



***ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ
РИЛСКИ”, КАТЕДРА СОЦИОЛОГИЯ,
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ***

ГАЛИНА ДИМИТРОВА СТОЯНОВА

***СОЦИОЛОГИЧЕСКА КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ НА
ОДИТА НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И
НЕГОВИТЕ СОЦИАЛНИ ЕФЕКТИ***

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен «доктор»
по специалност «Социология», шифър 05.11.01.

Благоевград

2016 г.

УВОД	3
ГЛАВА ПЪРВА: ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ НА ОДИТА В СВЕТОВНАТА ТЕОРИЯ И СОЦИАЛНА ПРАКТИКА	8
1. Институционализация на одита	
2. Одитът на средствата от Европейския съюз в България	
ГЛАВА ВТОРА: КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ НА ОДИТА НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В БЪЛГАРИЯ	16
1. Същност на одита. Основни характеристики	
2. Субекти на системата за управление и контрол на средствата от Европейския съюз. Място и роля на одитиращия орган	
3. Обект и предмет на одита на средствата от ЕС	
ГЛАВА ТРЕТА: СОЦИАЛНАТА ПРАКТИКА НА ОДИТА НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС В БЪЛГАРИЯ - резултати и проблеми	22
1. Факторна обусловеност на одита при управлението на средствата от ЕС	
2. Периоди и политики на интеграция на България и значението на одита в тях	
1.1. <i>Предприсъединителни фондове и програми (1998-2006)</i>	
1.2. <i>Следприсъединителни фондове и програми (2007-2013)</i>	
1.3. <i>Нов период (2014-2020)</i>	
3. Сравнителна перспектива със страни от Централна и Източна Европа	
ГЛАВА ЧЕТВЪРТА: РЕЗУЛТАТИ ОТ УСВОЯВАНЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (по данни от ЕСИ)	34
1. Положителни ефекти - ползи	
1.1. <i>Ефективно усвояване на европейските фондове за България</i>	
1.2. <i>България – нетен донор на ЕС</i>	
1.3. <i>Подобряване живота на българските граждани</i>	
1.4. <i>Институционалното изграждане на системата за управление и контрол на средствата от ЕС</i>	
2. Негативни ефекти (проблеми, пропуски, грешки)	
2.1. <i>Проблеми с и при бенефициентите</i>	
2.2. <i>Проблеми при държавната /публичната администрация</i>	
2.3. <i>Проблеми при организацията по управлението и усвояването на средствата от ЕС</i>	
2.4. <i>Проблеми при одита на средствата от ЕС</i>	
3. Препоръки за социалната практика през новия програмен период 2014-2020 г.	
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	37
СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА	

УВОД

От времето на подготовката на България за приемане в ЕС (1998 г.), както и след приемането ѝ за редовен член през 2007 г. в общественото пространство все по-често започна да се говори за евросредства, еврофондове, усвояване на средства, управление на евросредства, одит на средства от ЕС, ефективно усвояване на евросредствата, както и за ефектите/резултатите от усвояването на тези средства.

Одитният орган, който извършва тази дейност е Изпълнителната агенция за одит на средствата от ЕС (ИАОСЕС), създадена през 2009 г. Тя е първоприемник на дирекция „Одит на средствата от ЕС“ към Министерство на финансите.

Агенцията организира специфични одитни дейности и проверки върху дейността на органите, осъществяващи функции по управление и контрол на евросредствата в съответствие с изискванията на приложимите регламенти на Европейския съюз и международно признатите одитни стандарти.

Одити се извършват по предприсъединителните програми, оперативните програми за програмните периоди 2007-2013 и 2014-2020 и други финансови инструменти - финансовият механизъм на Европейското икономическо пространство, оперативните програми за трансгранично сътрудничество България – Македония, България – Сърбия, България – Турция, България – Гърция, България – Румъния. Ръководи извършването на одитните ангажменти и проверките на лицата (бенефициентите), финансирани със средства по фондове и програми на Европейския съюз.

Като част от публичната администрация, аз имам поглед върху проблема с одита на средствата от ЕС, одитния процес и ефектите от него. Една от темите, които ме вълнуват в моята работа е именно по какъв начин одитните дейности при управление на евросредствата, въздействат за постигане на ефикасност и ефективност при тяхното усвояване, какви са реалните резултати от усвояването на средствата от ЕС през двата изследвани периода за българското общество като цяло, какви проблеми и проблемни полета се разкриват през изследвания период и какви препоръки/решения следва да се направят за усъвършенстване на

социалната практика по одита и цялостното управление и контрол на средствата от ЕС за ефективното им усвояване в новия период.

В най-общ план управлението и контрола на средствата от ЕС се извършва от Управляващите органи по програмите, междинните звена към тях, ако са създадени такива (за новия програмен период 2014-2020 г. не се предвижда използването на междинни звена), бенефициентите, Сертифициращия орган и **Одитния орган**. В системата за управление и контрол участва и Централното координационно звено към Администрацията на Министерски съвет. Цялостната организация и ръководство на координацията при управление на средствата от Европейския съюз се осъществява от заместник министър-председател по управление на средствата от ЕС.

Важно е да се отбележи, че в България все още ***няма практика да се прави оценка на степените на въздействие на одита*** при управлението на евросредствата върху дейността на различните икономически субекти (актьори), които участват в реализацията на различни проекти по оперативните програми за усвояването на финансовата помощ, както и да се анализират получените преки и косвени резултати (ефекти) за обществото като цяло. По-скоро **съществува многостепенно одитиране** – от вътрешни и от външни одитори, с което се цели осъществяване на по-добър контрол и управление за гарантиране на ефективно и ефикасно усвояване на средствата от ЕС.

Според мен, липсата на задълбочена и качествена оценка на извършвания одит(и) на евросредствата е непосредствен резултат от ниската степен на институционализация на публичните политики по усвояване на средствата от ЕС, от пропуски в управлението и контрола на евросредствата, от начина на използване на получените средства (консумативно, инвестиционно) и пр.

От задълбоченото проучване на научните публикации по темата стана ясно, че **съществува изследователска ниша** за изучаване на одита при управлението на средствата от ЕС **в социологически аспект**. Прилагането на социологическия подход за изучаването на цялостния процес по управление и усвояване на евросредствата е необходим и значим, най-малкото защото разкрива ново изследователско поле и ново

направление в икономическата социология и демонстрира познавателните възможности на социологията; изучаването на нормативната база (европейска и национална) по европейските фондове и програми разкрива връзки и зависимости между отделните елементи на цялостния процес по управление и контрол на средствата ЕС; социалната практика по прилагането на регулациите (нормативната база) преследва създаването на институционален и административен капацитет, който чрез ефективно управление и контрол може да постигне висока степен на усвояване на средствата от ЕС. Нещо повече.

Социологическият подход позволява на **първо място** да се акцентира върху поведението на всички актьори, причините за тяхното поведение и последиците (резултатите) от дейностите им по управление и усвояване на средствата от ЕС. **На второ**, социологията е най-добрият интерпретатор при изучаване на връзките и взаимозависимостите между отделните елементи на процеса по управление на средствата от ЕС, в т.ч. тяхното одитиране и цялостен контрол. Това е така, защото тя прилага нов тип изследователски стратегии и методи за емпирично изучаване на процесите, свързани с управлението, контрола и усвояването на средствата от ЕС в България многопластово и в дълбочина.

От друга страна, социологията разработва инструментариум за оценка на въздействията на одита като превантивна функция на контрола при управлението и усвояването на евросредствата. **На трето, от социалната емпирия** (резултатите от емпиричните социологически изследвания) се нуждаят и други обществени науки, които изучават европейските средства за България през призмата на своя обособен предмет и предметна област (икономически, политически, управленски, психологически и пр.).

Обект и предмет на изследването

Обект: средствата от ЕС, които България получава като финансова помощ и тяхното усвояване през изследваните периоди.

Предмет: одитът при управлението на средствата от ЕС и неговите въздействия за преодоляване на възникнали проблеми и за получаване на положителни резултати от усвояването на средствата от ЕС.

В дисертационния труд **социологическите измерения на одита** се отнасят до:

1. **Институционализация** и реализация в България;
2. **Въздействия** върху поведението на субектите, участващи в управлението и усвояването на средствата от ЕС през изследваните периоди;
3. Постигнати **резултати** при усвояването на евросредствата през двата изследвани периода;
4. Допуснати **пропуски, грешки, възникнали проблеми** в процеса на управление и на усвояване на средствата;
5. **Препоръки** за подобряване на одита и на цялостния процес по управление и одит на средствата от ЕС през новия планов период 2014-2020 г.

Институционализацията на одита на средствата от ЕС у нас, осъществявана в продължение на близо две десетилетия се изучава и анализира чрез регламентите на ЕС, националната законова и нормативна база, научните публикации, субективните мнения и оценки на експерти от различни нива от авторското ЕСИ. Поставени са акцентите върху институционалния и административния капацитет, като основни фактори за успешно администриране, управление и контрол по усвояване на средствата от ЕФ.

Резултатите от усвояването на средствата от ЕС по различните програми и от двата периода са анализирани като продукт на процеса по управление и контрол на средствата от ЕС, в т.ч. и **през фокуса на одита като превантивен контрол. За целта са използвани данни от официалната статистика, научни публикации по темата, данни от авторско ЕСИ.**

Дефинираните **пропуски, грешки, възникнали проблеми** в процеса на управление и на усвояване на средствата са изведени чрез контент анализ на първични документи (одитни доклади на ИАОСЕС до ЕК, доклади на ЕК, доклади на ЕСП, доклади на СП на България и др.), научни публикации, статистическа информация, анализ на данни от авторското ЕСИ и вторичен анализ на данни от други изследвания.

Препоръките са изведени от **анализа на данни от авторското ЕСИ** и представляват мнения и предложения на различни експерти, занимаващи се с евросредствата - одитори, оценители, професионални консултанти по проекти и програми, директори на звената по вътрешен одит в публичния сектор, бенефициенти, преподаватели от университети, научни работници от БАН.

Цели и задачи на изследването

Цел: да се анализират социологическите измерения на одита при управлението на средствата от ЕС и по емпиричен път да се изведат положителните резултати от тяхното усвояване, дефинират (определят) проблемите и формулират препоръки (решения) за социалната практика през новия период.

Задачи на дисертацията са:

1. Да се изяснят **теоретичните основи и институционализацията** на одита при управлението на средствата от ЕС.
2. Да се проведе **авторско изследване** „Ефекти от усвояване на средствата от ЕС”.
3. Да се разкрие **факторната обусловеност** на одита при управлението на евросредствата.
4. Да се изведат постигнатите **резултати** от усвояването на средствата от ЕС.
5. Да се дефинират **проблемите** и проблемните полета при усвояването на средствата.
6. Да се формулират **препоръки** за социалната практика през новия планов период (2014-2020г.).

Изследователски тези и хипотези

Теза: коригиращите въздействия на одита в управленския процес разрешават проблеми и увеличават положителните резултати (ефекти) при усвояването на средствата от ЕС за сметка на отрицателните.

Методика на изследването

При разработването на дисертационния труд и особено на емпиричната му част са приложени знания и умения от пресечните области на различни науки - одит на средствата от ЕС, икономика, социология, управление, политика, психология, статистика, анализ и оценки на

въздействията и др. Прилагането на интердисциплинарния подход е най-плодотворен за изучаване на резултатността от управлението и усвояването на средствата от ЕС.

Използвани са различни **методи** при анализиране на изследваните проблеми. **Исторически** – за изучаване еволюцията на одита и неговата институционализация в България. **Икономически** – при търсене на финансовите ефекти от усвояването на средствата от ЕС. **Социологически методи** – за разкриване на социалните ефекти от усвояването на евросредствата. Конкретно приложените социологически методи в авторското емпирично изследване са: анкетен, дълбочинно интервю, контент анализ на документи, експертен метод и сравнителен метод.

Информационната база: това са научни публикации по темата; първични официални документи по одита и управлението на евросредствата; статистическа информация от НСИ; законодателството и нормативните документи по одита и контрола на средствата от ЕС (европейски и национални); авторско емпирично изследване. Авторското ЕСИ е проведено през периода м. януари - м. юни 2015 г. С анкетния метод -АК №1 са изследвани 168 лица от 6 града на страната, от 4 планови района; с АК2 и дълбочинно интервю е изследвано мнението на 5 души експерти одитори - 3 от МФ и 2 от Сметната палата; с АК3 и дълбочинно интервю е изследвано мнението на 10 души експерти от различни институции - 3 от академичните среди, 1 от МТСП, 1 от ДФ „Земеделие“, 1 от МОН, 1 от МФ, 1 от частна консултантска фирма по управление на проекти, 1 от община гр. Средец и 1 от община Бургас. С АК2 и дълбочинно интервю е изследвано мнението на 5 души експерти одитори - 3 от МФ и 2 от Сметната палата.

Настоящият дисертационен труд представлява опит да се преодолее съществуващият познавателен дефицит по отношение на одита при управлението на средствата от ЕС от гл.т. на социологическия анализ. Изследователският периметър е **ограничен** до следното: **концептуализация и институционализация** на одита при управлението на средствата от ЕС; анализ на трите програмни периода и двата типа политики, провеждани в България с акцент върху **първия планов период 2007-2013 г.**; **провеждане на авторско ЕСИ за разкриване на: факторната обусловеност на управлението и одита на евросредствата; резултатите на целия управленски**

и контролен процес; възникналите **проблеми** и проблемни области и обобщаване на **препоръки** за социалната практика през новия планов период (2014-2020г.).

ГЛАВА ПЪРВА: ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ НА ОДИТА В СВЕТОВНАТА ТЕОРИЯ И СОЦИАЛНА ПРАКТИКА

За целите на концептуализацията на **одита** като социално явление научен интерес представлява процесът на неговото възникване и развитие в теоретичен и приложен аспект. Генезисът на одита може да се проследи чрез изучаване **еволюцията на одита** в различните времеви периоди на историческото развитие – античността, средновековието и съвременната цивилизация.¹

Задълбоченото проучване на редица публикации в тази област показва, че **възникването и развитието на одита** се намира в най-тясна взаимовръзка и взаимосвързаност с еволюцията на счетоводството като практика и като наука. От практическа дейност по отчитане на държавните приходи и разходи, счетоводството постепенно се превръща във функция на управлението, за което създава специална информация свързана с финансовите потоци, обороти и крайни резултати², т.е. прераства в наука.³

Паралелно с извършването на счетоводното отчитане се появява необходимост от контрол на информацията, дейностите и резултатите (например, превантивни проверки на автентичността (истинността, несъмнеността) и достоверността на счетоводните и други документи с действащата нормативна уредба и целите на управлението, или **одит на съответствието**; контрол върху финансовите ресурси - получените приходи,

¹ <http://bg.wikipepedia.org/>¹ Времевите периоди в историческото развитие на Европа: античност – от съществуването на човечеството до V век н.е.; средновековие – от V век до средата на XV век и съвременна цивилизация - от втората половина на XV век до наши дни. Това е въведено през 1688 г. от Christoph Cellarius /Keller/ - немски професор по история, преподавател в университета в Хале – Германия.

² Франсоа Кене пръв изяснява тази функция

³ Душанов, Ив. Счетоводство и финансов контрол. В: Основни тремини използвани в учебния процес. Икономика, т.1, С., 2011, 410-411; Стоянов, С. Счетоводство. В: Основни тремини използвани в учебния процес. Икономика, т.1, С., 2011, 411-412; Стоянов, С. Счетоводни методи. В: Основни тремини използвани в учебния процес. Икономика, т.1, С., 2011, 409-410; Душанов, Ив. Счетоводна система на предприятието. В: Основни тремини използвани в учебния процес. Икономика, т.1, С., 2011, 407.

направените разходи, крайните финансови резултати и публичното им огласяване, или **вътрешно финансов контрол** и пр.).

По аналогичен начин **одитните проверки** (на държавните документи по приходите и разходите на хазната и публичното изслушване (от “audio”) на резултатите от тях) прерастват в контролна функция в управленския процес. Следователно, появата на контрола е свързана с най-ранните дни на човешката съзнателност, първоначално като обществено отношение (критично отношение), по-късно като контролна функция в управленския процес, а в съвременното прераства в наука (контролинг, одитинг, одит в публичния сектор и т.н.).⁴

От средата на XX в., активните процеси на свободно движение на капиталите без граници предизвикват създаването на единни, международни стандарти едновременно в счетоводството и в одита. Счетоводството се превръща в международен език, а **одитът** става **средство за потвърждаване на неговата достоверност**.

За основни фактори, които предизвикват възникването на **одита** се приемат появата на първите държави в това време и потребността от организиране на практически дейности по отчитане на държавните (публичните) приходи и разходи и контрола върху тях. Тези практически дейности са предпоставка за появата на счетоводството и на одита, първоначално само като социална практика, а по-късно като теоретични направления и науки.

През най-ранния период на човешката цивилизация – **античността** отчитането на приходите и разходите, счетоводството, както и практикуването му в публичния сектор има емпиричен характер, а одитът е в най-ранен стадий на възникване и развитие. Редица паметници на културата свидетелстват за наличие на проверка на достоверността на отчетната документация. Например през 700 г. пр.н.е. **в древен Китай**, при управлението на династията Чжоу (1122-256 г.пр.н.е.) е създадена длъжност „главен счетоводител”. Основната му дейност е да осигурява и да гарантира честността на служителите, които имат непосредствен достъп до държавните финанси и всякакво друго държавно имущество. **В древна**

⁴ Динев, М. Контрол в социалното управление, София, 1999 г., с.14

Гърция, до V в. пр.н.е. са създавани специални правителствени органи, които се занимават с проверки на всички длъжностни лица за разкриване на съответствия или несъответствия на реално извършваните от тях дейности с тези, за които са назначени да извършват. **В периода на елинизма**⁵ имуществото на отделните собственици и на държавата започва да се остойностява с появата на парите (метални монети), използвани като разменно средство и мярка за стойността. Извършена е съществена стъпка в развитието на отчетността и контрола, тъй като чрез парите богатството в цялото му разнообразие от този период придобива количествена еднородност. Възникват **материалната отговорност и актът за начет** (атрибути, елементи на контрола и одита). **Инвентаризацията** се приема като средство за проверка на отчета на материалноотговорните лица за определен стопански период. Извършва се систематично отчитане на материалните ценности, регулярно отчитане на дебиторските и кредиторските разчети, изчисляване на резултатите от различните видове дейности, проверки на достоверността на разчетите и първи опити за икономически анализи. При установяване на липси се налагат глоби в полза на държавата. В държавното стопанство се регистрират само паричните постъпления и плащания. Обект на отчитане и проверка стават и **данъците**. Отчетните данни за **храмовете и за държавните учреждения** се предоставят на народното събрание, което показва, че отчетността от този период има предимно публичен характер, налице е и контрол върху приходите, разходите, данъците, осъществяван чрез различни форми на одит (инвентаризацията е една от тях). Основната цел е да се осигури съхраняване както на публичната, така и на частната собственост. През този период се осъществява хронологично отчитане. Възникват първите счетоводни документи.

В Римската империя още през III в. пр.н.е. функционира самостоятелен отдел от **специални контрольори** (прокурори, квестори), които извършват проверки на държавния бюджет под наблюдението на финансист. Съществуването на значителен брой провинции в империята е

⁵ <http://bg.wikipedia.org/>. Елинизмът обхваща времето от III до I век пр.н.е. През този период се осъществява синтез между гръцката и източната култура и наука. Предпоставка за това са завоеванията на Александър Македонски, с когото се свързва тази епоха.

причина при отчитането на приходите, разходите и всичките събираеми данъци да се акцентира върху проверка на достоверността и на правилното отразяване на цялата отчетна информация от държавните служители. По това време в Римската империя е развито бюджетното счетоводство, разбирано като счетоводство на цялата държава. За целта се води специално подвързана кожена книга, позната като „бревариум“. В нея са отразявани приходите и разходите, групирани по определени признаци. По този начин се фиксират промените в имуществото - първо на отделните провинции и след това за империята като цяло. Информацията в регистъра притежава правна (юридическа) сила в Сената и в съда на древен Рим. „Бревариум“ се приема като **книга на имперските сметки** и представлява първообраз на баланс на държавното стопанство.

Постиженията в областта на отчетността са предпоставка тя да бъде наричана „ratio“, в смисъл че не е само отчет, но и определен ред, система, разум, в която обществото вярва. Отчетността присъства и в културния живот на Рим. В театралните пиеси, в литературните произведения, често са правени аналогии със счетоводната практика. Всичко това показва значението, което се придава на отчетността (приходите, разходите, одита) в Античния свят - за отделния човек, за самостоятелното стопанство и за държавата като цяло.

Най-характерното за **античната епоха** от гледна точка на отчетността и одита е това, че е налице стремеж на правителствените органи да организират система за точно пресмятане на приходите и на разходите, като приходната част е попълвана предимно от събираните данъци. Създаването на такава система за точно пресмятане на приходите и на разходите изисква определяне на конкретни отчетни показатели, както и проверка на информацията по тези показатели от страна на държавните служители. Контролните дейности са насочвани към разкриване на неточности и грешки в сметките, допускани поради некомпетентност или недобросъвестност на служителите, както и уличаване в измама на нечестните от тях.

През Средновековието (от V в. до средата на XV в.), с падането на Западната Римска империя през 476 г. настъпва застой в общественоекономическото развитие на Европа, поради нахлуването на варварските

племена (хуните) и разграбването и разрушаването на създадените до това време ценности. Това се отразява негативно и върху развитието на **счетоводството и одита**. Въпреки това, отчитането на приходите, разходите и проверката на достоверността им се осъществява главно в църквите и манастирите и в звената за събиране на данъци.⁶ Това показва, че и при застой на общественое-икономическото развитие в публичния сектор се извършва счетоводна и одитна дейност. Тяхното основно предназначение е да служат на **държавата, за да може тя да съществува. В края на VIII и началото на IX в.** счетоводството възстановява по-нататъшното си развитие чрез регламентиране на неговото приложение. В стара Англия Карл Велики издава указания в писмен вид за реквизитите и воденето на **два вида книги – едната за приходите, а другата за разходите**, както и за **отчитане на доходите на собственика един път в годината**. Следователно, първите счетоводни обекти, които се регламентирант чрез закон, са приходите и разходите, а указанията на Карл Велики поради законовата им сила придават на счетоводните документи юридическа доказателственост. Това е една от основните предпоставки, а вероятно и **принос на счетоводството за възникването на римското право**.

В тази насока първата страна, в която държавата регламентиран отчетността е **Испания** (втората половина на XIII в. – 1263 г.). Според приетия по това време закон **държавните предприятия са задължени всяка година да съставят отчет за дейността си. Това означава, че отчетността на приходите, разходите и проверката на тяхната достоверност законово са регламентирани първо за дейността в публичния сектор**. Пак в края на XIII в. се установява система за отчитане на касовите операции в манастирите и държавните служби. Тя се характеризира със строго определени реквизити на документите, в които са отразявани получените и платените парични средства. Касовите документи се съставят в два екземпляра – един остава в касиера, а другият се предава на счетоводителя. Установяването на салдото по книгите става или всеки месец, или на шест месеца. Целта на отчетността по това време е да се осъществява контрол върху сметките за приходите и разходите.

⁶ В началото на Средновековието счетоводството е водено на латински език и с римски цифри, което затруднява развитието му.

В Англия това е постигнато чрез изготвяне на матрица от данъчното ведомство. **В тази матрица се отразяват паралелно дължимите и внесените суми**, което се оприличава като своеобразен контокорент. Съществуват и специални указания за съхраняването на паричните средства. Посочените факти показват, че за дейността на публичния сектор основно значение имат паричните постъпления и плащания. Ето защо касовите операции придобиват качествата на основен обект на отчитане в държавния сектор.

През 1202 г. са въведени **арабските цифри** в отчетността⁷, което предизвиква положителни промени - отчетните данни стават по-точни и по-всеобхватни, а това улеснява и тяхната проверка за достоверност. Отчетността се развива в две насоки, като патримониална и камерална.⁸ В патримониалната отчетност обект на отчитане е имуществото (наследството), а парите изпълняват функцията мярка на стойността. Камералното отчитане създава информация за приходите и разходите в стопанството, при което парите изпълняват функцията на платежно средство. В отчетната практика се прилага стойностната и натуралната оценка на обектите на отчитане. **В тези две насоки се развива и одита на сметките по приходите и извършените разходи.**

В началото на VIII в. се институционализира професията на счетоводителя. Първите счетоводители са независими лица, които срещу определено възнаграждение изготвят отчети. В тези отчети се отразяват приходите и разходите и в края се изчислява остатъкът на паричните средства за периода. Тези първи счетоводни отчети са изготвяни чрез прилагане принципа на паричния поток, който е характерен за водената отчетност в публичния сектор и проверката на нейната достоверност.

В края на XIII в. и началото на XIV в. с развитието на стопанската дейност нараства потребността от засилване ролята както на отчетността,

⁷ За родоначалник на арабските цифри се смята италианският математик [Леонардо Фибоначи](#). През 1202 г. той публикува редица от [числа](#), всяко от които се получава като сума от предходните две, като първите две числа са 1 и 2: 1, 2, 3, 5, 8, 13, 21,... Той е научил за тази редица от числа по време на пътешествията си в страните от тогавашния Изток и редицата е била наречена на негово име, защото я е популяризирал.

⁸ Думите патримониален и камерален имат латински произход: patrimonialis – наследствен, родов; cameralia – стопански /още научен/.

така и на одита (проверката и контрола) върху тази отчетност. Това предизвиква институционализиране **на професията на одиторите**. Тази професия е легитимирана през 1324 г. във Великобритания, когато Едуард II назначава с Указ трима държавни одитори, които трябва да проверят сметките на провинциите Оксфорд, Беркенхед, Доросет, Соморсетшир, Саутхемптън и Уелс.

В **индустриалните общества** понятието „одит“ се утвърждава с **три значения**: 1. като практика на **„изслушване на отчети“** (до края на 17 в.); 2. като **външен одит** (независим финансов контрол, функция единствено на публичната власт - проверка на достоверността и правилното отразяване в отчетната документация на публичните средства (приходи, разходи, данъци); подобие на Сметната палата; и 3. като **вътрешен одит** – одитът става необходим на търговеца - проверка на документите за заплати на управляващите крупни поземлени владения, след което се прави **устен отчет пред собствениците и Съвета на управляващите** даден орган (в който съвет одиторът е член); подобие на днешния вътрешен одитор.

Подобно на други научни области и **в одитната се говори за англо-американска** (с акцент само върху публичните компании) и за **европейска** (предимно консултанска помощ за търговията, бизнеса) **школа и традиции**.

Съвременното разбиране на одита (външен и вътрешен) се институционализира във втората половина на XIX в. с цяла поредица от законодателни актове и се утвърждава като основен метод на пазарната икономика в световната теория и практика.

В България одитът възниква през 30 г. на XX в. като независим финансов одит - типичен европейски модел. **В края на XX в. (след 1998 г.) възниква и одитът на средствата от ЕС** (с акцент върху системата за управление и контрол на публичните средства, които ЕС предоставя на България като финансова помощ по линия на СКФ). Стартира през 1998 г. с програма ФАР и получава устойчивост през предприєединителния период (2000-2006г.), първия планов период (2007-2013г.) и новият - (2014-2020г.).

ГЛАВА ВТОРА: КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ НА ОДИТА НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В БЪЛГАРИЯ

Дефинирането на понятието одит на средствата от ЕС изисква следните предварителни методологични уточнения. Първото е свързано с дефиниране на понятието и отграничаване на предмета на одита; второто – с разграничаване на понятието одит от понятието контрол, а третото, с дефиниране на понятието вътрешен одит, върху чиито принципи е изграден и функционира **одитът на средствата от ЕС**.

По отношение на първото уточнение е важно да се отбележи, че в научната литература в определенията на понятието **одит** авторите обикновено се позовават на общоприети формулировки или стандарти, официализирани от международни одитни, счетоводителски и други организации и институции. Например за общоприета дефиниция се приема дадената от Американската асоциация на счетоводителите (1973 г.), която гласи: „**одитът е систематичен процес на обективно получаване и оценка на доказателства**, относно твърдения за икономически действия и събития, за да се установи степента на съответствие между тези твърдения и възприети критерии, и представяне на резултатите на заинтересовани потребители.”⁹ Неговото предназначение е да минимизира информационния риск за управляващите. За тази цел одиторите удостоверяват и гарантират, че проверената от тях информация по документи обективно отразява свойствата и характеристиките на одитираната система.

Предмет на одита не е функционирането на самата система, а **доказателствата** за това функциониране под формата на информация.

По второто уточнение, в научната литература **одитът се разглежда като разновидност на контрола**. Според М. Динев, **контролът е част от управленската функция, а контролната функция** „независимо от обстоятелствата, времето и пространството ... **се проявява чрез следните пет основни елемента**: оценка на нормата на поведение, определяне на очакваното състояние на системите, измерване и установяване на фактическото състояние, съпоставка между нормата, фактическото и

⁹ Arens A., J. Loebbecke. Auditing, N.J., 1991, p.19.

очакваното състояние и анализ на факторите, предизвикали отклонение и регулиране на поведението на системите”¹⁰.

Одитът е също контролна функция, но съдържа само два от нейните основни елементи, а именно: измерване и оценка на фактическото състояние на системата и съпоставка между нормата, фактическото и очакваното състояние.¹¹

Следователно и контролът и одитът са вид управленски дейности, които могат да бъдат определени като оценъчни, препоръчителни, коригиращи дейността на всяка организация или институция (публична или частна).

Работната дефиниция на **одита на средствата от ЕС** е следната: *независима и обективна дейност на одитиращите органи за предоставяне на увереност и консултации на разпоредителите със средства и предназначена да допринася ползи за извършване на целесъобразно, ефективно, ефикасно и икономично управление и контрол на средствата, предоставени от ЕС.*

По-важните моменти в тази дефиниция са следните:

На първо място, независимият характер на одита на средствата от ЕС като дейност се осигурява чрез независимостта на одитора спрямо институциите, които се разпореждат със средствата на ЕС. **Обективността** на одита се свързва с прилагането на коректни и точни методи и подходи при събирането, анализирането и безпристрастното оценяване на всички факти и обстоятелства, свързани с одитирания обект.

На второ място, одитът се извършва от одитиращи органи, които реално представляват **субектите на одитния процес**. Тези органи са конкретните структурни звена на разпоредителите със средствата от ЕС (министерства, агенции, общини и пр.), Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС” и Сметната палата.

На трето място, чрез одита се представя разумна увереност на мениджмънта на организациите, разпореждащи се със средствата от ЕС в публичния сектор, за степента на законосъобразност, ефективност,

¹⁰ Динев, М. Контрол в социалното управление, С., 1999, с.19; Определението е по модела КОСО, възприет като основен в системата на социалния контрол.

¹¹ Част от елемента „Мониторинг”, според модела КОСО, както е представен на таблица 1.

ефикасност и икономичност, с която извършват управлението на средствата от ЕС.

На четвърто място, разпоредителите със средствата от ЕС - бенефициентите са реалните обекти на одитния порцес. Те биват два основни типа – първостепенни и второстепенни. Първостепенните са съответно министерствата, а второстепенните – различни структури (агенции) към съответните министерства и общини.

На пето място, одиторската дейност е предназначена да допринася **ползи** за мениджмънта на разпоредителите със средствата на ЕС, за извършване на по-целесъобразно, по-ефективно и по-ефикасно управление и контрол на средствата, чрез посочване на допуснати пропуски, грешки и отклонения (нецелесъобразност) при разходване на евросредствата и/или неефективно разходване на същите. Одиторът оценява целесъобразността на управлението и контрола на евросредствата като съпоставя в каква степен получаването и разходването им съответства (припокрива) заложените цели в предоставяните от ЕС фондове.

Ефективността на управлението на евросредствата одиторът оценява (измерва) количествено като съотношение между постигнати резултати и направени разходи. Предназначението на одита е да съпостави очакваните с действителните резултати, получени след разходването на средствата, да оцени дали същите резултати могат да се получат с по-малки разходи, да даде независимо мнение за това, дали икономично или неикономично, целесъобразно или нецелесъобразно са разходвани европейските пари, да оцени степента на тяхното усвояване и разходване по целесъобразност, темпа на разходването, управлението на риска при тяхното разходване и пр. Например, независимо мнение за това дали километрите пътища, ремонтирани или новопостроени с тези пари съответства на нормативите или не, какъв е процентът на усвоените стипендиантски места за обучение на български студенти в университет и на страните от ЕС по програмата Сократ и т.н.

Ефикасността на управлението на евросредствата е качествен показател (измерител). Чрез ефикасността одиторът оценява (измерва) и изразява независимо мнение по отношение на ползите (потребителната стойност), получени от усвояването и разходването на средствата от ЕС за

обществото като цяло. Например, такава полза е степента на намаляване на межкултуралните различия като резултат от реализацията на различните образователни програми, подобряване на транспортната инфраструктура, подобряване на екосредата, намаляване на безработицата и т.н.

На шесто място, средствата от ЕС - това са финансовите средства, отпуснати от ЕС по предприсъединителните програми ФАР, ИСПА, САПАРД, Леонардо да Винчи и СОКРАТ, по Структурните и Кохезионния фондове чрез оперативни програми през периода 2007-2013 г. и 2014-2020 г.

На седмо място, одитните ангажменти, които поемат вътрешните одитори и одиторите на средствата от ЕС се различават.

На осмо място, одитният процес протича през няколко фази и етапи – планиране; извършване на фактически проверки; докладване; последващи действия за проследяване изпълнението на предприетите коригиращи дейности.

Следователно, според дефинициите между основните характеристики на вътрешния одит и одита на средствата от ЕС съществуват сходства и различия. Вж. таблица 1.

Таблица 1: Сходства и различия между вътрешния одит и одита на средствата от ЕС

	Вътрешен одит	Одит на средствата от ЕС
1.Дефиниране	Независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултиране, предназначена да носи ползи и да подобрява дейността на организацията.	Независима и обективна дейност на одитиращите органи за предоставяне на увереност и консултации на разпоредителите със средства и предназначена да допринася ползи за извършване на целесъобразно, ефективно, ефикасно и икономично управление и контрол на средствата, предоставени от ЕС.
2. Одитни ангажменти	1. Предоставяне на разумна увереност чрез: - одит на системите; -одит на съответствието, - одит на изпълнението; -- финансов одит; -преглед на състоянието; 2. предоставяне на	1. Предоставяне на разумна увереност чрез: - одит на съответствие, - одит на системите за управление и контрол и - одит на проекти (операциите); 2. издаване на сертификати

	консултански услуги.	или декларация за приключване на проект или програма.
3. Одитен процес	Включва: 1. планиране; 2. извършване на фактически проверки; 3. докладване; 4. последващи действия за проследяване изпълнението на предприетите коригиращи дейности.	Включва: 1. планиране; 2. извършване на фактически проверки; 3. докладване; 4. последващи действия за проследяване изпълнението на предприетите коригиращи дейности.

Източник: автора

Управлението на средствата от ЕС е **специфичен обществен процес** по планиране, организиране, ръководство, **контрол** (в т.ч.и одит) за тяхното ефективно усвояване.

Субекти на процеса са:

1. Комитета за наблюдение на НСРР;
2. Комитетите за наблюдение на ОП;
3. Централното координационно звено (подпомагащо министъра по управление на средствата от ЕС) и Съвета за координация;
4. **Одитиращият орган - ИАОСЕС;**
5. Сертифициращият орган;
6. Управляващите органи (и Междинните звена).

Схема 1. Структура на взаимовръзките между субектите на управлението

ГЛАВА ТРЕТА: СОЦИАЛНАТА ПРАКТИКА НА ОДИТА НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС В БЪЛГАРИЯ

Една от целите на дисертационния труд е да се изследват, опишат и обяснят факторните влияния и въздействия върху субектите на управлението и на одита на средствата от ЕС за България за ефективното им усвояване. В тази връзка използването на различни научни класификации за факторите¹² позволява те да бъдат представени като **предпоставки** (предварителни условия) и като **причини** одитът да се превърне в част от системата за управление и контрол. От друга страна, позоваването на научните класификации позволява факторите да бъдат характеризирани като външни и вътрешни, първични и вторични, определящи и неопределящи, постоянни и временни, обективни и субективни, преки и косвени, икономически и неикономически и пр.

Предпоставките за необходимостта от управление и одит на средствата от ЕС за България са свързани с решенията на управляващите за присъединяването на страната ни към ЕС. Кандидатстването за членство осигурява на България безвъзмездна финансова помощ за реструктуриране на икономиката и за създаване на институционален капацитет. След приемането на България за член на ЕС през 2007 г. стартира първият програмен период на финансово подпомагане от Структурните фондове и Кохезионния фонд. Основната цел е постигане на икономическо, социално и териториално сближаване със страните членки на Съюза. Тези две предпоставки налагат институционализиране на система за управление и контрол на средствата от ЕС.

Данните от авторското ЕСИ разкриват **факторните въздействия** върху цялостния процес на управление и контрол на средствата от ЕС, в т.ч. и върху ефективността на одита на евросредствата у нас. Те имат финансов, икономически и неикономически (политически, административно-управленски, законодателен, социален и културологичен) характер. За улесняване на тяхното характеризирание и обясняване са класифицирани в две групи - **външни и вътрешни фактори**. **Външните фактори** са

¹² В Българския тълковен речник – под фактор се разбира съществена **причина**, **условие** за даден процес или явление. В Речника за чужди думи – **причина**, благодарение на която се развива даден процес, **движеща сила**; **деен елемент**, който определя качествата на нещо.

регламентите на ЕС и тяхното спазване; интелектуалната помощ, оказвана от ЕК и Съвета на Европа за институционалното изграждане; отношението на ЕК към България, свързано с одита на средствата от ЕС; регламентите на международните одитни стандарти и тяхното спазване; отношението на Европейската сметна палата към управлението и одита на средствата от ЕС, а **вътрешните фактори** - нормативната база; административният капацитет на одиторите; човешкият капитал, ангажиран в целия процес на управление и одитиране на евросредствата; Закона за вътрешен одит в публичния сектор; начините за оползотворяване (консумативно или инвестиционно) на евросредствата; корупционните схеми; независимият външен одит; лобирането; медийното информиране по одитирането, управлението и усвояването на евросредствата и пр.

В тази глава са анализирани периодите и политиките на интеграция на България в ЕС и значението на одита в тях. В хода на европейската интеграция в структурните политики на ЕС са внасяни различни промени и реформи, свързани с дейността на СФ преди приемането на Единния Европейски Акт от 1987 г.¹³ и след това. Този акт получава своята правна основа с приемането на Договора от Маастрихт през 1987 г. и е в сила от 1992 г. С приемането му се очертават **два периода** в дейността на СФ.

През **първия период** СФ се доминират от политики на подкрепа на общите политики на Европейската общност за преодоляване на различията (структурни политики на ЕС, за преодоляване на различията).

През **втория период** – СФ се доминират от политики на икономическо и социално сближаване (кохезионни политики на ЕС, за сближаване). Следователно след приемането на Единния Европейски акт до приемането на Лисабонския договор (от Европейския съвет и Европейския парламент) и неговото ратифициране от страните-членки, Кохезионната политика на ЕС отбелязва тенденция на развитие и утвърждаване като ключова политика и не по-малко значима от структурните политики на Общността. По този начин структурните, инструменталните политики се трансформират в политики на сближаване, а структурните фондове от

¹³ Единният Европейски акт (1987 г.), с който се дефинират новите, социални измерения на европейската интеграция – хармонично развитие на Общността, икономическо и социално сближаване на регионите и страните-членки.

финансови инструменти, насочени към решаване на проблеми на социално-икономическото изоставане на региони и страни се превръщат във финансови източници за реализиране на стратегически цели на сближаването. Ключово място в политиката и процесите на сближаване заемат регионалната и социалната политика.

В процеса на интегриране на България към ЕС се очертават три програмни периода и два типа политики. В научните публикации първият период е представен като предприсъединителен период (1998-2006)¹⁴, вторият следприсъединителен (2007-2013) и третият – нов програмен период (2014-2020).

Предприсъединителният период включва два етапа: **подготвителен (1989-1999 г.) и предприсъединителен (2000-2006 г.)**. През този период се реализират структурни политики на България, които да осигурят преодоляване на различията в социалното и икономическото развитие на страната спрямо страните-членки на ЕС. Действащите СФ са Европейски фонд за регионално развитие; Европейски социален фонд и Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство; Финансов инструмент за ориентиране на рибарството. Кохезионният фонд функционираше като част от кохезионната политика, но отделно от СФ.

Финансовата помощ от предприсъединителните фондове (ПФ) за страните от ЦИЕ, в т.ч. и за България се отпуска основно чрез програма ФАР (старта ѝ е през 1989 г. в Полша и Унгария), докато в България започва да работи от 1998 г.), а от 2000 г. започват да функционират и програмите ИСПА и САПАРД.

През **подготвителния етап** (1989-1999 г.) по ФАР са финансирани редица проекти в областта на законодателството, регионалното развитие, опазването на околната среда и др. Тази финансова помощ подготвя страната ни за използване на предприсъединителните финансови инструменти.

През **присъединителния етап** (2000-2006 г.) помощта за страните кандидатки се отпуска чрез трите предприсъединителни финансови

¹⁴ Георгиева, Е. Тематичен справочник по европеистика. С., 2014, с. 164; Величков, К. Предприсъединителните финансови инструменти на Европейския съюз и съвременното развитие на квалификационните дейности за безработни в България. С., 2004, с.4.

инструмента – ФАР, ИСПА и САПАРД. Благодарение на натрупания вече опит при използването на средствата се постига сравнително по-висока ефективност. Достъпът до ЕФ е предпоставка за ускоряване на икономическото развитие на страната, а тяхното ефективно усвояване – важна стъпка за България към доближаване нивото на икономическо развитие на другите страни – членки на Съюза.

При подготовката си за членство в ЕС България е бенефициент на предприсъединителните финансови инструменти на ЕС – ФАР, ИСПА и САПАРД.¹⁵ Основната им цел е да се извърши подготовка за усвояването на значително по-голямо по размер финансиране по СФ за реализиране на икономическа и социална реформа в страната.

Програмата ФАР е основният източник на безвъзмездна техническа и финансова помощ от ЕС. Вж. таблица 2.

Таблица 2. Бюджетни средства по години за периода 2000-2006 г. по финансови инструменти (млн.евро по цени от 1999 г.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Общо	Относителен дял (%)
ФАР	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560	10920	50,0
САПАРД	520	520	520	520	520	520	520	3640	16,67
ИСПА	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	7280	33,33
Общо	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120	21840	100,0

Източник: <http://europa.eu.int> – Официален портал на ЕС

През периода 2000-2006 г. по предприсъединителните инструменти страните кандидатки за членство, в т.ч. и България ползват еднаква сума в размер на 21 840 млн. евро, разпределена равномерно по 3120 млн. евро годишно. Годишният бюджет на програма ФАР е 1,56 млрд евро, което е равно на 50% от средствата по трите предприсъединителни финансови инструмента. Програма ИСПА има годишен бюджет 1,04 млрд евро (или една трета от годишната сума за трите ПФ). За Програма САПАРД заделената годишна сума е 520 млн. евро за всички страни кандидатки, което представлява 16,67% от годишната сума по трите

¹⁵ Характеристики на тези фондове са дадени в Приложение 1. Основни характеристиките на фондовете на ЕС.

предприсъединителни инструмента. Програма ФАР е аналог на ЕСФ и ЕФРР, ИСПА на КФ, а Програма САПАРД изпълнява ролята на Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ЕФОГЗ) за страните кандидатки.¹⁶

По отношение на извършване на контрола и одита. Важно е да се подчертае, че при ПФ ЕК извършва и **входяща и крайна оценка** на усвояването им в страните - кандидатки за членство. Тогава, когато институциите в съответната страна работят ефективно и е създадено доверие, те започват да получават средства от СФ и **сами да упражняват входящ контрол**. ЕК извършва само **крайна оценка**. Когато контролът се упражнява от Комисията, **наличието на предварителен контрол (одит)** е гаранция за спазване на процедурите по Практическото ръководство по ФАР, ИСПА и САПАРД¹⁷, както и за наличието на независима експертна оценка на тръжните документи и на Докладите за оценка по търговете. Това е начинът, по който ЕК гарантира защита на своите интереси.

С въвеждането на разширената децентрализация на управлението и контрола на средствата от ЕС, разпределянето на отпуснатите средства, както и последващият контрол (в някаква степен) се извършват от българските власти. Изключение се прави за проекти на стойност над 25 млн. евро, които съгласно Регламент 1083/2006¹⁸ след положителна оценка на национално ниво следва да получат одобрение от ЕК, **Отпадането на входящата оценка** от ЕК осигурява повече свобода на българските власти да разпределят средствата от ЕФ и да избират кои проекти да се финансират. Това предполага натрупването на значителен опит при работа с финансовите инструменти на Съюза. Отговорността става много голяма, защото вече става въпрос не само за управление на проекти, а и за това как да се инвестират средствата на европейските данъкоплатци. Това изисква институциите, отговорни за усвояването на европейското финансиране да са

¹⁶ Величков, К. Предприсъединителните финансови инструменти на ЕС и съвременното развитие на квалификационните дейности за безработни в България. С., 2004, с.6, 13, 8.

¹⁷ Практическо ръководство за процедурни правила за договаряне на помощта от ЕС, <http://www.minfin.bg> –Министерство на финансите.

¹⁸ Регламент (ЕО) №1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕД) №1260/1999.

много стриктни в изпълнението на задълженията си, за да бъдат защитени финансовите интереси на Съюза.

Вторият период, номиниран като **следприсъединителен период** обхваща времето (2007-2013 г.).¹⁹ През този период се реализират **политики на сближаване на страната ни** със страните-членки от ЕС. Фондовете, чрез които се реализират политиките са следните: Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд, Кохезионен фонд, Европейски земеделски фонд за развитие на селското стопанство, Европейски фонд по рибарството.

През този период настъпват промени в кохезионната политика на Съюза. Тези промени са продиктувани от необходимостта за опростяване и концентриране на дейността на СФ с цел по-ефективното им функциониране. Фондовете, които предоставят помощ в рамките на кохезионната политика през програмния период 2007-2013 г., се ограничават до Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ).²⁰

Стратегическите приоритети за развитието на България са **четири** (три тематични и един териториален): подобряване на базисната инфраструктура; повишаване качеството на човешкия капитал, с акцент върху заетостта; насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление и поддържане на балансирано териториално развитие. Интервенциите в приоритетите са организирани, представени и формулирани в следните **седем** Оперативни програми (ОП) и два Национални стратегически плана и програми: ОП „Транспорт”; ОП „Околна среда”; ОП „Развитие на човешките ресурси”; ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”; ОП „Административен капацитет”; ОП „Регионално развитие”; ОП „Техническа помощ”; Национален стратегически план за развитие на селските райони; Национален стратегически план за рибарство и аквакултури. Финансирането по СФ за България за периода 2007-2013 г. е в размер на 6853 млн. евро, в т. ч. от КФ 2,283 млрд. евро, а по Цел „Сближаване” - 4,391 млрд. евро.

¹⁹ Георгиева, Е. Тематичен справочник по европеистика. С, 2014, с.164

²⁰ Вж. Регламент (ЕО) №1083/2006 на СЪВЕТА от 11 юли 2006 г. относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕД) №1260/1999, с.1.

Годишното разпределение на финансирането за България по ОП и съответните съфинансиращи ги СФ за периода 2007-2013 г. е представено в таблица 3.

Таблица 3. Годишно разпределение на финансирането на ЕС за България по цел „Сближаване” по оперативни програми през периода 2007-2013 г.

(в млн. евро)

ОП	СФ	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Общо
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ЕФРР и КФ									
ОП”Конкурентно способност на българската икономика”	ЕФРР	71,845	105,171	143,203	150,898	161,551	172,264	182,951	987,883
ОП”Регионално развитие”	ЕФРР	98,986	144,902	197,301	207,904	222,582	237,341	252,066	1361,082
ОП”Транспорт”	ЕФРР и КФ	121,123	174,427	235,241	247,655	264,790	282,023	299,219	1624,478
	ЕФРР	26,821	39,263	53,462	56,335	60,312	64,312	68,302	368,807
	КФ	94,301	135,163	181,779	191,320	204,478	217,711	230,917	1255,669
ОП”Околна среда”	ЕФРР и КФ	109,086	157,331	212,374	223,600	239,101	254,689	270,244	1466,425
	ЕФРР	31,931	45,743	63,646	67,066	71,801	76,562	81,312	439,061
	КФ	77,155	110,588	148,728	156,534	167,300	178,127	188,932	1027,364
ОП”Техническа помощ”	ЕФРР	3,512	5,142	7,001	7,377	7,898	8,422	8,944	48,296
ЕСФ									
ОП ”Развитие на човешките ресурси”	ЕСФ	75,038	109,845	149,567	157,605	168,731	179,920	191,083	1083,789
ОП ”Административен капацитет”	ЕСФ	11,176	16,360	22,276	23,473	25,130	26,797	28,459	153,671
Общо		490,766	713,178	966,963	1018,512	1089,783	1161,456	1232,966	6673,624

Източник: <http://ec.europa.eu> – Европейска комисия

Разпределението на средствата показва, че като основен двигател на растеж в средносрочен и в дългосрочен план се приема обновяването и разширяването на инфраструктурата. През този програмен период изграждането на пътната инфраструктура се разглежда като предпоставка за развитието на всички сектори и отрасли в икономиката, включително и експортно ориентирани. ОП „Транспорт” е програмата, за която са предвидени най-много средства от европейските СФ. Повече от 80 % от тях отиват за развитие на пътната и железопътната инфраструктура по основните национални и трансевропейски транспортни оси. Втората

програма по размер на евросредствата е ОП „Околна среда”. Двете програми се финансират взаимно от ЕФРР и КФ. Финансирането е насочено и към други важни приоритети - повишаване на квалификацията на работната сила, подкрепа на конкурентоспособността и макроикономическата стабилност, социалната сфера, иновациите и научноизследователската и развойна дейност.

Съгласно изискванията на изградената в ЕС мониторинговата система по СФ всички страни членки правят тримесечни доклади. В България ЕК въвежда и **система LOTNAR** за прогнозиране на финансовото прилагане на ОП и за упражняване на предварителен контрол по отношение на правилото $n+2$, респективно $n+3$. Тази система е важна за оптималното планиране и изразходване на европейските средства при управлението на ОП.

Третият период обхваща 2014-2020г. В публикациите най-често е номиниран като нов програмен период, втори след присъединяването на България към ЕС. През този период следва да бъдат реализирани политики за сближаване на страната ни. Основните приоритети в Националната програма за развитие 2014-2020 г. са **осем**. 1. Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила. 2. Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. 3. Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал. 4. Развитие на аграрния отрасъл за осигуряване на хранителна сигурност и за производство на продукти с висока добавена стойност при устойчиво управление на природните ресурси. 5. Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката. 6. Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса. 7. Енергийна сигурност и повишаване на ресурсната ефективност. 8. Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари.

Фондовете за реализиране на стратегия Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, както и политиките на ЕС за достигане на заложените цели през новия период са Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ), Кохезионният фонд (КФ), Европейският фонд за подпомагане на най-нуждаещи се лица;

Европейският земеделски фонд за развитие на селското стопанство (ЕЗФРСС) и Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). Общият финансов ресурс, който България предстои да получи от ЕС е 7 527,6 млн.евро разпределени по **девет** оперативни програми – ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура”; ОП „Околна среда (2014-2020)”; ОП „Наука и образование за интелигентен растеж”; ОП „Региони в растеж”; ОП „Развитие на човешките ресурси”; ОП „Иновации и конкурентоспособност”; ОП „Инициатива за малки и средни предприятия”; ОП „Добро управление” и ОП „Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица”. Вж. таблица 4.

Таблица 4. Финансово разпределение по ЕФРР, КФ и ФЕПН за периода 2014-2020 г. (в млн.евро)

Финансово изпълнение по ЕФРР, КФ, ЕСФ и ФЕПН 2014 -2020

ОП / Фонд	валута	Бюджет по оперативна програма - ЕС финансиране	Бюджет по оперативна програма - национално съфинансиране	Получени трансюве от ЕК към 30.04.2016	Платено към 30.04.2016		Общо платено към 30.04.2016
					ЕС - част	НС - част	
1	2	3	4	5	6	7	8=6+7
1. ОП "Транспорт и транспортна инфраструктура" / ЕФРР и КФ	евро	1 604 449 168	283 138 092	75 409 111	45 987 335	8 115 412	54 102 747
ЕФРР	евро	459 761 907	81 134 456	21 608 810	34 760 922	6 134 280	40 895 202
КФ	евро	1 144 687 261	202 003 636	53 800 301	11 226 413	1 981 132	13 207 545
2. ОП "Околна среда 2014-2020" / ЕФРР и КФ	евро	1 504 824 141	265 557 204	70 726 735	1 122 087	198 015	1 320 102
ЕФРР	евро	371 204 258	65 506 635	17 446 600	1 122 087	198 015	1 320 102
КФ	евро	1 133 619 883	200 050 569	53 280 135	0	0	0
3. ОП "Наука и образование за интелигентен растеж" / ЕФРР и ЕСФ	евро	596 000 681	105 176 593	28 012 611	425 830	75 146	500 976
ЕФРР	евро	243 381 138	42 949 613	11 438 914	0	0	0
ЕСФ	евро	352 619 543	62 226 980	16 573 698	425 830	75 146	500 976
4. ОП "Региони в растеж" / ЕФРР	евро	1 311 704 793	231 477 320	61 650 125	1 909 312	336 937	2 246 249
5. ОП "Развитие на човешките ресурси 2014-2020" / ЕСФ	евро	938 665 315	153 582 762	66 903 916	43 670 773	7 119 181	61 623 851
6. ОП "Иновации и конкурентоспособност" / ЕФРР	евро	1 079 615 516	190 520 387	52 475 929	6 313 081	1 114 073	7 427 154
7. ОП "Инициатива за малки и средни предприятия" / ЕФРР	евро	102 000 000	0	3 060 000	0	0	0
8. ОП "Добро управление" / ЕСФ	евро	285 531 663	50 387 942	13 603 649	650 404	114 777	765 181
9. ОП "Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица"	евро	104 815 264	18 496 812	11 529 679	3 095 482	546 262	3 641 743
Сума		7 527 606 541	1 298 337 112	383 371 755	103 174 303	17 619 804	131 628 004

Важно е да се отбележи, че през този програмен период ЕК предвижда опростяване на процедурите и поддържане на задължително партньорство (вертикално - между ЕК и всяка страна членка, и хоризонтално – между страната членка и нейни партньори (икономически, социални, публични власти на всички нива и НПО).

Представен е опита и достиженията при усвояването на евросредствата на три държави от ЦИЕ – успешен (Унгария), неуспешен

(Чешката република) и Полша (успех - по средата). България се стреми за следва унгарския модел, но не успява напълно. Вж. таблица 5.

Таблица 5. Усвоени средства като процент от общия бюджет на Структурните фондове за програмен период 2004-2006 г. по страни(%)

Страни	Към м.декември 2005 г.	Към м.декември 2006 г.	Към м.декември 2007 г.	Към м.декември 2008 г.
Чехия	18,39	33,35	74,68	90,64
Кипър	16,82	31,62	70,61	83,73
Естония	28,74	51,51	86,63	94,95
Латвия	24,04	34,24	75,27	95,00
Литва	23,74	36,77	77,57	95,00
Унгария	22,57	50,00	84,90	94,11
Малта	18,60	39,71	81,73	95,00
Полша	19,81	38,37	75,85	93,05
Словения	28,82	52,32	82,39	91,82
Словакия	23,49	36,68	73,58	93,31
Средно за десетте страни	22,48	40,46	78,32	92,66

Източник: Европейската комисия²¹

Според данните на ЕК с най-нисък процент на усвоени средства от ЕС, спрямо общия бюджет на СФ през 2004-2006 г. са Чехия -18,39% и Полша - 19,81%, а с най-висок - Словения - 28,82% и Естония – 28,74%. Когато се прибави и националното съфинансиране, тогава ранжирането на изучаваните държави малко се променя. Най-успешни се оказват Естония, Словения и Унгария, а най-неуспешни – Кипър, Чешката република и Латвия. По средата им се класира Полша.

Изучаването на достъпни публикации, анализирането на статистическа информация и на годишни доклади на ЕК за изследваните страни позволява да се очертаят следните тенденции при усвояването на Структурните фондове. **На първо място**, налице е голямо сходство в избора на ключовите области за развитие и разпределение на европейското финансиране. Причина за това е задължението на страните да се съобразяват с изискванията на финансовите инструменти (фондовете), по линия на които им се предоставят средствата, без обаче да се отчитат в достатъчна степен техните реални потребности като потенциални бенефициенти и ограниченият им капацитет (управленски, административен, контролен, институционален като цяло) за усвояване на евросредствата. В резултат на

²¹ <http://ec.europa.eu> – Страница на Европейската комисия

това тези страни срещат трудности при реализацията на амбициозни цели и недостатъчна координация. Процесът на стратегическо планиране по правило следва да се базира на приоритетните стратегически цели на СФ, от една страна, а от друга – на национални стратегически документи.²² **На второ място**, приоритетно насочване на структурното финансиране от Съюза към модернизация на физическата инфраструктура – пътища, екологична, социална инфраструктура, комуникации. Това се случва през първите години на членството не само в Унгария, Полша и Чехия, но и в повечето от десетте новоприсъединили се страни през 2004 г. При това по-голямата част от европейските средства те насочват за публична инфраструктура чрез КФ, поради по-краткия период на изпълнение на ОП – две години и половина.

В сравнение с изследваните страни, България също насочи структурното финансиране към изграждане на инфраструктура през първия програмен период 2007-2013 г. **На трето място**, през програмния период 2007-2013г. преориентация на стратегическото планиране на всички новоприсъединили се страни към изпълнение на целите на Лисабонската стратегия за икономическо, социално и териториално сближаване. Това налага една част от европейския и националния ресурс да бъде насочен за повишаване на конкурентоспособността на икономиките, технологично обновяване, развитие на човешките ресурси чрез образование и професионално обучение. Значителни ресурси се планират отново за подобряване на транспортната инфраструктура и инфраструктурата в областта на околната среда, като важно условие за подобряване на средата за развитие на бизнеса и за привличане на инвестиции. **На четвърто място**, редуване на централизиран и децентрализиран подход при управление и контрол на средствата от ЕС. В периода 2004-2006 г. организацията на структурното финансиране е силно централизирана. В ОП се определят еднакви приоритети и мерки за всички региони в съответните страни. Системата се ръководи от отговорно министерство (в България – МФ) или друг държавен орган. Това намалява очакваните ефекти от СФ, което е причина за смяна на централизирания подход за организация и управление

²² Европейски център за обучение Лактеа: Структурните фондове на Европейския съюз. Практики от новите държави членки. София, август 2007, с.27.

с децентрализиран. През програмния период 2007-2013 г. се прилага т.нар. разширено децентрализирано управление и контрол на средствата от ЕС. Това позволява да се създадат регионални ОП, като значително се увеличава участието на регионалните и местните власти при полагане на приоритетите за управление и контрол на фондовете.²³ **На пето място,** проявяват се общи проблеми не само в трите изследвани страни – Унгария, Полша и Чехия, но и в останалите, приети през 2004 г.

Проблемите се отнасят до следното: 1. непрозрачност и допускане на некоректна отчетност при усвояване на европейските средства; 2. наличие на бариери пред бенефициентите при кандидатстване по проекти, което ги демотивира да участват в достатъчна степен в управлението на СФ; 3. липса на професионално подготвена публична администрация и голямо текучество, поради ниско заплащане, по политически причини и пр.; 4. изкуствено завишаване стойността на някои проекти (особено инфраструктурните) по време на тяхната реализация, което води до преоценяване на капацитета на мерките по европейските програми; 5. затруднения при администриране на паралелното усвояване на фондовете от двата програмни периода (2004-2006г. и 2007-2013г.); 6. акцентиране на усилията върху усвояването на евросредствата, а не върху оценка на въздействията и на резултатите (положителните и негативните ефекти) от финансирането.

Изброените проблеми се срещат и в социалната практика на България при управлението и контрола на средствата от ЕС и през предприсъединителния и следприсъединителния период. Затова анализът на тенденциите може да бъде полезен на българската администрация за натрупване на практически опит, свързан с финансовите плащания от ЕК и с процеса на плащания към бенефициентите, с отчитане на техния капацитет за изпълнение на проекти и на възможностите им за осигуряване на собствено финансиране.

²³ Kavrakova, D. The Unfinished Business of the Fifth Enlargement, Comparative Report, European Policies Initiative, Open Society Institute, Sofia, 2009, p. 56.

ГЛАВА ЧЕТВЪРТА. РЕЗУЛТАТИ ОТ УСВОЯВАНЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (по данни от ЕСИ)

В научните публикации доминират две полюсни разбирания за необходимостта или за не-необходимостта, за полезността или за не-полезността на европейското финансиране за развитието на новоприсъединилите се към ЕС страни, в т.ч. и България. Тези две тези се споделят от различни изследователи – икономисти, социолози, управленци, политици, психолози и пр., условно обединени в посочените две групи.²⁴

Двете диаметрално противоположни гледни точки са продиктувани от същността на европейската финансова помощ, от нейното предназначение и роля за икономическото и социално сближаване и изравняване стандарта на живот на страните членки на ЕС, намаляване на неравенствата в тях чрез увеличаване на икономическия растеж и заетостта и ограничаване на безработицата.

Първата група включва социално ориентирания кръг изследователи, които споделят тезата че тези страни остро се нуждаят от финансова подкрепа, за да извършат реформи в икономическата, политическата и социалната сфера по начин, който да ги интегрира в европейското пространство.

Втората обхваща либерално настроените, т.нар. пазарно ориентирани икономисти и други, които защитават тезата, че европейските средства трябва да се спрат (в т.ч. и за България), защото те са вредни.

Според експерт от академичните среди *„по-рано отричах мнението на т.нар. пазарни икономисти, че европейските средства за България трябва да се спрат. Сега мисля като тях – европейските средства са вредни, защото „замазват“ дълбоката проказа в нашата икономика и така отлагат лечението. Умирацията си живее на изкуствено дишане. Генератор на корупция (извличане на рента)”* - (експерт №2).

²⁴ Изследване на възможностите за по-ефективно използване на средствата от европейските фондове. Научен ред. Б. Ивков. ИИОЗ, С., 2014. 271 с.; Кънева, А. Проблеми при усвояване на средствата от ЕС. // Икономически и социални алтернативи, 2015, №1, 47-63; Кънева, А. Опитът от усвояването на средствата от ЕС в България. Автореферат, УНСС, София, 2010; Дончев, Т. Контрол върху ефективното използване на средствата от ЕС при разширената децентрализация на тяхното управление. Автореферат, УНСС, София, 2011; Бождерменова, К. Развитие на капацитета за управление на общинските проекти, финансирани от ЕС. Автореферат, Варна, 2011. Резултати, проблеми и добри практики при усвояване на фондовете на ЕС. С., 2013. 298 с.; Икономиката на България и ЕС – съвременни предизвикателства и подходи за решения. С., 2015. 481 с.

Раздвоените мнения са продиктувани от реално получените ефекти (резултати) след усвояването на европейските фондове в различни страни членки на ЕС, сравнени с очакваните. В научните публикации европейската финансова помощ се разглежда като усвояване на средства от Структурните (ЕФРР и ЕСФ) и Кохезионния фонд на ЕС от страните членки за осъществяване на реформи, в контекста на структурната и кохезионната политика на Съюза. Целта е тази помощ да спомогне за реструктуриране на икономиките в тези страни, ускоряване на икономическия растеж, увеличаване на заетостта и производителността на труда, намаляване на безработицата, с основната цел успешното им сближаване и интегриране в Европейската общност.

За верифициране на двете тези, в настоящата глава са представени резултати от авторското емпирично изследване²⁵, проведено през 2015 г. Анализът е обособен в следните плоскости – положителни ефекти, негативни ефекти и препоръки за социалната практика. **Положителните ефекти** са свързани с ефективното усвояване на европейските фондове за България (средно за България – 76,7%; най-много ОПРЧР- 85,0%; най-малко - ОПТ-70,5%); България – нетен донор на ЕС (през 2013 г. - над 4 млрд.лв.е спечелила); подобряване живота на българските граждани (за 74,2% има полза от еврофондовете); институционално изграждане на системите за управление и контрол на средствата от ЕС (за 57,9% одитът е подобрен, а за 46,7% - управлението е подобро като цяло).

През изследвания период 2007-2013 г. са изпълнявани 14 програми, с общ бюджет 11,79 млрд. евро, съфинансирани със средства от Структурните фондове, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство. Вж. таблица № 6.²⁶

²⁵ Авторското емпирично социално изследване е на тема „Ефекти от усвояването на средствата от ЕС“, проведено през м.юни-юли 2015 г. Извадката е неслучайна, нецелева - "по удобство" и „според отзовалите се“. Изследвани са 167 лица, от 6 града и населени места, от 4 планови района на страната. Изследването е непредставително за страната, резултатите му са валидни само за изследваната съвкупност. Въпреки непредставителността си, това емпирично изследване представя снимка на процеса на управление и на ефектите от тяхното усвояване през погледа на изследваните лица.

²⁶ Доклад за управление на средствата от Европейския съюз в Република България на Комисията по европейски въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ) в 41-то Народно събрание.- С., 2012. 163 с.

Таблица 6. Общо финансиране на изпълняваните 14 програми през периода 2007-2013 г. (в хил. евро)

Оперативни програми	Бюджет - средства от ЕС и национално съфинансиране
7 оперативни програми	8 019 198
5 програми по Трансгранично сътрудничество	483 935
1 програма Развитие на селските райони	3 278 772
1 програма Рибарство	12 689
Общо – 14 програми	11 794 594

Източник: Министерство на финансите; Управляващия орган

Усвояването на средствата от ЕС е първостепенна задача на управляващите органи на европейските програми за развитие на страната. Според Управляващите органи на всички програми е запазен устойчив темп на договаряне и към 31.12.2013 г. е договорен близо 100% от общия им бюджет. Към 31.12.2014 г. най-висок дял на разплащания има по ОП „Развитие на човешките ресурси” – 85,07%, а най-нисък по ОП „Транспорт” – 70,26%. По всички останали ОП разплащането е над 70%, а усреднено за всички програми – средствата са изплатени и усвоени над ¾ от планираното общо финансиране. Разплащането продължава и през 2015 г.

По официални данни през 2013 г. България се превръща в нетен донор на ЕС. Вж. таблица №7.

Таблица 7. Вноски на България в общия бюджет на ЕС (съгласно КФП на България) (в млн.евро; млн.лева)

Показател	мярка	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Общо
Вноска в общия бюджет на ЕС в млн. Евро	В млн. евро	290,8	363,7	389,6	352,6;	395,2;	416,9	453,2	2662,0
Вноска в общия бюджет на ЕС в млн. лева	В млн. лева	567,06	709,22	759,72	687,57	770,64	812,95	883,74	5190,9

Източник: Министерство на финансите

Данните в таблица №7 показват, че от 2007 г., когато страната ни става член на Общността до края на 2013 г. в общия бюджет на Съюза са внесени 5,190 млрд. лв. За същия период България е получила парични трансове от ЕС по различните оперативни програми за общо 9,353 млрд. лв. /към 31.01.2015 г. техният размер е нарастнал значително - 6,157 млрд. евро,

което се равнява на 12,00 млрд. лв. - вж. таблица №2. Равносметката показва, че България е спечелила малко над 4 млрд. лева от членството си в Европейския съюз. Важен е факта, че за 7 години членство на България, изплатените финансови средства по ОП са малко над половината - 51,29% от планираната финансова рамка за периода 2007-2013 г. През 2014 и 2015 г. страната ни продължава да извършва разплащания по проекти от изтеклия период.

Негативните ефекти се отнасят до проблеми с и при - бенефициентите; държавната/публичната администрация; организацията по управлението и усвояването на средства от ЕС и одита на средства от ЕС. Основните резултати от ЕСИ за положителните и негативните ефекти са коментирани в заключението.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одитът на средствата от ЕС е съвременна форма за извършване на контрол в България, институционализиран през последните малко повече от 25 години. Поради отсъствие на традиции и на социален опит в управлението и контрола на ЕФ, както и на специален закон за управление и контрол на средствата от ЕС в България **процесът на институционализация на одита на средствата от ЕС остава незавършен.** Одитът като вид контролна дейност е съставна част от управлението и усвояването на финансовата помощ за страната ни, предоставяна от ЕС по линия на предприсъединителните фондове – ФАР, ИСПА, САПАРД (2000-2006г.) и следприсъединителните – Структурните фондове (ЕФРР, ЕСФ) и Кохезионния фонд (2007-2013г.). Това поставя страната ни в конкретна зависимост - да осъществява структурни промени и постепенно сближаване със страните членки на Съюза – в икономически, социален и териториален аспект.

Управлението и контрола, в т.ч. и одита на средствата от ЕС се осъществява върху основата на голяма по обем нормативна документация (европейска и национална), която е обект на специално изучаване и използване от страна на одиторите (и не само) в публичния сектор. Тя оказва съществено влияние върху независимата и обективна дейност на

одитиращите органи за предоставяване на увереност и консултации на разпоредителите със средства.

Освен нормативната база, върху целия процес на управление и контрол оказват влияние и множество други външни и вътрешни **фактори**, установени по емпиричен път. Към **външните** се отнасят регламентите на ЕС и тяхното спазване; интелектуалната помощ, оказвана от ЕК и Съвета на Европа за институционалното изграждане; отношението на ЕК към България, свързано с одита на средствата от ЕС; регламентите на международните одитни стандарти и тяхното спазване; отношението на Европейската сметна палата към управлението и одита на средствата от ЕС, а към **вътрешните** - нормативната база; административният капацитет на одиторите; човешкият капитал, ангажиран в целия процес на управление и одитиране на евросредствата; Закона за вътрешен одит в публичния сектор; начините за оползотворяване (консумативно или инвестиционно) на евросредствата; корупционните схеми; независимият външният одит; лобирането; медийното информироване по одитирането, управлението и усвояването на евросредствата и пр.

Анализът на данните от авторското ЕСИ показва, че най-силно въздействащи от външните фактори са отношението на ЕК към България, свързано с управлението, одита и усвояването на евросредствата (33,3%), регламентите на ЕС и тяхното спазване (23,8%), регламентите на международните одитни стандарти и тяхното спазване (23,8%), а от вътрешните - административният капацитет на одиторите (30,4%), човешкият капитал, ангажиран в целия процес на управление и одитиране на евросредствата (26,1%). Отговорилите респонденти посочват, че определящо значение за доброто управление и контрол на ЕФ в България има правилното разбиране и прилагане на нормативната база и, че е крайно необходим специален закон за управление и контрол на средствата от ЕС. Според експертното мнение българската одитна институция ИАОСЕС строго спазва международните одитни стандарти и се ползва с доверието както на българската Сметна палата, така и на ЕСП.

Европейската интеграция поставя важни въпроси и изисквания, от една страна към самия ЕС като разширяваща се интеграционна структура, а от друга, към отделните страни - кандидатки и впоследствие членки на ЕС.

Тези предизвикателства и същевременно възможности се отнасят до различните нива на икономиката, държавното управление и обществото като цяло. Доминиращ акцент в европейските предизвикателства за България е ефективното усвояване на средствата от ЕС с цел постигане на социален и икономически напредък и сближаване със страните членки на Съюза. Според публикации на изследователи от различни научни области²⁷ членството на България в ЕС предизвиква паралелно **положителни и отрицателни последици (ефекти)** за развитието на страната. Някои от **положителните** последици се отнасят до осигуряване на достъп на българските предприятия до разширения единен вътрешен пазар на ЕС; равноправни условия за осъществяване на бизнес в ЕС; понижаване на разходите за развиване на бизнес на българските предприятия в ЕС в резултат на единната валута; свободно движение на хора, капитали и стоки; нарастване притока на чуждестранните инвестиции в България; увеличаване възможностите за по-бърз трансфер на капитали и знания и иновации; повишаване ефективността при използване на ресурсите в икономиката; промени в данъчната и бюджетната политика; постепенно повишаване на доходите в икономиката; понижаване на безработицата и създаване на повече работни места; нарастване на конкурентноспособността на предприятията; ограничаване на корупцията; осигуряване достъп до фондовете на разширения ЕС и увеличаване на бюджетни ползи /публични средства/ за страната и пр.

Според резултатите от ЕСИ налице са както положителни, така и негативни ефекти от управлението и контрола на средствата от ЕС. Към **положителните** се отнасят ефективното усвояване на европейските фондове за България; превръщането на страната ни в нетен донор на ЕС; подобряване живота на българските граждани; институционалното изграждане на системата за управление и контрол на средствата от ЕС. През изследвания период 2007-2013 г. са изпълнявани 14 програми, с общ бюджет 11,79 млрд.

²⁷ Дамянова, А. Ефекти от членството на България в ЕС.- Фондове, програми, проекти, 2014, №1, 10; Трифонова, С. Изтичане на добавена стойност – базисно ограничаване и фактор на икономическия растеж; Влияние на паричния съвет, фискалните ограничения и изгледите за сближаване на България към Еврзоната. В: Възможности за възстановяване, икономически растеж, заетост и догонващо развитие на РБългария, С., 2011, с.65-170; Попов, Г. Критерии за ефективно използване на европейските средства.- Фондове, програми, проекти, 2014, №2, 5-7; Трифонов, А. Истината за усвояването на средствата от ЕС. - Фондове, програми, проекти, 2014, №2, 10-11.

евро, съфинансирани със средства от Структурните фондове, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство. По отношение на степента на усвояването на средствата от ЕС, към 31.12.2014 г. най-висок дял на разплащания има по ОПРЧР – 85,7%, а най-нисък на ОПТ - 70,26%. По всички останали ОП разплащането е над 70%. Към 31.01.2015 г. усредненият дял на изплатените и усвоените евросредства спрямо размера на общото финансиране е 76,78%. Разплащането продължава и през 2015 г. Равносметката показва, че през 2013 г. България се превръща в нетен донор на ЕС - спечелила е малко над 4 млрд. лева от членството си в Съюза. Близко три четвърти (74,2%) от респондентите дават положителен отговор, че има преки ползи от членството на България в ЕС (но за близо една четвърт такива ползи няма и това е „безполезно упражнение“). Половината и над половината от отговорилите респонденти смятат, че след 8 години действие на ОП те помагат на България да стане по-добро място за живеене (53,5%), увеличават се възможностите за реализация на младите хора в страната (56,9%), членството в ЕС води до по-високо национално самочувствие (49,1%), подобрява се стандарта на живот на гражданите (47,3%). Не може обаче да не се обърне внимание и на факта, че усреднено над 40% от изследваните лица не откриват в 8 годишното членство на страната ни никакви сериозни положителни промени. През изследвания планов период, чрез реализираните проекти по оперативните програми се осигурява интелектуална и финансова подкрепа за изграждане на системата за управление и контрол на средствата от ЕС с цел да се засили нейния икономически, социален, законодателен и административен капацитет. Това се споделя от изследваните лица по следния начин - според 46,7% управлението на средствата от ЕС е сериозно подобро; 57,9% заявяват, че одитът на средствата допринася за внасяне на увереност и консултиране за по-успешно – ефективно, ефикасно и икономично усвояване на средствата; а високата квалификация на одиторите допринася за срочното изпълнение на поетите от България ангажименти към ЕС (51,2%) и парламентарният контрол (43,5%).

Като **негативни ефекти**, респондентите посочват проблеми с и при бенефициентите, при публичната администрация; при организацията по

управлението и усвояването на средствата от ЕС и при одита на средствата от ЕС. Проблемите при **бенефициентите** експертите свързват с ниската им проектна готовност (поради неинформираност, недостиг на капацитет по някои ОП); трудности при получаване на банкови кредити; трудности при попълване на документите (поради сложната и обемна документация, която следва да се попълва при кандидатстване за финансиране по програми на ЕС); твърде високите очаквания на бенефициентите относно възможностите за получаване на съфинансиране; проблеми при кандидатстването им за обществени поръчки; неправилно и/или не съвсем точно разбиране на наредбите и правилниците, трудности от дигитално естество (липса на достъп до интернет, незнание за работа с компютър, незнание как да се ползва ИСУН и др.). Всичко изброено демотивира потенциалните бенефициенти да участват в конкурсите по различните ОП.

Според данните от ЕИ истинските **проблеми на публичната /държавната администрация** са свързани с недостатъчната й квалификационна подготовка за разработване на качествени проектни предложения; с недостиг на добре подготвени специалисти по организацията, управлението и контрола на европейската финансова помощ; с неспособност на администрацията да назначава и да задържа на работа високообразовани и мотивирани служители, особено с професионална квалификация в областта на финансите, икономиката и правото; допускане на голямо текучество на вече подготвени, добре обучени и с придобити практически знания и умения по различни причини – политически (не са членове на управляващата/е партия/и), социални (високи изисквания за заеманите позиции – висше образование в областта на икономиката, финансите, правото, публичната администрация, чуждоезикова подготовка, управление на проекти и пр.), икономически (ниско заплащане).

Проблемите при **администрирането** са свързани с централизираното програмиране, което не може да отчете потребностите и реалния капацитет на бенефициентите по региони (14,5%; с бавния процес на оценяване на проекти по европейските програми (14,5%); с неспазване на сроковете, от страна на публичната администрация за разглеждане и одобряване на проекти (12,9%); с бавният процес на отчитане на разходите по проекти, от страна на държавните органи за придвижването им към ЕК за плащане

(11,3%). Наблюдават се корупционни схеми за лансиране на конкретни проекти, вътрешно лобиране, търговия с влияние, клиентелизъм. Налице е забавяне на отчетите и закъсняло придвижване към ЕК, което се явява сериозна пречка/бариера за своевременното извършване на финансовите плащания по тези програми. Това създава проблеми на управляващите органи за финансиране на стартирали проекти, забавя сроковете на изпълнението им, което предизвиква санкции от страна на ЕК и т.н. По данни от ЕСИ 64,1% от изследваните бенефициенти отговарят, че не са информирани, а малко над една четвърт, че са информирани за европейските проекти и програми. В хода на изпълнение на проектите най-изявените са проблемите с тръжните процедури.

Резултатите от ЕСИ показват, че е честа практика нарушаването им, като се спира конкурсната процедура и се преминава към процедури на пряко договаряне (11,3%) в нарушение на европейските регламенти. Причините са свързани с изискването на голям брой документи, издавани от различни институции, а тяхното набавяне е свързано с висок разход на време и пари; процесът на управление не е осигурен с разбираеми наредби и процедури за правата, отговорностите и задълженията на различните институции; съществуват пропуски в националното законодателство и пр.

Други споделени експертни мнения насочват вниманието към различни проблеми, някои от които се отнасят до поставяне на фокуса само върху финансовото изпълнение, а не върху постигането на резултати; използване на някои от програмите за дофинансиране (напр. ОП „Развитие на човешките ресурси”); отсъствие на достатъчна подкрепа за структурни реформи (с изключения – например деинституционализацията на децата); пропуснати ползи от силната зависимост на някои проекти от обществените поръчки (удобен инструмент в ръцете на средния политически ешелон за търговия с влияние); стимулиране разработването на мащабни проекти, генериращи разходи на регулярна база, без да се търси сметка за качеството на дейностите и устойчивостта на резултатите (например проектите по приоритетна ос № 1 и 2 в сферата на пазара на труда, където от Агенцията по заетостта се изпълняват гигантски проекти за субсидирана заетост на безработни и обучение на заети, но техният ефект (например назначаване на

постоянен трудов договор, повишаване на качеството на заетостта и т.н.) остава спорен.

Според данните от ЕСИ, проблеми се откриват и при **одита на средствата от ЕС**. Като основни причини за съществуването им респондентите посочват прекалено усложнената процедура на управление на евросредствата (100%); неправилни политически решения (60%); прекалено големият брой органи (институции), чиито правомощия често влизат в разногласия и конфликти (60%); сложните правила на СКФ (40%); неправилното прилагане на сложните административни процедури (40%); неправилното разбиране на регламентите от ЕС (30%); неотчитане на различията между двата вида одит – одит на системите и одит на изпълнението (20%). Важно е да се отбележи, че според повече от две трети от респондентите през първия седемгодишен програмен период количеството пропуски и грешки при одита на средствата от ЕС намалява с всяка изминала година, което е обнадеждаващ факт за новия програмен период.

Въпреки ползите от ОП като цяло, от особено важно значение пред управлението стоят въпросите свързани с преодоляване на инерцията да се поставят акцентите само върху разходите, а не върху резултатите; да се измества националното финансиране; да не се фокусира върху реформите, които реално могат да донесат обществено значими ползи; да се използват проектите за държавната администрация като лост за политическо влияние, което води до намаляване приноса на ОП за икономическия растеж, заетостта и благосъстоянието на страната.

За оптимизиране на управлението и контрола на средствата от СКФ в България през новия програмен период е необходимо да се опрости целия цикъл на управление и контрол на проектите - кандидатстване, изпълнение и отчитане на резултатите. Най-важното е фокусът на управлението и контрола да е насочен основно върху изпълнение на целите, постигане на резултатите (измерени чрез индикатори за всяка ОП) и гарантиране на устойчивост на проектите.

ПРЕПОРЪКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ ПРОЦЕСА НА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕС

през новия планов период 2014-2020 г.

Една от задачите на дисертационния труд е върху базата на авторското емпирично изследване да се оценят резултатите от управлението и контрола на средствата от ЕС у нас през периода 2007-2013 г. и върху тяхната база да се обобщят **препоръки какво да се подобрява** през новия планов период 2014-2020 г. Препоръките, установени по емпиричен път се отнасят до бенефициентите, външните независими одитори и одитиращият орган.

Необходимите мерки за оптимизиране на процесите и процедурите на одита спрямо **бенефициентите и професионалните консултанти** се отнасят до следното: **първо**, за преодоляване на риска от разнопосочни тълкувания в одитния процес, в резултат от нееднозначните разпоредби (нееднозначното разбиране или тълкуване на разпоредбите на ЕС), което предизвиква «нарушения» свързани с получаването на държавна помощ, защита на конкуренцията, регламентиране на публично-частни и частно-правни възложители и др.; **второ**, за промяна на твърде «тромавите» писмени съгласувателни и разрешителни процедури – с дълги срокове и без гаранция за прилагане на указанията; **трето**, за създаване на специален ред за обжалване на налаганите санкции; **четвърто**, за преодоляване на неопределеността, която одитите на средствата от ЕС причиняват на бенефициентите и на консултантите в процеса на подготовката, изпълнението и отчитането на дейностите по проектите; **пето**, за недопускане на чести промени на структурата за усвояване на средствата от ЕС – закриване и преструктуриране на УО и МЗ, откриване на нови, трудната приемственост между отделните кабинети и трудно идентифициране на реда за комуникация между самите управляващи органи и отношенията им с бенефициентите; **шесто**, за преодоляване на неопределеността за бенефициентите и професионалните консултанти при санкциониране, в резултат на пропуски на други участници (или на системни пропуски).

По отношение на **външните независими одитори**, мерките за оптимизиране на процесите и процедурите на одита се отнасят **първо**, за унифициране на изискванията за необходимата квалификация на членовете на комисиите по избора на одитори; **второ**, за унифициране на изискванията на отделните УО/МЗ за обхвата на работата на одиторите с цел преодоляване включване за проверка на обекти, които надхвърлят тяхната компетентност; **трето**, за унифициране на изискванията на указанията и изискванията на УО и МЗ за вида, начина и сроковете на изпълнението на ангажиментите на регистрираните одитори; **четвърто**, за преодоляване на отсъствието на координация и сътрудничество между Сертифициращия орган, УО, МЗ и Института за дипломирани експерт счетоводители (ИДЕС); **пето**, за създаване на унифицирани правила за избор на регистрирани одитори по проектите, финансирани със средства на ЕС; **шесто**, за преодоляване на незнанието на бенефициентите за състоянието на отчетността и за характера на работата на регистрираните одитори; **седмо**, за преодоляване на недостатъчния административен капацитет (неразбирането и недостатъчното обучение) на служителите на УО/МЗ за характера и работата на регистрираните одитори; **осмо**, за съдържателно преработване на образците на документи при договаряне на обхвата и вида на ангажименти и процедури за изпълнение, в съответствие с актуални, реално действащи стандарти; **девето**, за формализиране на политиките на ИДЕС за работа на регистрираните одитори по ОП и на други международни институции.

През новия програмен период, необходимите мерки за оптимизиране на процесите и процедурите на одита на средствата от ЕС спрямо **Изпълнителната агенция Одит на средствата от ЕС** се отнасят за: **първо**, опростяване на контрола; **второ**, подобряване на практиката по контролиране на възлаганите от бенефициентите обществени поръчки; **трето**, засилване предварителния контрол за сметка на последващия с оглед на ясно изразените проблематични места в процеса, основно по повод на провеждане на обществените поръчки; **четвърто**, подобряване на практиката по прилагане на законодателството; **пето**, за преодоляване противоречивото тълкуване на въпроса, че ИАОСЕС като одитен орган извършва външен контрол за организациите, но вътрешен като елемент от

системата за управление и контрол за България, тъй като съществува и международно ниво на контрол, който реално е външен с важно значение за функционирането на цялостната система; **шесто**, преодоляване на пропуските по повод на констатирани недопустими разходи; **седмо**, подобряване на одитната следа; **осмо**, преодоляване на пропуските от системен характер без финансово влияние; **девето**, съкращаване на сроковете при селекцията и управленската верификация.

Следователно, данните от авторското емпирично изследване **потвърждават тезата на дисертационния труд**, че коригиращите въздействия на одита в управленския процес разрешават проблеми и предизвикват увеличаване на положителните резултати (ефекти) при усвояването на средствата от ЕС. Независимо от това са налице и отрицателни ефекти, които следва да не бъдат допускани през новия планов период. Представени са и авторски препоръки за социалната практика по управление и контрол на средствата от ЕС.

Необходимо е продължаване на изследователската работа по ***оценка на въздействието*** от усвояването на евросредствата и ***измерване на ефектите от дейностите на одита*** по всяка стъпка в одитния процес, в т.ч. за всички програми. Особено важни са **поуките** от изследвания период 2007-2013 г. – и познатите и непознатите (които предстои да се правят).

Убедена съм, че **без задълбочени анализи** на ефектите от провежданите досега политики по управлението, контрола и усвояването на средствата от ЕС ще е много трудно изработването и изпълнението на ефективни политики за в бъдеще. В този аспект получените резултати от авторското изследване показват, че **дисертационният труд може да бъде полезен в защита на обществения интерес и приложим в новия планов период**.

СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ НА ДОКТОРАНТА

Теоретични:

1. Дефинирането на понятието одит, интегриращо елементи както от контролната функция (измерване, оценка, съпоставяне), така и на управленската (оценка, корекции, препоръки) и описанието му като независима дейност.

2. Установено е факторното въздействие върху одита при управлението на средствата от ЕС, тясно свързано с административния капацитет и човешкия капитал, включен в целия процес на управление и одитиране на евросредствата.

3. Изведени са сходствата и различията между вътрешния одит и одита на средствата от ЕС, разглеждани като основополагащ елемент за постигането на необходимото качество на одита на средствата от ЕС.

4. Доказателството за необходимостта от институционалното изграждане на системата за управление и контрол на средствата от ЕС и разкритите връзки и взаимодействия между вече съществуващите институции.

Приложни

1. Разработената методология и инструментариум за провеждане на емпирично социологическо изследване по проблемите на одита, неговата ефективност и ефикасност.

2. Направените препоръки за премахване/ограничаване на негативните ефекти при усвояването на средствата от ЕС, свързани с бенефициентите, публичната администрация, организацията по управлението и одита на средствата от ЕС към работата през новия програмен период 2014-2020 г.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. **Стоянова, Г.** Одит на средствата то ЕС. В: Евроинтеграцията – предизвикателства пред социолозите от Балканските страни, С., 2006, 250-259.
(Доклад изнесен на Международна научна конференция, 28. 09. 2006, УНСС, София).
2. **Стоянова, Г.** Ефективното усвояване на средствата от ЕС – предпоставка за социален и икономически напредък на България. // Социология и икономика, 2015, бр.1, 50-67.
3. **Стоянова, Г.** Оперативните програми през периода 2007-2013 – помощ, резултати и изводи за практиката в България. В: Социологически пространства, Благоевград, 2015, 109-123.
4. **Стоянова, Г.** Рецензия на сборника „Потенциалът на съвременната българска младеж за напредъка на България”. // Социология и икономика, 2016, бр.1.
5. **Стоянова, Г.** Европейската финансова помощ за България през периода 2007-2013 г. – за и против (статията е приета за печат).
(Доклад, изнесен на научна конференция „Икономическа социология 4.0”, 19.11.2015 г., УНСС, София).