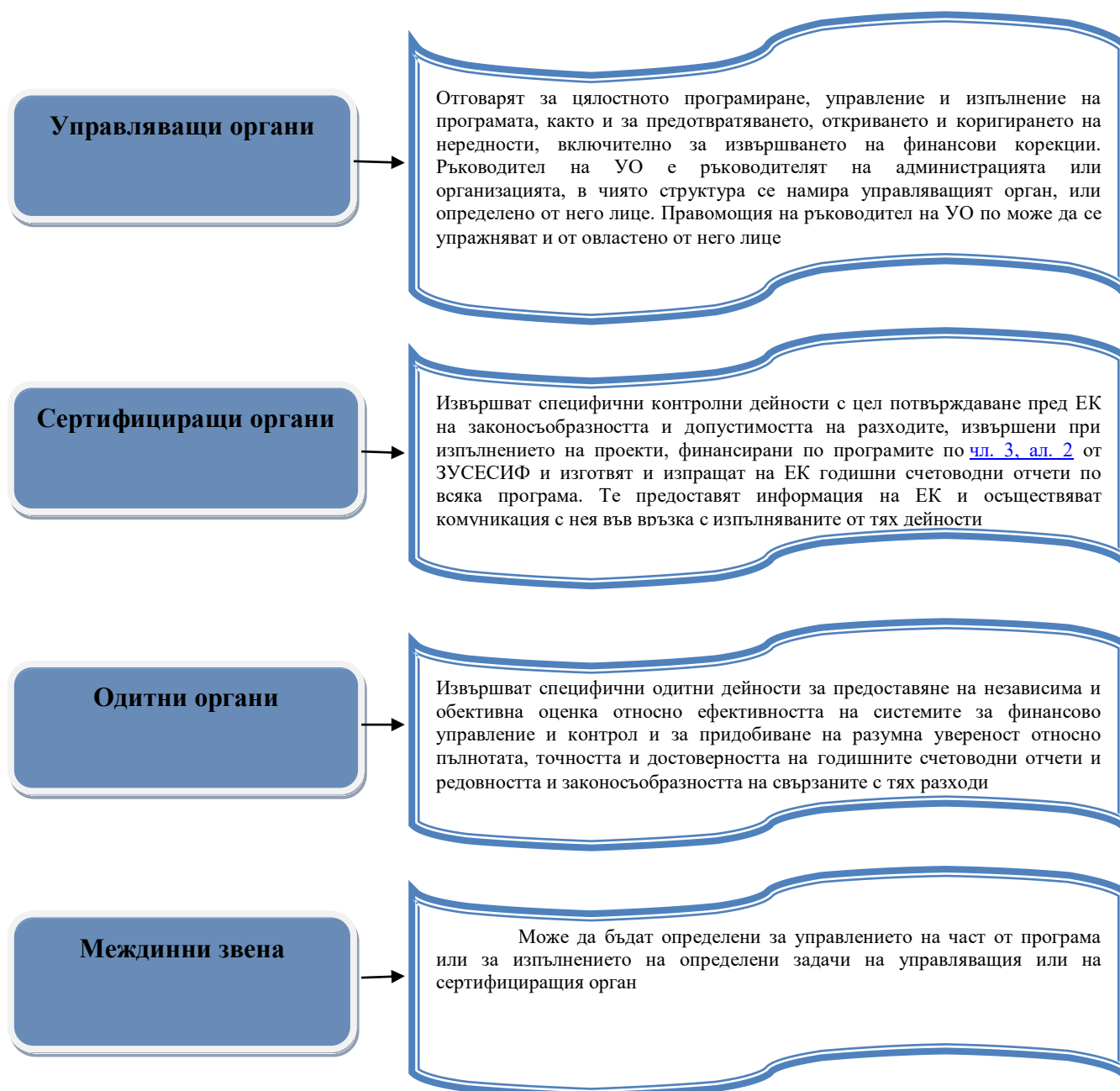
Следва да отбележим, че съветите се създават от Министерския съвет по реда на чл. 22а от Закона за администрацията. Съставът, функциите и организацията на дейността им се определят с актовете за тяхното създаване.

Съгласно чл.9, ал.1 от ЗУСЕСИФ органи за управление и контрол на средствата от ЕСИФ са управляващите органи (УО), сертифициращите органи (СО), одитните органи (ОО), както и междинните звена (МЗ) за управлението на част от програма или за изпълнението на определени задачи на УО или на СО (чл.9, ал.2 от ЗУСЕСИФ) /вж. фигура №4/.

Един и същ управляващ, сертифициращ или одитен орган може да бъде определен за няколко програми по чл. 3, ал. 2 от ЗУСЕСИФ. Доколкото това е приложимо съгласно правото на ЕС и при зачитане на принципа за разделение на функциите, управляващият, сертифициращият и одитният орган могат да бъдат част от една и съща администрация (чл.9, ал.2 от ЗУСЕСИФ).

Управляващите, сертифициращите и одитните органи и междинните звена се създават като звено в администрация по реда на Закона за администрацията или Закона за местното самоуправление и местната администрация, или като отделна администрация. Доколкото това е приложимо съгласно правото на Европейския съюз, функциите на такъв орган може да се предоставят за изпълнение и от друг орган или организация (чл.9, ал.4 от ЗУСЕСИФ).

Фигура №4

Органи за управление и контрол на средствата от ЕСИФ

Централното координационно звено (ЦКЗ) координира действията на управляващите, сертифициращите или одитни органи и звена, като ги подпомага при прилагането на правото на ЕС и на българското законодателство, свързано с управлението на средствата от ЕСИФ. ЦКЗ е структура, която поддържа връзката и предоставя информация на Европейската комисия. Тя изпълнява функциите на:

- администрация, която подпомага заместник министър-председателя или министъра, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ;

- секретариат на Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС.

Съгласно чл.24, ал.1 от ЗУСЕСИФ безвъзмездната финансова помощ се предоставя от ръководителя на УО с административен договор или със заповед, когато УО и бенефициентът са в една административна структура или организация, въз основа на одобрени: проектно предложение, проектно предложение за системен проект, финансов план за бюджетна линия. При интегрирано проектно предложение помощта се предоставя съвместно от ръководителите на управляващите органи на съответните програми.

Безвъзмездната финансова помощ се предоставя чрез:

- подбор на проектни предложения, включително на интегрирани проектни предложения и на проектни предложения въз основа на одобрени стратегии за водено от общностите местно развитие (стратегии за ВОМР), както и на големи проекти по смисъла на чл. 100 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В процедура чрез подбор не може да участват и безвъзмездна финансова помощ не се предоставя на лица, за които са налице обстоятелства за отстраняване от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка съгласно ЗОП или които не са изпълнили разпореждане на ЕК за възстановяване на предоставената им неправомерна и несъвместима държавна помощ.
- директно предоставяне на конкретен бенефициент.

Взаимоотношенията между бенефициентите, УО и СО във връзка с процедурите по извършване на плащания, верификация и сертификация на разходите, възстановяване и отписване на неправомерни разходи, осчетоводяване и приключване на счетоводната година по смисъла на чл.2, т.29 от Регламент (ЕС) №1303/2013 се определят с актовете по чл.7, ал.4, т.4 от ЗУСЕСИФ.

УО извършват авансови, междинни и окончателни плащания въз основа на искане на бенефициента. Писмените доказателства, които бенефициентът прилага към искането си за извършване на съответното плащане, се определят с документите по чл. 26, ал. 1 от ЗУСЕСИФ. Разходите се доказват въз основа на заверени фактури и/или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност и на други изискуеми документи съгласно приложимото българско законодателство. С оглед на правомощията на УО, същите нямат нормативно установено задължение за упражняване на предварителен и текущ контрол върху провежданите от бенефициентите обществени поръчки. Наличието на нередност се установява при проверка на обществената поръчка от УО при подадено искане за възстановяване на разходи с цел възстановяване само на законосъобразни разходи.

СО сертифицира разходи, след като извърши проверка на предоставената от УО информация и придобие достатъчно увереност за допустимостта на декларираните разходи. СО отговаря за изготвяне и изпращане до ЕК на заявления за плащане на разходите сертифицирани в съответствие с чл.126 и чл. 131 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. СО може да откаже сертификация или да не извърши сертификация по отношение на конкретни разходи, включени в документите по чл. 65, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, в случаите когато: са установени пропуски в системите за управление и контрол на УО или верифицираните разходи не отговарят на условията за допустимост. При изпълнение на дейностите по сертификация служителите на СО се ползват с правата на служители в ОО съгласно ЗВОПС и могат да

извършват проверки в УО и техните бенефициенти, когато това е необходимо за изпълнение на дейността.

ОО извършват специфични одитни дейности за предоставяне на независима и обективна оценка относно ефективността на системите за финансово управление и контрол и за придобиване на разумна увереност относно пълнотата, точността и достоверността на годишните счетоводни отчети и редовността и законосъобразността на свързаните с тях разходи (чл.9, ал.7 от ЗУСЕСИФ).

Превенцията на нередностите при възлагането и изпълнението на проекти, финансирани със средства от ЕС е въпрос, който предизвиква дискусии в рамките на ЕК и между държавите-членки, относно правото на Общността, приложимо към обществените поръчки, по отношение законосъобразността на разходите, направени в резултат на възложените обществени поръчки, както и тези, които не са обхванати изцяло или са обхванати частично от разпоредбите на директивите за обществени поръчки. Съдът на ЕС е разработил набор от основни стандарти за възлагане на обществени поръчки, които произтичат пряко от правилата и принципите на Договора за ЕО. Принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация, основана на гражданство, предполагат задължение за подсигуриране на прозрачност.

Според съдебната практика на Съда на Европейския съюз¹³, независимо от наличието на трансграничен интерес във връзка с дадена поръчка, която не е (или не е в пълна степен) обхваната от разпоредбите на директивите, е необходимо да се проучи дали разходите, декларирани във връзка с тази поръчка, са в съответствие с националните правила за обществените поръчки. Ако е налице трансграничен интерес или е налице неспазване на националното законодателство, Комисията може да предложи налагане на финансова корекция. При оценката на случаите на неспазване на националното законодателство за обществените поръчки Комисията трябва да вземе предвид националните тълкувателни правила на компетентните национални органи.

Според дефиницията дадена в чл.2, т.36 от Регламент (ЕС) №1303/2013 „нередност“ означава всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на ЕСИФ, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза.

По смисъла на чл.2, т.38 от същия регламент „системна нередност“ означава всяка нередност, която може да има повтарящ се характер, с висока степен на вероятност от поява при сходни по вид операции, която се дължи на сериозни недостатъци в ефективното функциониране на дадена система за управление и контрол, включително липса на подходящи процедури, установени в съответствие с регламента и правилата за отделните фондове.

Следователно, за да е налице нередност се изисква да се проявят кумулативно посочените три предпоставки: първо - действие или бездействие на икономическия оператор; второ - нарушение при прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове и

¹³ Вж. решенията на Съда по дело C-412/044 (Комисията срещу Италия [2008] ECR I-619), съединени дела C-147/06 и C-148/065 (SECAP SpA и Santorso Soc. срещу Comune di Torino [2008] ECR I-3565) и по дело C-507/036 (Комисията срещу Ирландия [2007] ECR I-9777)

трето - нанесена или възможна вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза.

Според чл. 122 ал.2 от Регламент № 1303/2013, както и чл. 70 ал.1 от Регламент № 1083/2006 държавите-членки предотвратяват, откриват и коригират нередностите и възстановяват неправомерно платените суми. Така формулирано задължението на държавите-членки поставя в центъра на изпълнението на задължението доказването на нередността.

За случаите на нередности, които представляват нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки, финансирани от бюджета на Съюза и обект на споделено управление, държавите-членки следва да прилагат насоките на ЕК за финансови корекции (насоките). Насоките вземат под внимание както финансовите правила приложими за общия бюджет на Съюза, така и специфичните правила за отделните сектори и по този начин допринасят за разрешаването на проблемите с хармонизацията между методиките, използвани от Европейската сметна палата и Комисията, при количественото определяне на корекциите за нередности в областта на обществените поръчки. Насоките подлежат на периодично актуализиране или заместване, и по този начин отразяват опита, натрупан при прилагането на предходните насоки. Целта им е да внесат яснота относно размера на финансови корекции, които следва да се прилагат в съответствие с принципа на пропорционалност.

Държавите-членки са отговорни както за разследване на нередностите при обществените поръчки, така и за прилагане на необходимите финансови корекции. В този контекст ЕК препоръчва компетентните органи в държавите-членки да прилагат критериите и финансовите корекции посочени в насоките при коригиране на откритите от тях нередности.

Според българското законодателство УО отговарят за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмата, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции (чл.9, ал.5 от ЗУСЕСИФ), а в компетентността на ОО е да проверява законосъобразността на разходите, направени в резултат на обществените поръчки. Процедурата по администриране на нередности и извършване на финансови корекции е уредена в чл.69 - чл.77 от ЗУСЕСИФ.

Съобразно правилата на чл. 70, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, при всяка нередност, съставляваща нарушение на приложимото право на ЕС и/или българското законодателство, се извършва финансова корекция. Тези случаи са лимитативно изброени и са свързани с неспазване на основните принципи при възлагане на обществени поръчки. Финансовите корекции, като правен инструмент, са вид санкции и имат за цел да гарантират или възстановят ситуацията, при която всички разходи, сертифицирани пред ЕК, са в съответствие с приложимото национално и европейско законодателство.

Съгласно разпоредбата на чл. 70, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, финансовата подкрепа със средствата на ЕСИФ може да бъде отменена само на някое от лимитативно посочените правни основания. Следователно българският законодател е приел, че всяко от посочените в чл. 70, ал. 1 от ЗУСЕСИФ основания, води до нарушение на правото на ЕС или на националното право, свързано с неговото прилагане, и има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Съюза, като води до отчитането на неоправдан разход в общия бюджет.

Доколкото доказателствената тежест е за административният орган с оглед на чл. 170, ал. 1 АПК, за да се приеме за законосъобразен акта му по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕСИФ, първото,

което органът трябва да докаже относно този елемент на фактическия състав на нередността е нарушение на правото на ЕС или на националното право, което е свързано с неговото прилагане.

Действащият считано от 26.12.2015 г. вътрешноправен режим установен в ЗУСЕСИФ, предвижда волеизявленията за определяне на финансови корекции по договори за безвъзмездна финансова подкрепа да се дефинират като административни актове.

Въведеният със ЗУСЕСИФ институт на административния договор предполага и административноправния характер на актовете на компетентния орган досежно изпълнението му. Според въведената уредба определянето на финансова корекция по основание и размер се обективира в едностранно властническо волеизявление на управляващия орган, притежаващо белезите на индивидуален административен акт.

В този смисъл възникването и развитието на правоотношенията между страните (УО и бенефициер) като административноправни е изрично регламентирано в закон. Функция от нормативно признатия административноправен характер на тези отношения е законодателният избор на процесуален ред за съдебна защита – АПК, както и някои специални правила в ЗУСЕСИФ във връзка със съдебното обжалване, произтичащи от спецификата на тази категория административноправни спорове. Съдържащата се в разпоредбите на чл. 27, чл. 73, ал. 4 и § 10, ал. 2 ПЗР на ЗУСЕСИФ уредба на оспорването на издаваните от административния орган и засягащи бенефициера актове в производствата във връзка с управление на средствата от ЕСИФ е основана на общата клауза на чл. 120 от Конституцията на Република България относно съдебния контрол върху административните актове.

Законодателят е нормирал недвусмислено административноправния характер на правоотношенията, свързани с управлението, предоставянето и контрола върху финансовата подкрепа от ЕС, както и приложимия ред за защита, включително във фазата на изпълнението на вече сключен договор за предоставяне на финансиране – чл. 27, чл. 73, ал. 4, § 10, ал. 2 ПЗР на ЗУСЕСИФ.

С изрично посочения в пряк източник на националното право процесуален ред за защита на бенефициера срещу актовете за финансови корекции, е налице влязло в сила нормативно разрешение на въпроса, по който е констатирана противоречива съдебна практика, формирана при липсата на единно законово регулиране в разглежданата област. Регламентираният в ЗУСЕСИФ административноправен характер на отношенията между страните по договор за безвъзмездно европейско финансиране безспорно детерминира тази категория актове като административни, респ. – обуславя оспорването им по реда на АПК.¹⁴ Случаите на нередности, съставляващи нарушения на правилата за определяне на изпълнител по глава четвърта на ЗУСЕСИФ, извършени чрез действия или бездействия от бенефициента, които имат или биха имали за последица нанасянето на вреда на средства от ЕСИФ и които представляват основания за извършване на финансови корекции по чл.70, ал.1, т.9 от ЗУСЕСИФ са регламентирани в Наредбата за посочване на нередности, представляващи

¹⁴ *Определение № 2, София, 11/02/2016г., на Върховният административен съд на Република България - ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на седемнадесети май две хиляди и шестнадесета година*

основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ.

В чл.1, т.2 от тази наредба са посочени минималните и максималните стойности на процентните показатели на финансовите корекции определяни за нередности на основание чл.70, ал.1, т.1, 3-7 и 9 от ЗУСЕСИФ.

На 14.05.2019 г. с решение С (2019) 3452 на ЕК са въведени нови насоки за определяне на финансови корекции върху разходите, финансирани от ЕС, в рамките на споделеното управление, в случаи на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки. Целта на насоките е да се въведе правна сигурност за държавите-членки, като се изяснят обстоятелствата при които нарушения на приложимото законодателство на Съюза относно обществените поръчки или националното законодателство, свързано с прилагането му, може да доведат до финансови корекции от Комисията, както и да се осигури спазване на принципа за пропорционалност при определяне на финансовите корекции. Документът обхваща както договорите, сключени по правилата на директивите за обществени поръчки, така и договори, извън обхвата на тези директиви.¹⁵ Насоките на ЕК са приложими за службите на ЕК от момента на приемането им за всички обществени поръчки, за които не е започнала процедура по налагане на финансова корекция. Държавите-членки са приканени да въведат в националното си законодателство извършената в тази област промяна.

В тази връзка и с цел уеднаквяване на подхода спрямо бенефициентите по програмите през август 2019г. е изменена Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ. Определени са 23 типа нередности (в Приложение №1, към чл.2, ал.1), като за част от тях са уредени разновидности на нередността с по-голяма или по-малка тежест.¹⁶

Специфичното в насоките на ЕК от май 2019г. е фиксирането на конкретен процент финансова корекция за даден тип/вид нередност, като по този начин липсва възможност прилагащият орган да индивидуализира размера на финансовата корекция според

¹⁵ Като например договори с трансграничен интерес за нарушения на принципите на ДФЕС за прозрачност и недискриминация, договори със стойност под изискващите обявяване в ОБЕС прагове, възложени по националното законодателство за обществени поръчки, договори за доставки, услуги и строителство, сключени по национални правила за възлагане от лица, които не са възложители по смисъла на директивите за обществени поръчки.

¹⁶ Такива са нередностите по т. 1 (липса на публикуване на обявление за обществена поръчка или неоснователно директно възлагане), т.2 (незаконосъобразно разделяне на поръчки за строителство/услуги/ доставки на части), т. 4-11 (като например незаконосъобразни срокове за получаване на оферти и заявления, недостатъчен срок за достъп до информация за ОП, липса на публикуване на удължени срокове за получаване на оферти или липса на удължаване, незаконосъобразен избор на вида на процедурата, нарушение на правилата при използване на специфични техники и инструменти за възлагане на поръчки, липса на публикуване в обявлението на критериите за подбор и/или тяхната тежест, условията за изпълнение или техническите спецификации, липса на предоставяне/публикуване на разяснения/допълнителна информация, използване на основания за отстраняване, критерии за подбор, възлагане или условия за изпълнение или технически спецификации, които са дискриминационни на базата на необосновани национални, регионални или местни изисквания и др., т. 15-17 (така например при оценка на офертите използване на критерии за възлагане, различни от тези, посочени в обявлението или документацията, недостатъчна документална проследимост – одитна пътека за възлагане на ОП, преговори в хода на процедурата, включително изменение на офертата на избрания изпълнител), т. 22 (участие в процедурата при условията на споразумение с други лица с цел предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията и др.).

професионалната си преценка. Освен това размерите на предвидените процентни показатели са значително по-високи, което увеличава финансовата тежест за бенефициентите, поискали за възстановяване разход по договор за поръчка, засегнат от съответната нередност. Измененията променят описания на съществуващи видове нередности и въвеждат нови случаи на нарушения, необхванати в предходните насоки.

В Приложение №1, към чл.2, ал.1 на наредбата изрично са въведени случаите за които не е налице нередност и не следва да бъдат определяни и извършвани финансови корекции.¹⁷

С изменението от август 2019г. наредбата е синхронизирана с насоките на комисията, но няколко месеца по-късно се установява липса на приложима, актуална, релевантна нормативна уредба във връзка с производствата по определяне на размера на финансовите корекции, която да позволява прилагане на предходните насоки на ЕК по отношение на сключените договори, попадащи в приложното поле на старите директиви за възлагане на обществени поръчки от 2004 г.. При определянето на финансови корекции за нередности по тези договори са приложими предишните насоки на комисията, приети с Решение С (2013) 9527 от 19.12.2013 г. Изискванията на директивите на ЕС от 2004 г. са били заложени в отменения на 15.04.2016 г. Закон за обществените поръчки, което на практика предполага и прилагане на диференциран подход при посочването на нередностите и финансовите корекции за тях в случаите на нарушения при възлагането по реда на отменения Закон за обществените поръчки и такива по реда на актуално действащият закон. Това обстоятелство предполага на национално ниво да бъде осигурен единен подход с този, прилаган от ЕК и след направен анализ при отделните управляващи органи за съществуващи към момента договори за обществени поръчки, възложени по реда на отменения Закон за обществените поръчки е установена необходимост от допълнителна нормативна регулация по отношение на установени нередности възлагането на тези договори и процентните показатели на финансови корекции, съответни на тези, посочени в предходните насоки на комисията.

Прилагането на действащото Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от наредбата, съдържащо нови състави на нередности и значително по-високи процентни показатели на финансови корекции, по отношение на установени нередности при възлагането на обществени поръчки по реда на отменения Закон за обществените поръчки, би било необосновано с оглед спазване на принципа на пропорционалност и постигане на общата цел при извършване на финансови корекции, изведена от легалното определение за нередност. В тази връзка с ПМС №35 от 4 март 2020г. (обн. ДВ, бр.19 от 6 март 2020г.) са извършени изменения и допълнения в наредбата, като е създадено отделно приложение № 1а, с което се въвежда паралелен режим по отношение на случаите, които представляват нередности и съответните процентни показатели на финансови корекции при установени нарушения при възлагането на договорите

¹⁷ по т.5.2, когато е наличен ограничен по обхват достъп до документацията за поръчката, но са спазени условията по чл. 32, ал. 3 и 4 от ЗОП за определяне на удължен срок за получаване на офертите;
по т.9.1, когато критериите за подбор и/или възлагане (и/или тяхната тежест) са налични в документацията за обществената поръчка и тя е публикувана в профила на купувача в нормативно установените срокове;
по т.9.2, когато критериите за възлагане или тяхната тежест са разяснени от възложителя по искане на лицата преди изтичане на крайния срок за получаване на офертите/заявленията за участие;
по т.14, ако възложителят докаже, че отстраненият кандидат или участник не би бил определен за изпълнител, т.е. нарушението няма финансово влияние и не се определя финансова корекция;
по т.22 "в", когато участниците в споразумението са действали без помощ от лице в системата за управление и контрол или от страна на възложителя и нито един от участниците в споразумението не е определен за изпълнител на обществената поръчка.

по реда на отменения Закон за обществените поръчки. С въвеждането на това приложение за случаите попадащи в посочената по-горе хипотеза се избягва извършването на финансови корекции в значително завишени размери и риска от установяване на необоснован негативен финансов резултат за бенефициентите.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

В резултат на разгледаната по-горе правна уредба могат да бъдат направени някои общи изводи и препоръки за нейното усъвършенстване.

Първо: Анализът на националната уредба за управление и разходване на публичните средства по СКФ от ЕС в условията на пълноправно членство на Република България в ЕС установява координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на ЕС по смисъла на чл.41 от ЗВОПС. Управлението на средствата е подчинено на комплексни правила, които определят действията и изискванията към органите на изпълнителната власт отговорни за управлението на средствата от ЕСИФ, както и към органите за управление и контрол – управляващи, сертифициращи и одитни органи съгласно чл.9 от ЗУСЕСИФ.

Второ: Разгледаните през периода 2006г. -2020г. промени относно административните структури с функции на органи за управление и контрол по оперативните програми, са резултат от динамиката в сферата на държавното управление в условията на пълноправно членство в ЕС и показват насоките и направленията на въздействие върху обществото съобразно провежданата политика. От една страна според анализа това е проява на конкретизация на функциите на държавното управление по отношение на средствата от ЕС и нормативно установени правомощия като проявление на компетентността, но от друга е следствие от възникнали проблеми в прилагане на законодателството и необходимост от своевременно актуализиране на релевантната нормативна уредба.

Трето: В рамките на съществуващото законодателство е изведена препоръка относно оптимизиране на специфични одитни дейности за програмите, съфинансирани от Европейския фонд за морско дело и рибарство. Считаме, че би било по-законосъобразно и по-целесъобразно с оглед осигуряване оперативната независимост на ИА СОСЕЗФ като сертифициращ орган, заложен като изискване в чл.9 от Регламент 1306/2013г. въпросната изпълнителна агенция да бъде пререструктурирана в държавна агенция. По този начин, сертифициращият орган ще е оперативно независим както от разплащателната агенция и координиращия орган, така и от органа, който е акредитирал тази агенция. De lege ferenda следва да бъде изменен чл.28б от Закона за подпомагане на земеделските производители, като сертифициращият орган за извършване на сертификационен одит за верността на финансовите отчети и изградената система за контрол в разплащателната агенция да бъде държавна агенция, а не изпълнителна агенция. Така при осъществяване на своята дейност държавната агенция би била оперативно независима от разплащателната агенция и от органа, който е акредитирал разплащателната агенция, т.е. от министъра на земеделието, храните и горите и дейността ѝ ще се осъществява въз основа на независимост, безпристрастност, професионализъм, почтенност, последователност, публичност и прозрачност. Само така ще се отстрани колизията съществуваща между чл.28б, ал.3 от Закона за подпомагане на земеделските производители и чл.54, ал.5 от Закона за администрацията.

ИЗТОЧНИЦИ:

1. Договор за създаване на европейската общност (консолидирана версия), приложение към Договора между Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото Херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Република Словения, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното Кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави-членки на Европейския съюз) и Република България и Румъния за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз. Издаден от Министерството на външните работи, обн. като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 20.12.2006 г., в сила от 1.01.2007 г.
2. Закон за вътрешния одит в публичния сектор, обн., ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г., посл. изм. и доп., бр. 100 от 20.12.2019 г., в сила от 1.01.2020 г.
3. 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.
4. Закон за подпомагане на земеделските производители, Обн., ДВ, бр. 58 от 22.05.1998 г., посл. изм., бр. 21 от 13.03.2020 г., в сила от 13.03.2020 г.
5. Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, Обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г., посл., доп., бр. 13 от 14.02.2020 г., в сила от 14.02.2020 г.
6. НАРЕДБА № 7 от 4.07.2006 г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз (отм.), издадена от министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 57 от 14.07.2006 г., отм., бр. 25 от 3.04.2009 г.
7. НАРЕДБА № Н-2 от 24.03.2009 г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз (отм.), Издадена от министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 25 от 3.04.2009 г., в сила от 3.04.2009 г., изм. и доп., бр. 103 от 29.12.2009 г., бр. 101 от 28.12.2010 г., отм., бр. 52 от 8.07.2016 г.
8. НАРЕДБА № Н-2 от 30.06.2016г. за реда и начина за осъществяване, координация и хармонизация на специфичните одитни дейности по фондове и програми на Европейския съюз, Издадена от министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 52 от 8.07.2016г., изм. и доп., бр. 86 от 27.10.2017г.
9. НАРЕДБА за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, Приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г., обн., ДВ, бр. 27 от 31.03.2017 г., в сила от 31.03.2017 г., изм., бр. 68 от 22.08.2017 г., в сила от 22.08.2017 г., изм. и доп., бр. 67 от 23.08.2019 г., в сила от 23.08.2019 г., бр. 19 от 6.03.2020 г.
10. УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Одит на средствата от Европейския съюз" към министъра на финансите Приет с ПМС № 346 от 30.12.2008 г., обн., ДВ, бр. 5 от 20.01.2009 г., в сила от 1.01.2009 г., посл. изм. и доп. от 19.01.2016г.
11. УСТРОЙСТВЕН ПРАВИЛНИК на Изпълнителна агенция "Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове" Приет с ПМС № 89 от 18.04.2016 г., обн., ДВ, бр. 32 от 22.04.2016 г., в сила от 22.04.2016 г., изм. и доп., бр. 68 от 30.08.2016 г., в сила от 30.08.2016 г., бр. 94 от 24.11.2017 г., изм., бр. 104 от 14.12.2018 г., в сила от 14.12.2018 г.

12. Регламент (ЕО) № 1164/94 на Съвета от 16 май 1994 година относно създаването на Кохезионен фонд е валиден до 31.12.2006г. и е отменен с Регламент (ЕО) № 1084/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за създаването на Кохезионен фонд и отмяна на регламент (ЕО) № 1164/94

13. Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 година относно определяне на общи разпоредби за структурните фондове е валиден до 31.12.2006г. и е отменен с Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на регламент (ЕО) № 1260/1999

14. РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1083/2006 НА СЪВЕТА, от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (консолидирана версия, в сила от 21.12.2013 г. до 31.12.2013 г., отм., в сила от 01.01.2014 г.)

15. РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1303/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета;

16. Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета

17. РЕГЛАМЕНТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ (ЕС) № 908/2014 НА КОМИСИЯТА от 6 август 2014 година, за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на разплащателните агенции и други органи, финансовото управление, уравниването на сметките, правилата за проверките, обезпеченията и прозрачността

18. Стратегия за развитие на вътрешния контрол в публичния сектор на Република България 2018г. -2020г.)

19. МОТИВИ към проекта на Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (№ 502-01-66 от 05.08.2015 г., 43-то НС)

20. Миланов, Ж. Разпределение на компетенциите между органите на държавна власт и органите на държавно управление в Народна република България. С. Наука и изкуство, 1965

21. Сивков, Ц. Функции, компетентност и актове на органите на държавно управление и съотношението между тях. Съвременен право, бр.3/2001 г.

22. Янкулова, С. Прокурорски надзор върху изпълнителната власт. Сборник доклади „100години Върховен административен съд“. С. Университетско издателство „Св.Климент Охридски“, 2014

23. Стайнов, П. Административно правосъдие, С. БАН, 1993

24. Къндева Ем. Делегиране на административни правомощия, Правна мисъл, бр.3/1996г.