

гл. ас. д-р ЖИВКО РАЙКОВ

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ“, БЛАГОЕВГРАД

**ЕВРОПЕЙСКИЯТ БЮДЖЕТ И МЕХАНИЗМА НА ЗАЩИТА ФИНАНСОВИТЕ
ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**THE EUROPEAN BUDGET AND THE MECHANISM FOR PROTECTION EU'S
FINANCIAL INTERESTS**

Chief Assistant Prof. Dr. ZHIVKO RAIKOV

SOUTH-WEST UNIVERSITY "NEOFIT RILSKI", BLAGOEVGRAD

Abstract: The objectives of the present paper are to clarify the process of forming of the European budget (the budget of the European union) in its revenue part, the respective part of involvement of the member countries and the funds received by these very same countries from the budget. The forming of the budget is also a starting point for implementation of the European Commission's strict approach for a lawful, targeted and effective usage of the EU funds by the member countries, and especially for exercising of a monitoring on the newly accepted countries Bulgaria and Romania. The other purpose of the paper is to provide a short presentation of the mechanism for protection of the EU's financial interests in the execution of the EU budget and the spending of the funds by separate EU programmes and projects.

Key words: European budget; EU's financial interests, financial audit

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2011 година се навършват петдесет и три години от влизането в сила на Римските договори за учредяването на Европейската икономическа общност и Европейската общност за атомна енергия (Евратом). Заедно с учредената през 1952 година Европейска общност за въглища и стомана, тези договори образуват Европейските общности. Целите, които са си поставили страните членки с подписването на тези договори са създаването на общ пазар между тях със свободно движение на стоки услуги и капитали и общ митнически съюз без митнически ограничения между страните вътре в него и митническа защита, чрез мита и митнически такси за страните извън съюза, така наречените трети страни. Може да се приеме, че това е началото на институционалното изграждането на Европейския съюз (ЕС), такъв, какъвто е днес – една наднационална организация обединяващи двадесет и седем държави от Европа. Същевременно през 2007

година, тоест близо петдесет години след създаването на Европейския съюз, нашата страна - Република България стана член на този съюз. Членството в тази, съществуваща вече петдесет години организация със свои формулирани и отстоявани през годините цели, правила и принципи, със своя история, право и традиции, поставя пред страната ни нови, сериозни предизвикателства и отговорности за адаптиране, възприемане и отстояване на европейските ценности и дух на сътрудничество.

В хода на преговорите в процеса на присъединяване, през който страната ни премина като всяка страна кандидат - членка за възприемане на нормите на европейското право, страната ни получи финансова помощ по линия на финансовите средства от предприсъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД, предвидени от ЕС за страните кандидати за членство, които бяха безвъзмездна финансова помощ. От момента на влизане в сила на пълноправното ни членство през 2007

година страната ни има достъп до финансовите ресурси на Европейския съюз предвидени в програмния период 2007 -2013 година по линия на кохезионата политика включващи средства от Кохезионния и Структурните фондове на ЕС, както и от Фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, Фонд за ориентиране на рибарството, а и други фондове.

Целите на настоящото изложение е да се изясни, формирането на европейския бюджет в неговата приходна част, съответния дял на участие в това на страните членки и съответно получените от отделните страни средства от този бюджет. Това е отправна точка и една добра ориентация за възприетия строг подход на Комисията на съюза относно законосъобразното, целево, ефективно и ефикасно усвояване на тези средства в страните членки и мониторинга упражняван от Комисията в новоприетите страни –членки като България и Румъния. Другата цел е едно кратко представяне на механизма на защита на финансовите интереси на ЕС при изпълнението на този бюджет и усвояването на финансовите средства по отделните програми и проектите по тях на Европейския съюз.

I. КРАТЪК ПОГЛЕД ВЪРХУ ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФИНАНСИ И БЮДЖЕТ

Изпълнението на целите на съюза се реализира чрез приемането на обща политика в отделни важни отрасли и области - селското стопанство, възлицата и стоманата, мирното използване на атомната енергия и редица други, както и политики за решаване на регионални и социални проблеми. Провеждането на общите политики на Европейския съюз като тези в селското стопанство, търговията, защита на конкуренцията и такива в отделните области като обща транспортна политика, социална и регионална политика и др. се опира на

общия бюджет на Съюза. Начинът на набиране на приходите и финансиране на политиките преминава исторически през различни етапи. Също така се обогатяват и финансовите източници за набиране на европейските финанси. В момента бюджета се набира от няколко източника, от така наречените собствени източници на средства на Съюза и от индивидуалните вноски на страните на база брутен национален доход (БНД). Това са приходите от селскостопански мита и мита от промишлени стоки внасяни от трети страни (наричани още традиционни собствени източници на ЕС), както и такси върху захарта и глюкозата. Основанието и логиката за това е съществуването на общ митнически съюз като първоначално тези средства са отчислявани директно в бюджета на съюза, но впоследствие е възприето да се администрират и внасят от националните митници в националните бюджети, от където се отчисляват за бюджета на Съюза като национална вноска. За 2008 година нашата страна отчисли 75% - около 130 млн. лв. от приходите от мита в българския бюджет, в бюджета на Европейския съюз. В бюджет 2008 г. на ЕС, приходите от този източник са около 0,33 от БНД на ЕС, 15,58 % от бюджета на ЕС и в абсолютна сума са 18, 75 млрд. Евро. Друг собствен на ЕС източник са отчисления от набрания от отделните страни ДДС. Основанието и логиката за това е функционирането на общ пазар и съответен дял за ЕС от публичните финанси от ДДС на страните членки, приет за собствен източник на Съюза. Изчислението на дела от ДДС се прави по формулата възприета с Решение 597/2000, Официален вестник (ОВ/29.09.2000), основана на чл.272 от договора за ЕС. За бюджета на ЕС за 2008 г. отчислението от ДДС от страните членки е 0,3311 от общия БНД на Съюза, съответно 15,87 % от

бюджета на съюза и в абсолютна сума 19, 67 млрд. Евро (1,2). Друг източник на приходи в бюджета, който не се причислява към собствените източници на ЕС са индивидуалните вноски на отделните страни от техния БНД и така именуеми – вноски БНД, които се гласуват от техните парламенти. Подходът към тези вноски е за пропорционалност на вноската към икономическия потенциал на съответната страна и към общия БНД. За посочения бюджет 2008 г. тези вноски съставляват 0,6440 от общия БНД и съответно 67,37% от бюджета на ЕС, а в абсолютна сума 81,07 млрд. евро. Приходите на бюджет 2008 на ЕС са 120, 346 млрд. евро. В посочения по-горе чл. 272 на Договора на ЕС, както и решение 597/2000 и Регламент 1605/2002 е заложено, че общо отчисленията от публичните финанси (ДДС и БНД) на страните за общия бюджет, съвкупно не може да надхвърля 1,24% от съвкупния БНД на ЕС. Приходите на бюджет 2008 на ЕС са 120, 346 млрд. евро, и представлява 0,9716 % от съвкупния БНД, т.е. доста под лимитния праг. С прехвърляне на недоизплатени суми от бюджет 2007 г. и предишни бюджети, сумата на отделените пари за 2008 г. нараства на 129, млрд. евро (1,2,3). Участието на страните е пропорционално на техния икономически потенциал, от друга страна разпределението на средствата се основава на негласния принцип за приблизителна равностойност на внесеното с полученото. Въпреки това, поради голямата специфика при реализиране на отделните политики и специално на общата селскостопанска политика, където в миналото са отивали над 55%, а сега отиват около и малко под 50% от парите от общия бюджет, се получава неравномерност на разпределението и неравновесие между внесеното и полученото, което е повод за разногласия в ЕС. Такива проблеми

възникват и в други области и политики, например в регионалната полити-ка, където изостанали райони са субсидирани в по-голяма степен от по-развити райони като най-големите получатели са Испания, Гърция 3,5% от БНД, Португалия 3,35% от БНД. Също при разпределението на парите за повечето от новите страни членки от 2004 г, чиито БНД е под 50% от средния за ЕС се отделиха повече средства като малките прибалтийски държави с около 2,5% от БНД. Сред тези страни попадат и България и Румъния приети за членове от 2007 г. като и те ще получат повече отколкото ще внесат, извън вече договореното и платеното по предприсъединителните програми. Същевременно има и загубили като Холандия 0,44 и Швеция 0,33 от БНД и в по-малка степен Германия 0,2%, Франция 0,19% и Великобритания 0,16%. Вноските на отделните страни са дадени в Официален вестник на ЕС от 14.03.2008 (1,2,3).

Това са парите, с които Европейския съюз реализира своите общи цели, политики и изпълнява ангажиментите си към отделните страни по отделни програми, отпускани посредством отделните фондове. Това са европейските публични финанси като форма на международни публични финанси и продължение на публичните финанси на отделните страни членки функциониращи на наднационално ниво в рамките на договора на ЕС (5,7).

Участието на България в тях е в предприсъединителния процес, чрез фондовете на предприсъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД и други като безвъзмездна помощ, договорените средства за проекти по тях ще постъпват в съответствие с европейското право още две финансови години след 2007 г., а от същата година като пълноправен член страната ни участва в кохезионната политика чрез структурните фондове

и фондовете по общата селскостопанска политика (6).

II. ФИНАНСОВ КОНТРОЛ И ЗАЩИТА НА ФИНАНСИВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС

Отделяните от страните на ЕС публични средства за неговия бюджет не са много като процент, около 1% от общия БНД, като абсолютна сума те са приблизителна два пъти по малко от БНД на Австрия 258 млрд. евро малко повече от БНД на Чехия - 114 млрд. евро и и пет пъти повече от БНД на България 25 млрд. евро. Общият БНД на Европейския съюз е 11583 млрд. евро за 2006г. На човек от населението средно за ЕС се падат 23500 евро от общия БНД, за България имаме 3300 евро на човек от БНД на страната. (3). От общия бюджет на ЕС на всеки гражданин на Съюза се падат 236 евро (изчислено по 2). Следователно парите на общия бюджет са много за такива относително по-бедни и малки страни като нашата и малко за амбициозните цели, които си е поставял и си поставя Съюза. С оглед на това страните членки са чувствителни към тяхното нерационално и неефективно използване, още повече към измами и злоупотреби с тях.

В ЕС са създадени контролни органи за финансов контрол и защита на финансовите интереси на Съюза. Изпълнението на бюджета се контролира на три равнища. Европейската Комисия (ЕК), Европейската Сметна палата (ЕСП) и Европейския парламент. Европейската комисия има функциите на вътрешен одит, съответно Службата за вътрешен одит и чрез контролни правомощия в Генерални дирекции „Бюджет“ и „Разширяване“, а също и чрез други по-тясно специализирани контролно-финансови органи като Службата за борба с измамите ОЛАФ за разследване, разкриване и възстановяване на щети нанесени на Европейския бюджет. Европейският парламент на основата на доклад на ЕСП приема решение за одобрение на управлението на бюджета и освобождаване от отговорност на ЕК

по изпълнението му за съответната изминала финансова година. Финансовите контролни органи на ЕС работят в тясна координация помежду си и с други контролни органи на Съюза и с националните органи с аналогични функции на отделните страни членки. Без координацията, взаимодействието и сътрудничеството между тези наднационални органи и съответните национални органи на страните членки, финансов контрол и защита на финансовите интереси на ЕС са неосъществими. Върху това е изградено и европейското право в тази област. Поради това те се явяват съществен елемент на защита на тези интереси на защита на интересите на европейските граждани. Европейската Сметна палата се явява най-важния финансов контролен орган на Съюза и заедно с ОЛАФ имат най-голям принос за защита на финансовите интереси на европейските граждани и в борбата с измамите.

- ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА

С решение от 1968 г. през 1970 г. като помощен орган на Европейската комисия се създава одиторски съвет с главен одитор като праобраз на Сметна палата с много ограничени функции. С решението на договора от Брюксел от 1975 г. с издигане статута на Европейския парламент и формалното гласуване на европейския бюджет се създава Европейската сметна палата, действаща от 1977г. Днешният статут на Европейската сметна палата на основен орган на Европейския съюз като независима институция за външен одит на финансовите средства на Съюза е утвърден от договора от Маахстрит. Тя одитира изпълнението на бюджета от ЕК и има задачите и правомощията да одитира всички финансови средства на ЕС и сметките по тях с цел осигуряването на законосъобразност и добро управление на европейските финанси. Специално тя одитира всички институции и органи на ЕС, националните, регионалните и местните власти и крайните получатели

на средства от ЕС. Одитът в държавите членки се извършва съвместно с националните одиторски органи. По отношение на средствата от фондовете на ЕС за България, Европейската Сметна палата може да извършва одити съвместно с българската Сметна палата. Тя от своя страна се отчита с доклади пред ЕК и пред ЕСП относно външните одитите на българските бюджетни организации натоварени с администриране на собствените ресурси на Съюза и с управление на финансови средства по Европейски фондове и програми, при които се одитират и отчетите и сметките до крайните бенифицианти по закона за Сметната палата на Р.България и изискванията на Договора на ЕС и европейските регламенти по контрола върху собствените ресурси в ЕС (8). Докладите на ЕСП се представят пред Европейския Съвет и пред Европейския Парламент. Те са основен елемент при приемането на решение за освобождаване на ЕК от отговорност при приключване на изпълнението на бюджета за съответната финансова година.

- ОЛАФ

Специализираният орган за защита на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите и се явява Службата за борба с измамите ОЛАФ (European anti-fraud office). Функциите на специализирани органи за разследвания до 1988 г. са изпълнявали целевите групи по разследвания за земеделието и за митниците и косвените данъци създадени в началото на 70-те г. От 1988 г. е създаден звеното УКЛАФ/UKLAF за координиране на дейността на тези целеви групи., а през 1995 г. и трите звена са обединени в едно под името УКЛАФ. След финансовите проблеми и разпускането на ЕК под председателството на Сантадер, през 1999 г. е създаден днешния ОЛАФ, приемник на предишните структури, но с нови и разширени правомощия и обхват на контрола. Основните задачи на ОЛАФ при защита на финансовите интереси на ЕС,

респективно на гражданите на съюза е извършване на финансови разследвания и възстановяване на щети с права за провеждане на проверки на място. Правната рамка на ОЛАФ се основава на чл. 274 и чл. 280 от договора на ЕС и Регламенти 1073 и 1074 от 1999 г.относно разследванията провеждани от ОЛАФ; Регламент 595/1991, отменен с Регламент 1848/2006 относно нередности и възстановяване на неправомерно изплатени суми, както и Регламент 2185/1996 относно контрола и проверката на място (9,10). Важно място има и Конвенцията между страните относно защитата на финансовите интереси на ЕО от 26.08.1995 г., основаваща се на чл. К.3 от Договора на ЕС.В нейния член 1 страните по конвенцията се задължават да въведат в Наказателните си кодекси на състав на наказуемо престъпно деяние на умишлени действия или бездействия относно разходите и приходите на средства на ЕС.

Относно разходите :

- използване или представяне на фалшиви грешни или непълни изявления или документи, което води до злоупотреба или нередно теглене на средства от бюджета на ЕС, а също укриване на информация, както и използване на тези средства за цели различни от тези, за които са били отпуснати. Това е "измама" с неоправдан разход.

Относно приходите:

- престъпни се определят действия водещи до неправомерно намаляване на средства от общия бюджет на ЕС, а също укриване на информация и злоупотреба на правомерно получени облаги. Това е "измама" с приход на ЕС/9,10/.

За посочените действия може да се съди по обективни,фактически обстоятелства. Те се получават от финансови разследвания включително и с проверки на място в координация и сътрудничество с националните финансови контролни органи, органи на ЕС и други

международни органи като Европол, Интерпол, ФБР.

ОЛАФ няма пълномощия да провежда криминални разследвания.

Освен описаните действия като дефиниция на "измама" в документите на ЕС се дава и дефиниция за "нередност / нарушение":

- "всяко нарушение на разпоредбите на правото на Общността, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което може да има като последица щета на общия бюджет на Общността или...неоправдани разходи" (Регламент 2988/1995). В този контекст "нередност" е всяко нарушение на клауза от закон на ЕС. Дадено е пояснението, че държавите при упражняване на прерогативите на публичната власт, не могат да се сметат за икономически оператори. При случаите, когато държавата – членка действа като изпълнителен и управляващ орган по финансови средства на ЕС, се прилага законодателството на Общността, тъй като в случая държавата не упражнява своите прерогативи като публична власт. Страните членки са задължени да уведомяват ЕК за всяка нередност / нарушение, установено от национален контролен орган, или по сигнал и други начини на установяване на нередности. Прагът на уведомяване, за нередностите, главно в общата селскостопанска политика (ОСП), но и при други случаи е 10 хил. евро, а само за специални случаи и по искане на ЕС може да слезе до 4 хил. евро и под него. Относно прага, се определят зоните с най-високи рискове, с оглед на това, че са възможни нередни или операции с измама, чрез накъсване на взаимосвързани операции, всяка от които по отделно е под наблюдаемия праг.

ОЛАФ не възстановява незаконно платени суми, но една от важните задачи на службата е подпомогне отговорните органи на ЕК и правителствата за осигуряване на бързото възстановяване на неправомерно платените суми. Разследванията, които извършва ОЛАФ,

са в помощ на упълномощените ръководители в процеса на финансовото разследване и възстановяването на щети на бюджета на ЕС. ОЛАФ осигурява връзката на националните компетентни органи натоварени с финансови разследвания с упълномощените от ЕК служби и има задачата да обезпечи нужните мерки, за да бъдат наистина предприети действия за бързо възстановяване на дължимите суми. Специално по ОСП поради големия дял на средства за нея, около 50% от общия бюджет на ЕС, финансовия контрол се извършва от ЕК и националните служби чрез провеждане и на финансови ревизии и инспекции.

Финансово разследване на ОЛАФ в сферата на селското стопанство е да се установи, че необходимите мерки за финансово разследване са били наистина предприети, включително и по възстановяването на незаконно платените суми." (10).

Възстановяването на незаконно платените суми се извършва от страните членки, от техните компетентни органи като след финансово разследване и установяване на нередности и измами чрез прокуратурата и съда и съответно съдебно решение, страната възстановява, тези суми в бюджета на ЕК.

Структурната политика и управлението на фондовете по нея се основава на споделената отговорност между ЕК и правителствата:

„Комисията договоря и одобрява програми за развитие, предложени от страните-членки и разпределя ресурсите.

Страните-членки и техните органи ръководят програмите, изпълняват ги като избират, контролират и оценяват проектите." (10).

Контролът и наблюдението на програмите се извършва от националните органи и от ЕК (споделена отговорност), като ЕК проверява и изплаща одобрените разходи и проверява системите за управление и контрол прилагани на

място. При установени нередности ЕК/ОЛАФ следят за възстановяване на незаконно платените суми. Това е задължение на страните – членки, които извършват финансови поправки, необходими за анулирането на помощта – цялата или част от нея отпусната от ЕС. Страните членки са отговорни пряко да уведомяват ЕК за установите нередности и предприетите мерки и финансови процедури.

“Когато страните-членки не успеят да изпълнят своите задължения, комисията може да предприеме съответните действия

В случай, когато страната-членка не извърши нужните поправки, комисията може да спре или да отмени всички или част от средствата по засегнатата помощ, отпусната от Фонда.” (10).

- НАЦИОНАЛНИ ФИНАНСОВИ КОНТРОЛНИ ОРГАНИ

Независимо, че управлението на финансовите средства да е директно от Комисията, тя различа на страните членки за управлението на тези средства за определени политики. Поради това е важно да се разгледат и националните финансово-контролни органи. По глава 28 “Финансов контрол” от преговорния процес на присъединяване към ЕС, българското законодателство е напълно хармонизирано и в голяма степен унифицирано с това на ЕС в тази област.

- АФКОС (AFCOS - Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейските Общности):

Създаден с ПС на МС 18/04.02.2003 г., АФКОС е основното координиращо звено между националните компетентни органи и служби имащи отношение към борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на ЕС и преки контакти с ЕК/ОЛАФ по тези въпроси. Съветът още от създаването му е главния координатор на национално ниво по проблемите на борбата с измамите и защита на финансовите

интереси на ЕС и прякото взаимодействие с ЕК и нейните органи, специално ОЛАФ. След остро критичните констатации в мониторинговия доклад на ЕК от юли 2008 относно управлението на средствата от ЕС ни бяха наложени санкции от ЕК със спиране на помоща по определени мерки от предприемателните програми. Тези санкции произтичат от изискванията на цитираните по-горе регламенти и други документи на ЕС. В тази връзка изискванията към Съвета, както и към всички национални финансови и други контролни и съдебни органи за ефективно противодействие с тези явления силно нараснаха. При решаването на възникналите проблеми най-голяма тежест се падна именно на Съвета (АФКОС).

На национално ниво важно място по отношение на финансовия контрол върху средствата от фондовете на ЕС има външния независим одит на бюджета, осъществяван от **Сметната палата**. В закона за Сметната палата е заложено, че в кръга на нейните правомощия е външен одит и на средствата от фондове и програми на ЕС, включително и одит на управлението на тези средства от държавните органи и от крайните ползватели на средствата. Сметната палата разработи и вътрешни правила за одит на средствата по фондовете от ЕС. Също така в процеса на одитите, които тя извършва, се следи за нарушението на процедурите за обществени поръчки и включително и по отношение на организации и лица, разпоредители със средства от ЕС. Сметната палата като върховна одитна институция на страната, носи висока отговорност относно поетите международни ангажименти на страната и специално ангажиментите, произтичащи от членството ни в ЕС относно финансовия контрол и специално по средствата от фондовете на ЕС. Нейната одитна дейност и сътрудничеството с Европейската сметна палата във висока степен трябва да гарантират, че изискванията за добро управление, прозрачност и ефективност

са реализирани и при използването на средствата от фондовете на ЕС.

На национално ниво важно значение има вътрешния контрол реализиран посредством финансовото управление и контрол и вътрешен одит в публичния сектор. Доброто функциониране на системите за финансово управление и контрол е един от най-важните елементи на финансовия контрол при управлението на публичните финанси на Европейския съюз. Те се явяват важна задача на управленската отговорност и са обект на одитиране, както на вътрешния одит по Закона за вътрешния одит в публичния сектор така и най-вече на Сметната палата, където одита на системите се явява една от основните одитни задачи.

В работните документи и становища на ЕК по въпроса е прието и утвърдено, че внедряването и доброто функциониране на системите за финансово управление и контрол в организациите от публичния сектор е изискване на съвременното управление на публичния сектор и спазване на принципите на ефективност, ефикасност и икономичност и гаранция за доброто управление на европейските публични финанси (55).

Основните задачи, които трябва да осигурят системите за финансово управление в една организация от публичния сектор е даване на разумна увереност на ръководството, че целите на организацията се изпълняват чрез:

I. законосъобразност в съответствие със законодателството и вътрешните нормативни актове и договори;

II. надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация;

III. икономичност, ефективност и ефикасност на дейностите;

IV. опазване на активите и информацията.

Законът за финансово управление и контрол в публичния сектор, прилаган от ръководителите на организациите, включва следните основни елементи: формиране на контролна среда,

управление на риска, контролни дейности, информация и комуникация и мониторинг. По отношение на средствата от фондовете на ЕС ръководителите на организациите, организират, документират и докладват пред висши и компетентни органи предприетите мерки за предотвратяване на риска от измами и нередности засягащи финансовите интереси на ЕС. Тяхно задължение е, да се разработят писмени политики и процедури относно контролните дейности. Тези дейности осигуряват в най-голяма степен доброто функциониране на системата за финансово управление и контрол. В цитирания закон са посочени такива процедури. Те включват най-малко следното:

1. процедури за разрешаване и одобряване;

2. разделяне на отговорностите – един служител не може да съвместява едновременно отговорности по одобряване, изпълнение, осчетоводяване и контрол;

3. система за двоен подпис на извършени разходи или поети задължения с подписа на ръководителя и подписа на отговорния счетоводител;

4. правила за достъп до активите и информацията;

5. предварителен контрол за законосъобразност осъществяван от назначено лице, финансов контролор;

6. процедури за пълно, точно и своевременно осчетоводяване на всички операции в съответствие със закона за счетоводството.

При изграждането и прилагането на информационните и комуникационни системи в организациите от публичния сектор освен надеждна, достоверна и постъпила в срок информация и ясна и обхватна комуникация се изисква система и правила за документиране и документооборот и мониторингова система за наблюдение и за проследимост на документите (одитна пътека). Това трябва да осигури документиране на всички операции, процеси и трансакции с цел проследимост и наблюдение, чрез

адекватни одитни пътеки. Те имат за задача да осигурят прозрачност на управлението и движението на финансовите средства на организациите и особено тези от ЕС. Те са форма на проследимост на дейностите по предоставяне, разходване и отчитане на средствата от ЕС до крайния бенифициент и обратно (от горе надолу и отдолу нагоре по одитната пътека). Също така одитната пътека осигурява проследяване на разделението на функциите по управление, контрол, плащане и осчетоводяване в рамките на отделната организация от публичния сектор. Тя позволява да се оцени адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол и да се определят възможните рискови фактори в организацията. Системата за проследимост на документите е важно звено при финансовия контрол на средствата от ЕС. Тя трябва да посочва:

възприетите процедури и отговорните лица;

- създаването на документи и отговореното лице за това;

- възприетите системи за управление и контрол на потоците от финансови данни, лицата отговорни за тяхната проверка;

- контрола върху разходите и лицата отговорни за това.

Разработени са и изисквания към оформянето и обработката на счетоводната информация. По специално това са изисквания за:

1. счетоводните записвания да съдържат дата на създаването им, обща сума на разхода и по разбивки, вид на придружаващите документи начин на плащане и дата на плащане;

2. точно разпределение на допустими разходи по съвместно финансирани операции и други разходи направени от бенефициента;

3. при съфинансирани операции се изисква обособени и подробни отчети на разходите и включващ всички отделни

суми и общата одобрена и изразходвана сума;

4. Прилагане на налагащото се в счетоводната практика на ЕК текущо осчетоводяване за средствата по европейските фондове

Въвеждането на посочените системи предполага изготвянето на типови документи. Чрез тях се постига одиторско проследяване от първия до последния етап на операциите и процесите и проследимост на одита и е ефективна форма на контрол. Може да се отбележи, че въпреки разработените от Министерство на финансите „Методически насоки“ за внедряване на такива системи, тяхното внедряване и прилагане се натъква на обективни, но и на субективни пречки и тези системи до момента не са широко приложими.

Законът за вътрешния одит в публичния сектор задължава разпоредителите със средства на бюджета и на ЕС да извършват вътрешен одит върху тяхното управление. В закона е предвиден специфичен вътрешен одит на средствата от фондовете на ЕС. В съдържанието на глава пета от закона са заложили изисквания за специфични одитни дейности по фондовете и програмите на ЕС. Това са проверки на операции по допустимите разходи по отделните фондове на ЕС и по предприсъединителните програми, чрез подходящи одитни извадки. На второ място това е издаване на сертификат или декларация за приключване на отделен проект или програма на ЕС. Вътрешният одит следи също и за индикатори за измами и корупция, когато такива са вградени в системите за финансово управление и контрол. Индикаторите са белег от който може да се направи обоснован извод за преднамерено невярно или неточно представяне на факти. Вътрешният одит се извършва от Дирекция “Одит на средства от ЕС” (ОСЕС). Именно нейна е задачата по извършването на вътрешния одит по глава Пета ”Специфични одитни дейности по фондове и програми на

Европейския съюз” от Закона за вътрешния одит в публичния сектор. Задачата на Дирекция „ОСЕС” е “даването на увереност, че системите за финансово управление и контрол на средствата от ЕС са адекватни и функционират ефективно и ефикасно и че финансовите интереси на Европейската общност са добре защитени.” (3). Това се осъществява чрез посочените в нея специфичните одитни дейности. Дейността на дирекция „ОСЕС” се осъществява в съответствие с международно приетите одитни стандарти в публичния сектор, националното законодателство и регламентите на ЕС, а също и международните споразумения за получаване на средства от Европейския съюз, по които Република България е страна. Специфичните одитни дейности по фондове и програми на ЕС, включват одит на системите на разпоредителите със средства от ЕС, извадкови проверки и издаването на финални декларации по предприемаческия инструмент ИСПА и Структурните и Кохезионния фондове и отделно сертифицирането на програми “САПАРД”, “СОКРАТ”, “ЛЕОНАРДО ДА ВИНЧИ” и техните подпрограми. Издаването на тези документи се основава на оценката на системите за финансовото управление и контрол и на извършените до момента проверки, а ако е необходимо и извършване на допълнителни проверки на транзакциите. Сертифицирането удостоверява, че сметките, които трябва да бъдат изпратени на Европейската комисия, са достоверни, пълни и точни. Одита, извършван по отношение на средствата от фондовете от ЕС гарантира, че средствата са изразходвани целево, по срокове и по конкретни проекти. Декларациите и сертифицирането, документират, че средствата са усвоени целево и по предназначение. Министърът на финансите има за задача да определи екипите на вътрешните одитори, извършващи специфични дейности по одита на средствата от фондовете на ЕС. Дирекция “Одит на средства от ЕС” отговаря за

одитните дейности по фондове и програми на Европейския съюз. Тя се отчита пред Европейската комисия като представя необходимите документи относно тези средства в съответствие с международните споразумения за предоставяне на средства от Европейския съюз и регламентите на Европейския съюз в тази област. След критичните оценки на мониторинговия доклад на ЕК от юли 2008 г. за нередности при усвояването на средствата от бюджета на ЕС, с оглед подобряване на контролната дейност, в момента се правят отделни реорганизации и реструктуриране в посочените звена.

Друг контролен орган, който има непряко отношение към управлението на средствата от ЕС на национално ниво е Агенцията за държавна финансова инспекция, която прилага имуществената отговорност при измами в публичния сектор на национално ниво. По линия на средствата от фондовете на ЕС, това се изразява основно при участие на неправителствени организации и лица при усвояването на средства по конкретни проекти, когато са им възложени по линия на Закона за обществените поръчки. Проверките на Агенцията са до законосъобразното и правомерното провеждане на конкурсните процедури по възлагане на обществените поръчки.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ – ПРОБЛЕМИ ПРЕД УСВОЯВАНЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

Проблемите при усвояването на средствата от фондовете и предприемаческите програми на ЕС важат за всички новоприединили се страни след 2004 година. Такива проблеми съществуват и при по старите страни членки на ЕС. Мониторинговите доклади на Европейската комисия, които се подготвят всеки шест месеца за нас и Румъния, не бяха с положителни оценки. Нещо повече, доклада от 23.07.2008 г., беше силно критичен към управлението на средствата от ЕС, специално срокове, завишени разходи над допустимите и

установени други нередности и измами. Бяха отправени критики към акредитираните институции, както за недостатъчен административен капацитет, така и за допускане на конфликт на интереси, за недопустимост на разходи, сериозни нарушения по търговете и договорите за обществени поръчки и индикатори за корупция. Бяха отнети акредитациите на две разплащателни агенции, с което се поставя под въпрос и изпълнението на проекти, които са изрядни и в срок, както и извършени разходи от селскостопански производители разчитащи на възстановяването им от Фонда за гарантиране и ориентиране на селското стопанство, които сега са блокирани от органите на ЕК, заради много сериозни нарушения на фондовете по програма САПАРД. Остра критика беше отправена към прокуратурата и съдебната система, тъй като възстановяването на незаконно платени суми става чрез прокуратурата и след съдебно решение, т.е. чрез съда след установяване на нарушението от управляващия орган и по негово предложение, но и по сигнали от институции, български и европейски и сигнали от граждани. Както беше посочено по-горе Комисията може да спре част или всички средства по дадена програма или фонд, ако при установени нередности и незаконно-изплатени суми страната членка, не предприеме финансови поправки за връщането на тези суми в бюджета на ЕС или не предприеме действия за възстановяване на незаконно изплатените пари. Освен към администрацията, критиката беше насочена и към съдебната система, защото възстановяването на незаконно изплатените пари може да стане сами чрез нея. Предвид на това, че критики от подобен род бяха отправени и през юнския доклад на 2007 г. и в доклада от февруари 2008 г., независимо от усилията на администрацията, след като и в доклада през юли 2008 г. бяха отчетени сериозни нарушения Комисията спря част от парите по отделни мерки на предприєдинителните програми. Факт е, че повечето от

установените нарушения касаят минали периоди по предприєдинителните инструменти, но това още повече убеждава институциите на комисията, че след като са посочени в предишни доклади значително на брой нередности над 100 случая и независимо, че не са особено големи по суми, както и по обща сума, отговорните институции в страната ни не могат да предприемат необходимите адекватни мерки за пресичането на нередностите. Санкциите от този род не са нещо изключително в ЕС и са се прилагали към всички други страни, в които са допускани подобни нередности. Може би проблем на нашата администрация, която разполага с силен и ефективен инструментариум на контрол в лицето на описаната по горе система на финансов контрол в ЕС и страните членки е да се сменят приоритетите относно очакванията от финансовите средства от ЕС. До момента и в администрацията и в обществото ни в цялост имаше настройката, че поради липса на опит и възникналите проблеми на страните влезли преди нас през 2004 г. относно средствата от ЕС, ние няма да успеем да усвоим голяма част от тях. Поради това, настройката на обществото, а в известен план и на администрацията е, да се направи всичко възможно да влезнат повече европейски пари, а ако има пропуски постепенно ще се оправят. Именно този подход е неприемлив за Европейските институции, техните ръководители и дори за обикновените европейски граждани. Очевидно е, че приоритетът при усвояването на европейските фондове и на обществото като цяло и на висшата администрация и на компетентната специализирана администрация е спазването на европейското право, след като държим да сме членове на Европейския съюз. Механизмът за контрол има капацитет за прилагане на законосъобразно и добро управление на средствата от ЕС.

Основните насоки при решаването на проблемите за постигане на добро

управление на европейските средства са
воля за прилагане на европейското
право, подобряване на координацията

между институциите и смяна на
приоритетите.

Използвани източници:

1. Официален вестник на ЕС, бр. 29.09.2000;14.03.2008;
2. EUROSTAT, Economy, за съответните години;
3. Public finances in EMU-2008/Commission COM/2008/387/fincl/;
4. EEA (Grants: EEA financial mechanism);
5. Николов, Ч., Международни публични финанси, Благоевград, 2006;
6. Ганчев, Г. и др., Макроикономически и структурни политики до и след присъединяването на България към ЕС, Сиела,София,2005
7. Стоилова, Д.,Икономика на публичния сектор,Благоевград, 2007;
8. w.w.w. minfin.bg;
9. w.w.w. afkos. mvr.bg/working _ docs/-работни документи на ОЛАФ и АФКОС от 11.4.2002, 28.07.2002;
10. European Commission –Financial Program and Budget;2007,2008
11. European Commission –Economic and Financial Affairs-Stability and Growth Pact,2008
12. European Court Auditors,Special Reports, 5/2008;
13. Commission Report to the European Parliament and to the Council; Protection of the Communities' financial interest-Annual report 2007,/SEC/2008-2300,2301,22.7.2008;
14. Комисия на европейските общности, Доклад на комисията до Европейския парламент и Съвета – относно управлението на средствата на ЕС в България, Брюксел, 23.7.2008, COM/2008/496 окончателен.