

**Доц. д-р ДИЯНА БАНКОВА**

Преподавател във Висшето училище
по застраховане и финанси – София

Дияна Банкова е родена в град Добрич и завършва средно-специалното си образование в направление „Счетоводна отчетност“ във ФСГ „Васил Левски“.

Притежава бакалавърска степен по „Счетоводство и контрол“ и магистърска по „Одит и риск мениджмънт“ към Висше училище по застраховане и финанси (ВУЗФ) – гр. София. От 2018 година е доктор по икономика отново в същия университет, като темата на дисертационния труд е „Методологически проблеми на публичния надзор над регистрираните одитори“. Има и ОКС магистър по „Право“ от ЮЗУ „Неофит Рилски“ – гр. Благоевград през 2023 г., както и юридическа правоспособност от 2024 г.

Част е от Академичния и в Студентския съвет на ВУЗФ по време на бакалавърската си степен. Удостоена е със специална награда от Националния конкурс по одит за студенти „Млад одитор“ (2014 г.). Благодарение на това събитие започва стаж в международната одиторска компания „HLB Bulgaria“.

Участва в инициативата на президента на Република България, г-н Росен Плевнелиев – „Младежка визия за развитие на България“ в Съвета по икономика (2014 г.), както и в Съвета по икономическо развитие (2015 г.).

Кариерното си развитие започва в областта на мениджмънта и търговията. Работи в държавната администрация като стажант в Централното управление на Националната агенция за приходите (ЦУ НАП), дирекция „Разследване на особени случаи“. След това продължава в Министерството на инвестиционното проектиране, дирекция „Финанси и управление на собствеността“, отдел „Финансово-счетоводен“.

От 2015 година, в продължение на две години и половина, работи като старши инспектор в Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори (КПНРО), като *извършва инспекции и разследвания* върху качеството на одиторските практики.

През 2018 г. работи в международната одиторска компания „Moore Stephens Bulgaria – Audit“ OOD като асистент одитор.

През 2019 г. започва като хоноруван преподавател в Академията на Министерството на вътрешните работи (АМВР), към факултет „Полиция“, специалност „Противодействие на престъпността и опазване на обществения ред“, катедра „Оперативно-издирвателна дейност“ (ОИД). През 2020 г. провежда лекции и в катедра „Сигурност и граничен контрол“ (СГК).

Включена е в списъка на Софийски градски съд (СГС) като вещо лице по съдебни финансово-икономически експертизи – ДВ, бр. 41/2020 г.

Одобрена е като независим експерт, извършващ икономическа оценка на проектни предложения към Национален иновационен фонд (НИФ) на Агенцията за малки и средни предприятия (АМСП), със Заповед на министъра на икономиката № РД-16-754/20.08.2020 г.

През 2023 г. печели конкурс за академичната длъжност „доцент“ във ВУЗФ по научното направление 3.8 Икономика (Одит, счетоводство и противодействие на икономическата престъпност).

Също така е хонориран преподавател към Университета за национално и световно стопанство (УНСС) във Финансово-счетоводния факултет в катедра „Финансов контрол“, дисциплина „Международни одиторски стандарти“ пред студенти ОКС „магистър“.

ЗА НЯКОИ ОСОБЕНОСТИ ПРИ ОДИТИРАНЕТО НА ЕВРОПРОЕКТИ**Резюме**

В студията са представени същността и значението на одита на европроекти, като част от контролните механизми (мониторинг, вътрешен одит, външен одит), както и приложимите одиторски стандарти. Разгледани са и част от предизвикателствата, които възникват пред одита на съвместните проекти между различни държави (партньори), формата на доклада за договорени процедури, като резултат от проведените одиторски проверки, и одиторското възнаграждение. Липсата на надзор над одита на европейски проекти от независими финансови одитори от страна на Института на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС) и Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори (КПНРО) изисква повече усилия от страна на одиторите поради липсата на разписана методология, по която да се извършва този вид одит. Изведени са някои одиторски процедури, които могат да бъдат приложени от финансовите одитори в Република България. Поради редицата злоупотреби със субсидии на национално равнище са синтезирани институциите, които имат ангажимент към тези злоупотреби и към които одиторите могат да се обърнат за съдействие. Също така са представени и добри чуждестранни практики по отношение на минимизирането на измамите с европейски субсидии.

Assoc. Prof. DIYANA BANKOVA, PhD
Lecturer at VUZF University – Sofia

FOR CERTAIN FEATURES TO THE AUDITING OF EUROPROJECTS**Summary**

The study presents the essence and importance of the audit of European projects, as part of the control mechanisms (monitoring, internal audit, external audit), as well as the applicable audit standards. Some of the challenges that arise in the audit of joint projects between different countries (partners), the format of the report on factual findings, as a result of the audit checks carried out and the audit fee are also examined. The lack of oversight over the audit of European projects by independent financial auditors by the Institute of Certified Public Accountants (ICAP) and the Commission for Public Oversight of Statutory Auditors (CPOSA) requires more efforts from the auditors, due to the lack of a written methodology for performing this type of audit. Some audit procedures that can be applied by financial auditors in the Republic of Bulgaria are outlined. Due to the number of subsidy abuses at the national level, the following institutions have been synthesized: those that are committed to these abuses and those that auditors can turn to for assistance. Good foreign practices in minimizing fraud with European subsidies are also presented.

ЗА НЯКОИ ОСОБЕНОСТИ ПРИ ОДИТИРАНЕТО НА ЕВРОПРОЕКТИ

Увод

Европейските субсидии винаги са актуална тема за обществото, в т.ч. и за одиторите, които одитират различни проекти, финансирани от европейския съюз (ЕС). След глобалната здравна криза с вируса COVID-19 от Европейската комисия (ЕК) създават най-мощния проект – **План за възстановяване на Европа¹ (NextGenerationEU – временен инструмент за възстановяване с бюджет от над 800 милиарда евро, за да подпомогнат държавите – членки на ЕС, вследствие на COVID кризата) за периода 2021 – 2027 година**. Включени са различни програми и фондове, насочени към устойчивостта и дигитализацията, които ще е необходимо да бъдат и одитирани.

Въз основата на поредица от публични сведения относно злоупотреби с финансови средства от европейски проекти е необходимо да се отдаде значение на контролната функция. Приоритет е да се подобри нейното функциониране и всяка една слабост да бъде своевременно отстранена. По-конкретно е нужно да се акцентира върху проверките, извършвани от независимите финансови одитори. Обикновено се провеждат конкурси или се публикуват обяви съгласно изискванията към **Закона за обществените поръчки (ЗОП)²** за финансов одит на конкретен проект.

В тази връзка организацията за провеждането на одит на проект е често пъти трудна поради участието на различни лица в екипа по проекта на бенефициента – ръководител, счетоводител, членове на екипа. Често пъти членовете на екипа не комуникират помежду си, а това усложнява одита и одиторът трябва да вложи допълнителни усилия. В допълнение, когато в проекта участва и партньор, комуникацията е от фундаментално значение между партньорите. Това, разбира се, засяга пряко и одитора, който проверява и за целесъобразността на извършените разходи на партньора по проекта, които се включват във финансовия отчет на проекта на бенефициента.

Целта на настоящата разработка е да очертае някои особености при одитирането на европроекти от структурните фондове на ЕС и разнообразните оперативни проекти в България, които да бъдат взети предвид от дипломираните експерт-счетоводители, регистрирани одитори към ИДЕС. Съответно тя може да бъде изпълнена чрез поставянето на следните **задачи**:

- ✓ анализ на терминологичното значение на различните контролни механизми, свързани с европроекти (мониторинг; вътрешен одит; външен одит);
- ✓ изследване на стандартите, касаещи одита на проекти, финансирани с европейски средства;

¹ План за възстановяване на Европа, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_bg>, последно влизане: 27.01.2025.

² Закон за обществените поръчки, обн., ДВ, бр. 13 от 16 февруари 2016 г., посл. изм., ДВ, бр. 67 от 9 август 2024 г.

- ✓ очертаване на ключови проблеми свързани със съдържанието на доклада за договорени процедури и одиторските възнаграждения;
- ✓ примери за одиторски процедури, които одиторите могат да извършат;
- ✓ синтезиране на правоохранителни органи, ангажирани с противодействието и разкриването на престъпления, свързани с европроекти, към които всяка една трета страна може да се обърне, в т.ч. и финансовите одитори;
- ✓ добри чуждестранни практики за противодействие на престъпленията, свързани с европроекти.

I. СЪЩНОСТ И ЗНАЧЕНИЕ НА КОНТРОЛНАТА ФУНКЦИЯ НАД ЕВРОПРОЕКТИТЕ

Субсидиите от Кохезионния фонд на ЕС и всички други европейски структурни фондове допринесоха за развитието на европейските граждани по отношение на: инфраструктурата, околната среда, административния капацитет, селските райони, наука и образование, транспорт и други иновации в различни направления. Също така се реализираха и редица международни проекти, т. нар. „трансгранични проекти“. Безвъзмездното финансиране от ЕС е съществено за обществото и в тази връзка управляващият орган на средствата прилага различни контролни подходи. Чрез тях се проверява целесъобразността на изразходените средства и се минимизират възможностите от отклонение и злоупотреба.

Често пъти се грешат различните аспекти по отношение на същността и значението на контролната функция, упражнявана над европейските средства. Използват се термини като: **мониторинг, вътрешен контрол и вътрешен одит** и **външен одит**. **Това не са синоними и е необходимо да бъдат разгледани поотделно.** По този начин ще се отрази и същността на одита, който се извършва от дипломираните експерт-счетоводители, регистрирани одитори към ИДЕС, наричан „финансов одит на проекти“ (виж фигура № 1 на следващата страница).

Фигура № 1. Видове контрол упражняван върху европроекти

Източник: авторска примерна разработка

1.1 Мониторинг на европроекти – същност

За успешното реализиране на европейски проекти е необходим контрол, който налага изпълнението на набор от различни контролни функции. Първите сведения за контролен модел са от периода 1970 – 1980 г. и се свързват с развитието на **мониторинга**. По-конкретно **Комитетът на спонсориращите организации на Комисията „Treadway“** (от англ. ез.: **Committee of Sponsoring Organizations of the „Treadway“ Commission – COSO**)³ в Съединените американски щати (САЩ) създава известния модел „COSO“. Изграден е от професионалните организации: *Американския институт на дипломираните експерт-счетоводители (The American Institute of Certified Public Accountants – AICPA)*, *Института на управленските счетоводители (The Institute of Management Accountants – IMA)*, *Американската счетоводна асоциация (The American Accounting Association – AAA)*, *Института на вътрешните одитори (The Institute of Internal Auditors – IIA)* и *Международните финансови ръководители (The Financial Executives International – FEI)*⁴.

Моделът служи, за да разкрие и минимизира измамите и грешките във финансовите отчети в една организация. Отначало се прилага само в частния сектор. Тази концепция се доразвива и намира въвеждане в публичния сектор. Концептуалният модел е интегриран в почти всички страни по света.

³ COSO, <<https://www.coso.org/>> last available on: 23.01.2025.

⁴ Fundamentals of the COSO Framework: Building Blocks for Integrated Internal Controls, Leland, A. May 24, 2023, <<https://www.auditboard.com/blog/coso-framework-fundamentals/>>, last available on: 23.01.2025.

Създадени са методически указания, които да подпомагат имплементирането на модела, които са непрестанно усъвършенствани и към днешна дата.

Управлението на проекти изисква изпълнението на различни контроли. **Мониторингът на проекти** представлява съвкупност от дейности за идентифициране на: грешки, потенциални заплахи, свързани със съответствието и разходването на бюджета. Основната цел е да се ограничат рисковете, като се определи дали трансакциите са целесъобразно извършени.

Съгласно изискванията на Европейската комисия⁵ (ЕК) мониторингът на проекти се състои от няколко фази. По време на началната фаза на всеки един проект се изготвя план за мониторинг на проекта. В него се определя график за отчитане и мониторинг на дейността и финансите. Мониторингът е процесът на редовно наблюдение и проследяване на напредъка на проекта.

Известни са различни **видове на мониторинг** на проекти. Отличават се спрямо сложността, обхвата и изискванията на проекта. По-познатите от тях са⁶:

- ❖ **Мониторинг на напредъка** – този вид мониторинг е насочен към прегледа на развитието по проекта спрямо планираните цели и изпълнените резултати. Основава се на идеята, че при възникване на рискове същите ще могат да бъдат откоригирани своевременно.
- ❖ **Мониторинг на качеството** – прилага се за оценка и измерване на качеството на резултатите от проекта спрямо предварително определени стандарти и критерии. Служи, за да провери дали проектът отговаря на необходимите критерии за качество и за отстраняване на пропуски при установяването им.
- ❖ **Мониторинг на риска** – включва идентифициране, оценка и мониторинг на рисковете за проекта през целия жизнен цикъл на проекта. Той помага в проактивното управление на риска чрез идентифициране на потенциалните рискове и разработване на стратегии за смекчаване, за да се сведе до минимум тяхното въздействие върху резултатите от проекта.
- ❖ **Мониторинг на разходите** – служи за проследяване и контролиране на разходите по проекта спрямо заложените в бюджета. Този вид помага за предотвратяване на превишаване на разходите, осигуряване на финансова стабилност и оптимизиране на използването на ресурсите.
- ❖ **Мониторинг на изпълнението** – насочен е към оценката в резултат на работата на членовете на екипа на проекта, доставчиците, изпълнителите и подизпълнителите. Включва проследяване на показателите за изпълнение, за да се осигури съответствие с реализираните цели и задачи на проекта.

⁵Project monitoring process – reviews, <<https://webgate.ec.europa.eu/funding-tenders-opportunities/display/IT/Project+monitoring+process+-+reviews#Projectmonitoringprocessreviews-Introduction>>, last available on: 22.01.2025

⁶What is Project Monitoring? A Comprehensive Guide, Yanthan, N. <<https://www.sprintzeal.com/blog/what-is-project-monitoring>>, last available on: 22.01.2025

Важно е да се отбележи и **кой извършва мониторинга**. Според ЕК⁷ мониторингът представлява систематично събиране на данни по определени индикатори. По този начин се предоставя информация на ръководството и основните заинтересовани страни за степента на напредък и постигането на целите чрез усвоените средства. Може да бъде извършван от ЕК **вътрешно** (партньори по изпълнението, като служители на компетентни агенции, правителството или външни организации, разполагащи с необходимата квалификация и ресурси).

Мониторингът също така се прилага и от самия бенефициент, т. нар. **външен** мониторинг за ЕК. Извършва се от организацията на бенефициента според нивото на отделените за целта ресурси и наличен административен капацитет. Бенефициентът, в качеството си на администратор на проекта, по силата на всеки един договор за безвъзмездна финансова помощ, е отговорен за доброто техническо и финансово изпълнение на разработения от него и одобрен за финансиране проект. Включва измерването на въздействието на външни, формални или неформални фактори.

Може да се обобщи, че мониторингът се извършва на различни нива⁸. От страна на бенефициента чрез техен собствен мониторинг, както и от страна на ЕК чрез оперативните органи. Това е основен източник на информация за собственото наблюдение и за докладване пред Комисията. Двете форми на мониторинг рядко протичат независимо една от друга. В идеалния случай практиката налага тяхното паралелно взаимодействие в рамките на един цялостен процес. Чрез изпълнението на вътрешен или външен мониторинг за всеки бенефициент може да се постигне оптимален ефект за реализирането на проекта.

Освен различните видове мониторинг са известни и различни **процеси на мониторинга**. Всички видове мониторинг включват тези процеси. Всеки един процес има съществена роля за изпълнението на мониторинга.

- ❖ **Определяне на целите на мониторинга** – ясно определяне на целите и ключовите показатели за изпълнение, които се наблюдават по време на целия проект. Заложените цели следва да съответстват на резултатите на проекта.
- ❖ **Получаване на информация** – съответните данни, както и информация за състоянието на работната дейност, производителност, редовни актуализации на състоянието, събирания на екипи, методика за събиране на данни и вливането им в софтуер.
- ❖ **Преглед и оценка** – в резултат от събраните данни се извършва анализ за наличието на слабости и отстраняването им. Също така е необходимо да се определи какъв ефект са имали отклоненията върху цялостния успех на проекта и как могат да се избегнат на следващ етап.
- ❖ **Предприемане на дисциплинарни действия** – изпълнението на проекта трябва да бъде променено при необходимост, както и

⁷Monitoring and Evaluation, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/monitoring-and-evaluation_en>, last available on: 22.01.2025.

⁸ ROM Handbook Results Oriented Monitoring, March 2015 Version 2.0, European Commission, p. 11.

ресурсите да бъдат върнати, ако не са изразходени по планираното предназначение.

- ❖ **Наблюдение** – непрекъснатото наблюдение на напредъка, изпълнението и рисковете на проекта е приоритетна задача за изпълнителите на проекта. В резултат от наблюдението се констатира дали са изпълнени заложените цели на проекта.

Водещата **цел** на мониторинга е в процеса на изпълнение на проекта да бъде гарантиран напредъкът и постигане на заложените цели вследствие на доброто техническо и финансово изпълнение и управление. Той дава реален поглед за вътрешно- и външноконтролната среда към изпълнението, както и познаване на оперативната среда и общественото мнение, свързани с качествено изпълнение на проекта. Мониторингът също така цели да генерира необходимата намеса и мерки в случай на регистрирано отклонение от предварително планираното.

Другите контролни звена също е необходимо да се запознаят с документацията от мониторинга на проекта. В резултат от извършените процедури по мониторинг се прилагат и допълнителни контролни процедури от страна на вътрешния контрол и вътрешния одит, ако организацията разполага с подобен тип отдели.

1.2 Вътрешен контрол и вътрешен одит на европроекти – същност

Контролната функция винаги е от съществено значение за функционирането на всяка една организация, както и за съблюдаването на проекти. В тази връзка много чуждестранни автори, като: **Clive Emmanuel, David Otley, Kenneth Merchant Olive, Robert Green**, отдават значение на същността и значението на контрола. От страна на българските изследователи, като – **проф. д. ик. н. Михаил Динев, проф. д-р Али Вейсел, доц д-р Даниела Въткова – Милушева, доц. д-р Красимир Йорданов** и други, също се изследва контролната функция. Те разграничават начина, по който се прилага контролът в управлението.

Необходимо е да се направи аналогично разграничение и на контролната функция, във връзка с управлението на проекти, поради нейните специфики. Представителите на академичната общност обикновено го делят на **вътрешен** и **външен контрол** за организацията, в зависимост от лицата, които го извършват (дали работят за организацията, или са външни за нея).

Според **Робърт Антъни** дефиниция за **вътрешен контрол** е „един процес, повлияван от борда на директорите, ръководството и другия персонал на едно предприятие, създаден да предоставя основателна сигурност относно постигането на целите в следните категории: ефективност и ефикасност на операциите; надеждност на финансовото отчитане; съответствие с приложимите закони и разпоредби“⁹.

Контролът на проекти е следващият етап от фазата на управление на проекти, като притежава своите специфики. Това е процесът на предприемане на всякакви действия, необходими за отстраняване на

⁹ Милър, Р. (2007). Съвременен вътрешен одит, Аспро ЕООД, София, с. 11.

възникнали проблеми, или промени, които са идентифицирани по време на етапа на наблюдение.

Причините за въвеждането на контрол са, за да се гарантира, че се спазват всички изисквания. Контролите на проекти са дейностите, включващи: събирането на данни, управлението на данни и аналитичните процеси, използвани за прогнозиране, разбиране и разпределяне на времето и разходите на даден проект или програма чрез съобщаване на информация във формати, които подпомагат ефективното управление и вземане на решения. Контролните способности на проекти са набор от: инструменти, техники и процеси, които се използват заедно, за да помогнат на ръководителите на проекти да измерват и контролират шестте ограничения на проекта: време, разходи, обхват, качество, риск и ресурси.

Често пъти понятията „мониторинг“ и „контрол“ **биват бъркани** поради своята прилика. За разлика от контрола, мониторингът е фокусиран върху наблюдение и проследяване на напредъка на проекта. Целта е да се гарантира, че проектът се изпълнява по заложения план и задачите се изпълняват навреме. Докато **контролът** е фокусиран върху предприемането на всички необходими коригиращи мерки при необходимост. Целта е да се гарантира, че проектът отговаря на заложените цели и задачи.

Дейностите, свързани с контрол на проекта, включват:

- ❖ анализиране на данните и информацията, които са събрани по време на етапа на мониторинг на проекта;
- ❖ оценка на всички промени от първоначалния план и въздействието на тези отклонения на проекта;
- ❖ приоритизиране на дейностите според потенциалното им въздействие върху проекта;
- ❖ вземане на най-адекватните решения при промяна на плана за достигане до изпълнението на проекта;
- ❖ промени в общите разходи или бюджета;
- ❖ промени в графиците на изпълнение;
- ❖ предоставяне на актуализирана документация (например промяна в бюджета; промяна в екипа на проекта);
- ❖ информиране и водене на преговори с ключови заинтересовани страни, ако е необходимо, по време на целия проект.

Мониторингът и контролът на проекта са решаваща част от жизнения цикъл на проекта. **Значението** им се свързва с:

- ❖ **Идентифициране и решаване на проблеми** – помагат ни да се идентифицират всички възможни рискове и неточности, които биха могли да възникнат по време на изпълнението на проекта. Контролната функция може да отстрани неточностите още в зародиш, по време на планирането.
- ❖ **Управление и смекчаване на рисковете** – включват се проактивни дейности за минимизиране на рисковете още преди тяхната поява.

- ❖ **Удовлетвореност на заинтересованите страни** – свързва се с дейностите по информираност на заинтересованите страни, своевременното разрешаване на проблеми.

Резултатите от проекта могат да варират в зависимост от обхвата на проекта, сложността, специфичните изисквания на заинтересованите страни. Някои от дейностите са:

- ❖ прегледи и доклади за състоянието на проекта;
- ❖ оценки на риска и планове за управление на риска;
- ❖ регистрационни файлове за проблеми;
- ❖ актуализирани документи за всички променени графици/срокове, бюджети/разходи или планове;
- ❖ отчети за използването на хора и ресурси;
- ❖ прегледи и доклади за контрол на качеството;
- ❖ отчети за показателите за ефективност.

Финансовото управление и контрол на проекти представлява цялостен процес, интегриран в дейността на организацията, осъществяван от нейното ръководство и служителите, независимо дали бенефициентът е от частния, или от публичния сектор. Осъществява се **спрямо вътрешните правила**, включващи политики и процедури, които са одобрени от ръководството, като:

- ❖ съответствие със законодателството, вътрешните актове, включително подзаконовите нормативни актове, вътрешните актове и договори, издадени инструкции, правила, заповеди;
- ❖ надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативната информация;
- ❖ създаване, съхраняване, ползване и предоставяне на финансова и нефинансова информация;
- ❖ икономичност, ефективност и ефикасност на действията – принципът на доброто финансово управление се базира на тези три плана;
- ❖ опазване на активите и информацията – придобиването, използването и разпореждането с активите и информацията изискват специални грижи от страна на ръководството. Нужно е да се гарантира опазването на активите и информацията и да е изградена система за превантивни действия срещу кражби, злоупотреби, унищожаване и други.

Спрямо структурата на управление в една организация е често срещана и длъжността „финансов контролор“. Той има съществено участие в процеса на одобрение на разходите към даден проект. Нужно е да следи за предназначението на всяка една трансакция по проекта, като издава и документ за извършения разход – **контролен лист** за одобрение на разхода от финансовия контролор. Финансовите одитори, независимо дали са външни, или вътрешни за една организация, също трябва да проверяват съдържанието на контролните листове спрямо извършените разходи за даден проект.

В повечето институции и спрямо тяхната контролна среда, и по отношение на йерархическата структура съществува звено за **вътрешен одит**. Внедрени са функции към експерт да извършва контрол и проверки над дейността в една организация. Също така се извършват дейности, свързани с планиране и докладване дейността по вътрешен одит, в съответствие с: **Международните стандарти за професионалните практики по вътрешен одит (The International Professional Practices Framework), Етичния кодекс на вътрешните одитори и утвърдените вътрешни правила; Система за финансово управление и контрол (СФУК)**, съгласно изискванията на **Закона за финансовото управление и контрол**¹⁰. Изготвя се на базата на оценка на риска тригодишен стратегически план и годишен план за дейността; изготвя се одитен доклад за всеки отделен ангажимент, който съдържа обхват, цели, времетраене и разпределение на ресурсите за изпълнение на ангажимента, одитния подход и техники, вид и обем на проверките; дава се независима и обективна оценка на ръководството за състоянието на одитираните системи за финансово управление и контрол; оценяват се процесите за идентифициране, оценяване и управление на риска; проверява се и се оценява съответствието със законите, подзаконовите и вътрешните актове и договори; надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация; създадената организация по опазване на активите и информацията, както и ефективността, ефикасността и икономичността на операциите и изпълнението на договорите и поетите задължения; правят се консултации с ръководството с цел управление на риска и контрола; дават се препоръки в одитните доклади за подобряване на адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол, съгласуват се изготвените планове за действие и се извършват проверки за проследяване изпълнението на препоръките; изготвя се годишен доклад за дейността по вътрешния одит; осигурява се повишаването на професионалната квалификация на вътрешните одитори и се осъществяват контакти с другите звена за вътрешен одит от организациите на публичния сектор, правят се тестове за измами и други.

Изследването на **Валерия Динева – „Съвременни аспекти на вътрешния одит“**¹¹ представя детайлно същността и значението на функцията по вътрешен одит. Според автора вътрешният одит представлява „независима и обективна дейност за предоставяне на увереност и консултации, предназначена да допринася за добавянето на стойност и подобряване дейността на организацията. Вътрешният одит помага на организацията да постигне целите си чрез прилагането на систематичен и дисциплиниран подход за оценяване и одобряване ефективността на процесите на управление на риска, контрол и управление“¹².

Важно е да се отбележи също, че функцията по вътрешен одит и функцията по вътрешен контрол са част от вътрешноконтролната среда. В тази връзка „анализирани са примери за липса на ясни дефиниции за двете

¹⁰ Закон за финансовото управление и контрол, обн., ДВ, бр. 21 от 10 март 2006 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 13 от 12 февруари 2019 г.

¹¹ Динева, В. (2022). Съвременни аспекти на вътрешния одит, ИК-УНСС, София.

¹² Пак там, с. 15.

понятия, като са открити съществени законодателни пропуски¹³. Тези две функции са взаимосвързани.

Мненията могат да продължат да бъдат изследвани по отношение на вътрешния контрол и вътрешния одит, но е по-важно да се отбележи, че процедурите, свързани с управлението на риска, контрола и управлението, се извършват от вътрешния одитор и за европейските проекти във всяка една структура. Проверява се целесъобразността на извършените разходи, както и приходите, ако има налични от реализирания проект. Проследява се и за двойно финансиране. Също така финансовите одитори е нужно да се запознаят с доклада на вътрешния одитор, ако е установил някакви нарушения, свързани с проекта. В следващата точка ще се представи значението на външния одит и неговите разновидности.

1.3 Институционален одит на европроекти – същност

Бенефициентите на проекти подлежат и на други одити, които са външни за тях. Извършват се от специализирани институции (публични органи), притежаващи специфичен статут и правомощия. Необходимо е да се подчертае, че те са независими, което дава допълнителна сигурност за контрол, в който липсва конфликт на интереси и други користни цели.

През последния програмен период европейските проекти подлежат на проверка от различни институции. Могат да се разделят на национални – **одитиращия орган на средствата от ЕС – Изпълнителна агенция „Одит на средствата от ЕС“ (ОСЕС) към Министерството на финансите**¹⁴, **Сметната палата**¹⁵, както и на европейски органи – **Европейската комисия**¹⁶ и всички специализирани звена; **Европейската сметна палата**¹⁷.

Всяка една от споменатите по-горе институции притежава различни правомощия и функции. Важна особеност е, че при проверките те могат да налагат финансови корекции, да сертифицират исканите разходи от бенефициента, както и да ги верифицират спрямо методиките на конкретната институция. Също така при стартирането на проверка се използва рисково-базиран подход. При индикация за подобни рискове се обръща особено внимание от контролните органи. Те имат вътрешни правила по отношение на рисково-базирания подход и по този начин се установяват по-лесно нарушенията.

Макар и да се наблюдава една тенденция към свръхрегулация от държавните институции, одиторската функция, като част от контролния механизъм, е значима във всеки един аспект. Въпреки разнообразните проверки от длъжностни лица са извършени редица престъпления с европейски субсидии. Одиторските проверки се извършват с цел да се установи дали декларираните разходи при изпълнение на проектите са извършени по законосъобразен и целесъобразен начин от публичните органи.

¹³ Банкова, Д. (2021). Контролът в управлението на застрахователните дружества, Авангард прима, София, с. 49.

¹⁴ Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, <<https://aeuf.minfin.bg/bg/2>>, последно влизане: 23.12.2025.

¹⁵ Сметна палата, <<https://www.bulnao.government.bg/bg/>>, последно влизане: 23.01.2025.

¹⁶ Европейска комисия, <https://commission.europa.eu/index_bg>, последно влизане: 23.01.2025.

¹⁷ Европейската сметна палата, <<https://www.eca.europa.eu/bg>>, последно влизане: 23.01.2025.

В основата на това стои спазването на разпоредбите на европейското право, договорите, регламентите, директивите и всички национални актове, отнасящи се до усвояването на европейски средства.

1.4 Финансов одит на европроекти, извършван от дипломирани експерт-счетоводители, регистрирани одитори – членове на ИДЕС – същност

Макар и да се извършват контролни функции (мониторинг, финансов контрол, вътрешен контрол) и одити (вътрешен одит и институционален) на европейските проекти, те се явяват недостатъчни. Поради тази причина за допълнителна сигурност и увереност, че финансовата рамка се изпълнява целесъобразно, се извършва и **финансов одит на проекти от дипломирани експерт-счетоводители, регистрирани одитори към ИДЕС**. Тяхната роля е съществена и ще се разгледат някои мнения.

Световно известните одиторски компании от **Big 4** отдават значение върху одита на европейски проекти. Например от **Ernst and Young (E&Y)** се предлагат услуги в тази област, като тази разновидност се нарича още **„Compliance and audit services of EU funds“** (от англ. език: одит на съответствието). Извършват се следните дейности¹⁸:

- ❖ финансови одити от името на европейските институции за предоставяне на увереност относно: законосъобразността, редовността и допустимостта на разходите, направени от бенефициентите на действия, финансирани от ЕС;
- ❖ системни одити за преглед на системите за вътрешен контрол за управление на средства от ЕС;
- ❖ контроли от първо ниво за удостоверяване на разходите, направени по време на проекти, финансирани от ЕС, преди те да бъдат докладвани пред ЕК;
- ❖ проверка на управлението, преглед на дизайна и оперативната ефективност на системите за вътрешен контрол;
- ❖ оценки на институционалното съответствие за оценка на вътрешния контрол на организациите, които си сътрудничат с ЕК при режим на непряко управление;
- ❖ одит на изпълнението/оценка на съотношението цена – качество, за да се гарантира икономичност, ефективност и ефикасност при използването на публичните ресурси;
- ❖ предварителна оценка за неправителствени организации, които искат да сключат споразумение за партньорство;
- ❖ проучвания за измами и съдебни дела, за оценка и подобряване на политиките за борба с измамите на институции и правителства и организации, получаващи средства от ЕС.

¹⁸ Compliance and audit services of EU funds, <https://www.ey.com/en_gl/services/eu-institutions/compliance-audit-services>, last available on: 24.01.2025.

Това са само една малка част от услугите, които предоставят външните финансови одитори. Друга международна одиторска компания – **KPMG**, също извършва подобни одити. Част от дейностите, които извършва, са:

- ❖ съдействие при изготвянето на необходимите доклади за напредъка на проекта;
- ❖ сътрудничество при разработване, проверка и мониторинг на процедури за възлагане на обществени поръчки;
- ❖ подпомагане за изпълнение на проекта: мониторинг на разходите по проекта (финансово управление), изготвяне на искове за възстановяване и съдействие във връзка с трети страни, участващи в проекта¹⁹.

Всеки един европроект е индивидуален по своята същност. Одиторите са задължени да се запознаят предварително с методическите указания на всяка една оперативна програма, преди да започнат работата по същество. Много одиторски компании подпомагат дейността на европейските органи, извършващи контрол над европроектите.

В тази връзка одиторското дружество **PricewaterhouseCoopers (PwC)** предлага услугите си във всички 27 държави – членки на ЕС. Те подразделят услугите, които предлагат, свързани с европейски проекти, по следния начин²⁰:

- ❖ анализ на политики;
- ❖ одит и управление на риска;
- ❖ технологични консултации;
- ❖ необходим капацитет от човешки ресурси навсякъде по света;
- ❖ финансово управление и счетоводство.

Всяка една от посочените области е ключова за един проект. При установяване на слабости към нея всеки един бенефициент може да получи подкрепа от одиторските компании. Обикновено в публичния сектор екипът по даден европроект съвместява различни длъжности, включително и участието в подобен проект, което крие редица рискове по отношение на качеството на изпълнението на проекта, затова одиторските компании подпомагат с предлаганите външни услуги.

Одиторската компания **Deloitte Touche Tohmatsu Limited (Deloitte)** също предоставя услуги, свързани с европроектите, които да допринесат за тяхната прозрачност. Тя може да подпомага и публичния сектор, по-конкретно европейските институции. Освен това тя съдейства и на други клиенти с²¹:

- ❖ одит и управление на риска;
- ❖ финансов одит и прегледи на съответствието;

¹⁹ EU funds, <<https://kpmg.com/ro/en/home/services/advisory/consulting/public-sector-consulting/eu-funds.html>>, last available on: 24.01.2025.

²⁰ PwC EU Services, <<https://www.pwc.com/gx/en/services/european-union.html>>, last available on: 24.01.2025.

²¹ Audit and Risk Management Services, <<https://www.deloitte.com/be/en/Industries/government-public/about/eu-audit-risk-services.html>>, last available on: 24.01.2025.

- ❖ извадкови подходи;
- ❖ оценки на риска в цялата организация и на оперативния риск;
- ❖ консултации за вътрешен контрол;
- ❖ планиране на непрекъснатостта на бизнеса;
- ❖ разработване на процедури за управление на риска и вътрешен контрол;
- ❖ съдействие при валидиране на системи и процеси;
- ❖ анализ на данни като подкрепа за по-добро съответствие и контрол;
- ❖ услуги за киберсигурност в подкрепа на Стратегията за киберсигурност на Европейския съюз;
- ❖ подпомагане на разработването и приемането на рамки и стандарти за сигурност;
- ❖ изграждане на политики за киберсигурност.

Всички представени услуги, извършвани от одиторските компании, са изключително разнообразни и ценни за всяка една организация. Поради широкото приложение на одиторската професия, насочено към европроектите, в следващия раздел ще се анализира приложимата стандартизация от страна на одиторите, пред какви предизвикателства е изправена одиторската професия и как може да се подобрят като цяло одиторските услуги.

II. СЪВРЕМЕННИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ОДИТА НА ЕВРОПРОЕКТИ

През 2013 година е издаден извънреден брой на списанието на ИДЕС²². Той е посветен изцяло на възникналите проблеми, с които одиторската общност непрестанно прави опити да се справи по отношение на одита на европроекти. Информацията е базирана въз основа на придобития опит от първия програмен период 2007 – 2013. Нужно е да се проследи и към днешна дата дали са предприети необходимите мерки за разрешаване на предизвикателствата пред одиторската общност, тъй като вече се усвоява трети програмен период на европейските субсидии, който се счита за най-мощен 2021 – 2027 (втори 2014 – 2020).

²² Ел. списание ИДЕС, извънреден брой, 2013, <<https://www.ides.bg/e-journal/2013/issue-2013>>, последно влизане: 24.01.2025.

2.1 Стандартизация на одита на европроекти

Липсата на конкретен стандарт, към който да се придържат одиторите, е сериозен проблем към различните финансираня на проекти от страна на ЕС. Известни са 3 стандарта²³, които се свързват с тази разновидност на одита на европроекти, като са последно актуализирани стандартите през 2024 година:

- ❖ **Международен одиторски стандарт (МОС) 800 (преработен), Конкретни съображения – одити на финансови отчети, изготвени в съответствие с рамки със специално предназначение**;
- ❖ **Международни стандарти за ангажименти за изразяване на сигурност (МСАИС) 3000 (преработен) „Ангажименти за изразяване на сигурност, различни от одити или прегледи на историческа финансова информация“**;
- ❖ **Международни стандарти за свързани по съдържание услуги (МСССУ) 4400 (преработен) „Ангажименти за договорени процедури“**.

Този вид ангажименти се водят договорени процедури. Като изрично в **договора и писмото за поемане на одиторски ангажимент** е описано за какво се договарят двете страни. В тази връзка се налагат някои ограничения. Одиторът, който ще одитира проекта, няма право да извършва консултации по същия проект. Причината е, че възниква риск от проверка на собствената работа, което не е етично, нито професионално поведение, съгласно **Международния етичен кодекс на професионалните счетоводители**²⁴.

Има множество дискусии по темата, тъй като липсва единна методология за одитирането на проекти. Това твърди и **проф. д-р Али Вейсел** в своето изследване „Съвременни проблеми на финансовия одит“²⁵. Авторът акцентира върху това, че МФС не са създали стандарт, по който да се извършва одитът на европроекти. Причината е, че те обхващат ЕС, а не са глобални.

Вече има програми, които насърчават партньорските проекти между държави – членки на ЕС, както и такива, които не са членове на ЕС, но са кандидати за присъединяване към еврозоната. Например програмата „**Interreg**“²⁶ (програми за стимулиране на сътрудничеството между регионите във и извън ЕС, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие. Първият Interreg стартира през 1989 година).

Всеки един от посочените стандарти притежава особености, които коренно променят полето на работа за одиторите. Тази проблематика е

²³ Ръководство по Международни стандарти за управление на качеството, одит, преглед, други ангажименти за изразяване на сигурност и свързани по съдържание услуги, International Auditing and Assurance Standards Board, New York, <<https://www.ides.bg/media/2139/isa-2023-2024-vol1f.pdf>>, последно влизане: 24.01.2025.

²⁴ Международен етичен кодекс на професионалните счетоводители, 'International Ethics Standards Board for Accountants', International Code of Ethics for Professional AccountantsTM (including International Independence StandardsTM), 'International Federation of Accountants', 'IESBA', 'IFAC', New York, 2022.

²⁵ Вейсел, А. Съвременни проблеми на финансовия одит, София, ИК-АТЛ 50, 2014.

²⁶ ИНТЕРРЕГ VI-С Европа 2021 – 2027 <<https://www.mrrb.bg/bg/infrastruktura-br-i-programi/programi-za-teritorialno-sutrudnichestvo-2021-2027/interreg-vi-s-interreg-evropa-2021-2027/>>, последно влизане: 28.01.2025.

изследвана и от Валя Йорданова още през 2013 година. Тя твърди, „че няма единно приложение на професионални стандарти за работа“²⁷, като отново посочва същите стандарти и посочва в допълнение към коя оперативна програма кой стандарт намира приложение за одиторите съгласно изискванията им. Авторът също акцентира върху следното - „тъй като нашият институт все още няма унифицирана методология в тази насока, много е важно да се обединим около едно общо разбиране“²⁸. За съжаление, и до ден днешен липсва подобна методология за работа.

Смята се, че „много български одитори извършват проверки на договори за безвъзмездна финансова помощ по европейски проекти“²⁹, дори някои насочват практиката си изцяло върху тази област. В този ред на мисли е допуснат сериозен пропуск в ущърб за одиторите, тъй като „за тях няма разработени стандарти или методологии за извършването на одит на европроекти, нито обучения, свързани с тази тематика“³⁰. Тези особености и липси неминуемо ще се отразят и на качеството на извършваните одити на проекти, субсидирани с европейски средства.

Важно е да се отбележи, че през годините са установени множество проблеми и в документооборота. Някои с корисни цели, а други поради лошо управление и технически грешки. Като съществено подобрение, за да се унифицират документите, намира приложение дигитализацията чрез специализирана платформа. Създава се **Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България (ИСУН)**³¹. Тя служи още от момента на подаването на проектното предложение до неговото реализиране.

Тази платформа подпомага както бенефициента, така и управляващия орган, както и финансовите одитори. Бенефициентът осигурява достъп до цялата документация на проверяващите. Наблюдават се както положителни, така и отрицателни моменти.

Финансовите одитори имат ангажимент да проверят на 100% документацията на проекта съгласно европейските изисквания. Например чрез дигиталната платформа за финансовите одитори е удобно от разстояние да проверят документите и да не влагат време за проверка на място. Често пъти обаче бенефициентът не качва целия набор от документи в платформата, понякога има дублирани документи или често пъти липсват окончателните документи, а са качени работни варианти.

Липсата на ограничение, свързано със сроковете за публикуване на документите в платформата, които да бъдат осигурени на одиторите, е ключов пропуск от страна на европейските органи. По този начин се губи сериозен времеви ресурс за одиторите, **тъй като те работят с работни документи, а не с окончателни.**

²⁷ Йорданова, В. (2013). Проверки от регистрирани одитори на проекти, финансирани със средства от европейските фондове и програми – проблеми и поуки, ел. списание ИДЕС, извънреден брой, 2013, <<https://www.ides.bg/media/1374/izv-2013-valya-yordanova.pdf>>, с. 3.

²⁸ Пак там, с.4.

²⁹ Вейсел, А., Съвременни проблеми на финансовия одит, София, ИК-АТЛ 50, 2014., с. 144.

³⁰ Банкова, Д. (2016). Относно проблемите при одитиране на Европроекти, Дванадесета международна научна конференция на младите учени на тема „Икономиката на България и Европейския съюз: наука и бизнес“, с. 419 – 423.

³¹ ИСУН, <<https://eumis2020.government.bg/bg/s/account/login>>, последно влизане: 26.01.2025.

Дигитализацията чрез ИСУН играе важна роля и за още един допълнителен механизъм за контрол на финансовата дейност от страна на ЕК – **финансова верификация**. Тя включва едновременно проверка и потвърждение на допустимостта на извършените разходи, които бенефициентът представя.

Верификацията на извършените разходи се осъществява с административна проверка на финансовата документация. Проверката може да бъде електронна, чрез ИСУН, както и при необходимост на място. Важно е да се отбележи, че верификацията е двустранна. От една страна, бенефициентът е задължен да подаде **искане за плащане** (авансово, междинно, окончателно) към конкретния фонд на съответната програма. Преди да извърши това бенефициентът, финансовите одитори също е необходимо да се запознаят с документите и да произнесат своите констатации в доклад. От друга страна, УО/междинното звено също е задължен да прегледа и верифицира разходните дейности на бенефициента, което често пъти става твърде бавно и има голямо разминаване между двете проверки. Това индикира за възможности от промени на данните, както и рискове за изкривяване на финансовата информация, защото няма да бъде актуална.

2.2 Одиторски възнаграждения и контрол на качеството за одит на европроекти

За да се достигне до одит, бенефициентът е задължен да организира процедура за избор на изпълнител, който да извърши външен независим финансов одит на проекта. Процедурата се извършва съгласно реда и разпоредбите на **ЗОП**. Обикновено при публикуването на обява за подобен конкурс се избира критерият „икономически най-изгодната оферта“ съгласно изискванията на чл. 70, ал. 2, т. 1 от ЗОП.

В допълнение, за формирането на одиторското възнаграждение се определят индикативни суми на база – общата стойност на даден проект да надвишава сумата от 200 000,00 лв., а хонорарът за одит е в размер до 1% от общата стойност на проекта. Този проблем също е разгледан в изследването³² на Валя Йорданова от 2013 година, но продължава и към днешна дата да бъде актуален. Причината е, че на национално ниво **не са предприети корекции за одиторските възнаграждения**. Кандидатите, които участват в подобни конкурси, могат значително да занижат цените на одиторските услуги според изискванията на ЗОП. Също така на национално равнище не е вземана предвид и непрестанно нарастващата инфлация в страната ни.

Освен това одиторът трябва да провери и как са проведени обществените поръчки към всеки един проект. Одиторите нямат юридическа правоспособност и обикновено включват допълнителни членове в одитирация екип, които да притежават компетенцията, за да прегледат юридическата документация. Това изисква допълнително възнаграждение, което одиторът да предостави. Същото твърдение важи в пълна сила и за необходимостта от

³² Йорданова, В. (2013). Проверки от регистрирани одитори на проекти, финансирани със средства от европейските фондове и програми – проблеми и поуки, ел. списание ИДЕС, извънреден брой, 2013, <<https://www.ides.bg/media/1374/izv-2013-valya-yordanova.pdf>>, с. 12, последно влизане: 26.01.2025.

включването на допълнителни специалисти – ИТ, инженери, еколози и други спрямо спецификата на проекта.

Проблемите, свързани с одиторските възнаграждения, съществуват отдавна. В изследването **„Проблеми при определянето на одиторските възнаграждения в България“**³³ са дефинирани част от тях. Последното определение за одиторските възнаграждения е посочено през 1996 година – **„Постановление № 204 от 15 август 1996 година за определяне на възнагражденията на дипломираните експерт-счетоводители за заверка на счетоводните отчети на предприятия с държавно участие“**³⁴. Въпреки това през 2024 година не са предприети проактивни действия, а точно обратното. С промените в **Закона за счетоводството**³⁵, след увеличаването на минималните изисквания за дружествата, които подлежат на одит, пазарът за клиенти, които подлежат на финансов одит, става все по-свит.

Логично е, че липсата на адекватни възнаграждения за одиторски услуги ще се отрази и на тяхното качество. Това е идентифицирано като проблем и в изследването **„Контрол върху качеството на одиторските услуги при извършване на одит по проекти, съфинансирани със средства на ЕС“**³⁶. Авторът изтъква необходимостта от **самоконтрол върху качеството на одиторските услуги (СККОУ)** към ИДЕС.

Това вече е утвърдена добра практика за проверката на одитори, които не одитират предприятия от обществен интерес (ПОИ), от страна на други одитори – „контрольори“ към ИДЕС. Както вече Росица Тричкова отразява, след като обект на проверка са документи, свързани с публични средства в не малки размери, е необходимо **Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори (КПНРО)** да организира контрола на качеството върху одитите на европейски проекти. В допълнение и да налага коригиращи мерки на одиторите, ако това е необходимо. Също да отправи предложения за подобрението на финансовия одит на проекти и към институциите, които верифицират средствата и създават методологическите указания и ръководства към оперативните програми.

Одиторските процедури обикновено се обобщават в доклад за договорени процедури. Одиторът изразява мнение върху това как са изразходвани средствата в бюджетна линия (финансовия план), проверява финансовия отчет и разходооправдателните документи. Изводите от извършената проверка се обобщават в доклада за договорени процедури, който е съпътстван от искане за плащане. Включва всички разходи, които са извършени към конкретния период.

Впечатление прави, че в България докладите за договорени процедури са обширни. Обикновено информацията, която се предоставя на ръководството на бенефициента и УО/междинното звено е в рамките на обем от 20 страници,

³³ Банкова, Д. (2019). Проблеми при определянето на одиторските възнаграждения в България, ел. списание ИДЕС, бр. 01/2019, година XXIII, <<https://www.ides.bg/media/1668/01-2019-d-bankova-1.pdf>>, последно влизане: 26.01.2025.

³⁴ Постановление № 204 от 15 август 1996 г, ДВ, бр. 72 и 83 от 1996 г.

³⁵ Закон за счетоводството, обн., ДВ, бр. 95 от 8 декември 2015 г., посл. изм., ДВ, бр. 79 от 17 септември 2024 г.

³⁶ Тричкова, Р. (2013). Контрол върху качеството на одиторските услуги при извършване на одит по проекти, съфинансирани със средства на ЕС, ел. списание ИДЕС, <<https://www.ides.bg/media/1372/izv-2013-rositsa-trichkova.pdf>>, последно влизане: 26.01.2025.

когато се опише всеки един компонент от общо 21 точки. На следващата страница по-долу е представен примерен модел за доклад за договорени процедури **ПРИЛОЖЕНИЕ Е1-Г³⁷**. Взаимстван е от **оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020** към **Министерството на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ)**.

³⁷ Доклад за фактически констатации,
<<https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/2de90aaabdbcf465a897b347ac5f70f.doc>>,
последно влизане: 26.01.2025.

Доклад за фактически констатации³⁸
относно проверка на разходите по Проект XXXX, изпълняван по
Договора за безвъзмездна финансова
помощ по Оперативна програма "....."

на

(името на бенефициента)

1. Дата на издаване на доклада.
2. Пореден номер на доклада.
3. Номер на искане за плащане, за което се отнася докладът (относимо само за междинна проверка).
4. Оперативна програма, по която се финансира проектът.
5. Наименование на проверявания проект.
6. Източници и размер на финансиране на проекта.
7. Период, в който е извършена междинната/окончателната проверка.
8. Одитор/одиторски екип, извършил ангажимента. Общо описание на:
9. Целите на ангажимента.
10. Обхват, цели и обекти на проверката.
11. Таблица с всички констатации и препоръки във връзка с тях, групирани по същественост.

КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ ОТ ОДИТЕН АНГАЖИМЕНТ

Констатации от извършения одитен ангажимент	Препоръки
СЪЩЕСТВЕНИ КОНСТАТАЦИИ	
ВТОРОСТЕПЕННИ КОНСТАТАЦИИ	
НЕСЪЩЕСТВЕНИ КОНСТАТАЦИИ	

ЛЕГЕНДА:

Съществени констатации – установени недостатъци, които имат пряко отражение върху верифицирането на разходите. Такива констатирани пропуски могат да доведат до финансови корекции и необходимост от възстановяване на средства от бенефициента. Тези недостатъци изискват вземането на незабавни решения и предприемането на конкретни дейности

³⁸ С основни промени, наложени с Международния стандарт за свързани по съдържание услуги 4400 (преработен), вече се нарича доклад за договорени процедури, в сила след 1 януари 2022 г.

от бенефициента, които са насочени към промяна/засилване на контролните дейности от самия бенефициент.

Второстепенни констатации – установени недостатъци, които при определени обстоятелства може да окажат влияние върху допустимостта на разходите, респ. на размера на средства от СКФ, които следва да се възстановят от ЕК. Такива недостатъци могат да се отстранят от бенефициента.

Несъществени констатации – добри практики, оптимизиране на дейността, т.е. тези констатации нямат пряко отражение върху допустимостта на предоставените средства. Тези недостатъци имат формален характер.

12. Подробна рекапитулация на отчетените допустими разходи по проекта и исканата от бенефициента сума.

13. Сключен договор за услуга № от г. след проведена процедура за избор на изпълнител (посочват се видът на процедурата и нейният предмет) или Годишен план на Звеното за вътрешен одит/Заповед за възлагане от ръководителя на организацията.

14. Цитиране на стандартите, по които е извършен ангажиментът.

15. Подробно описание на изпълнените процедури във връзка със зададения обхват на проверката в Таблица 1 от настоящата Инструкция.

16. Списък с основните прегледани документи.

17. Таблично приложение с проверяваните разходи, съдържащо най-малкото описание на разхода, сума, допустимост на разхода (допустим/недопустим).

18. Потвърждение от одитора, че с извършените от него процедури е покрил зададения обхват на одитната проверка.

19. Описание на установените пропуски и направените препоръки за тях, както и направения коментар от страна на ръководството на проекта/бенефициента и предприетите действия за тяхната реализация (посочват се изпратените вътрешни писма, ако има такива, до ръководството на проекта/бенефициента с направени констатации за слабости, пропуски и грешки и респ. препоръки за отстраняване и подобрене).

20. Описание на слабости с финансово влияние, установени от одитора при предходни проверки по ангажимента за договорени процедури по проекта, които не са били отстранени.

21. Друга релевантна информация (по преценка на одитора).

Без да се генерализира по отношение на сравнение за обем и качество, ще се представи и форма на доклад за договорени процедури на съвместна оперативна програма, изпълнявана от Норвегия. По-известна е като „Норвежки механизъм. Впечатление прави при проверката на проект по тази програма, че норвежките одитори получават възнаграждения много по-големи, в сравнение с това на одитора от българската страна. Тази информация се вижда от финансовия отчет на одитирания проект. Макар и все още да не е прието еврото като официална валута, е необходима спешна промяна на одиторските възнаграждения свързани с европроектите, които да се доближат до тези на другите страни – членки на ЕС.

Auditor's Report³⁹ (Example)**This is a report of factual findings on incurred costs claimed under a Project contract financed under Green ICT programme (Norway Grants 2014 – 2021)**

To Enterprise Estonia

Name of the Partner (Norwegian company/association)

In accordance with our contract dated XX Month 20XX with ... (name of the Partner) "the Partner" and the terms of reference attached thereto (section 2), we provide our Independent Report of Factual Findings ("the Report"), as specified below.

Objective

We ... (name of the audit firm), established in ... (street, city, zip code, country), represented for signature of this Report by ... (name of the Auditor) (... title of the Auditor) have performed agreed-upon procedures regarding the costs declared in the Financial Statement of ... (name of the Partner) hereinafter referred to as the Partner, to which this Report is attached, and which is to be presented to Enterprise Estonia under grant agreement ... (name and number of the project) for the following period XX Month 20XX – XX Month 20XX. This engagement involved performing certain specified procedures, the results of which Enterprise Estonia uses to draw conclusions as to the eligibility of the costs claimed.

Scope of Task

Our engagement was carried out in accordance with:

- The terms of reference described in section 2 of this Report;
- International Standard on Related Services ('ISRS') 4400 *Engagements to perform Agreed-upon Procedures regarding Financial Information* as promulgated by the International Federation of Accountants (IFAC);
- The *Code of Ethics for Professional Accountants* issued by the International Federation of Accountants (IFAC).

As requested, we have only performed the procedures set out in the terms of reference for this engagement and we have reported our factual findings on those procedures in sections 1.2 and 3 of this Report.

Because the procedures performed by us did not constitute either an audit or a review made in accordance with International Standards on Auditing or International Standards on Review Engagements, we do not express any assurance on the Financial Statements.

³⁹ Auditor's report, <<https://eis.ee/wp-content/uploads/2022/05/audit-report-form.docx>>, last available on: 26.01.2025.

Opinion

During our audit we noted adjustments of EUR ... in favour of the Partner/Enterprise Estonia for project ... (name of the project). These are set out in the “Summary of all findings” presented in section 1.2.

During our audit we did not note any adjustments for project ... (name of the project).

In our opinion, except for the effect of the matters as described in section 1.2, the audited financial statements properly reflect eligible costs, receipts and interests, which:

- are actual;
- have been incurred by the Partner during the duration of the project and in the financial periods audited;
- have been determined in accordance with the usual accounting and management principles and practices of the Partner;
- have been used for the sole purpose of achieving the objectives of the project and its expected results, in a manner consistent with the principles of economy, efficiency and effectiveness;
- have been recorded in the accounts of the Partner;
- have been indicated in the estimated overall budget;
- are exclusive of any non-eligible costs established in the grant agreement and the Norwegian Financial Mechanism 2014 – 2021.

Based on our audit and except for the matters as described in section 1.2, we can conclude that the financial management of the project was carried out in an acceptable manner and in compliance with the requirements of the grant agreement and the Norwegian Financial Mechanism 2014 - 2021.

Use of this Report

This Report is solely for the purpose set forth in the above objective.

This Report is prepared solely for the confidential use of the Partner and the Enterprise Estonia. This Report may not be relied upon by the Partner or by the Enterprise Estonia for any other purpose, nor may it be distributed to any other parties. The Enterprise Estonia may only disclose this Report to others who have regulatory rights of access to it.

Name of the audit firm

Name of the Auditor/ the representative of the audit firm

Title of the representative of the audit firm

XX Month 20XX

Signature of the Auditor

Разликата между двата одиторски доклада за фактически констатации е чувствителна. От страна на ЕС е нужно да бъдат предприети мерки за стандартизация на докладите. По този начин няма да има толкова осезаеми разлики в организацията на работния процес на одиторите. Ще бъде по-лесно и за ориентиране към основните изводи между одиторите, както и за проверяващите организации.

В българския вариант се посочват единствено констатации, които одиторът документира по време на проверките. **Той не изразява мнение, нито гарантира чрез сигурност за проекта.** Докато в норвежката форма е посочено и **мнение**, което одиторът трябва да изрази по отношение на одитирания проект. **Това индикира за неспазване на изискванията на стандарт 4400 (преработен) Ангажименти за договорени процедури, който се свързва с констатации, а не с изразяване на мнение от страна на одитора.**

2.3 Одиторски процедури, които извършват одиторите на европроекти

Ако одиторските процедури не са извършени съгласно разпоредбите на стандарта, към който се придържа одиторът, има съществени рискове информацията в доклада да не бъде вярна. Това твърди и **Niculina Stănescu** в изследването „**Auditing of European funded projects**“⁴⁰. В разработката са представени голяма част от предизвикателствата пред одиторите, които одитират европейски проекти.

По отношение на процедурите, които се извършват от всеки финансов одитор, обикновено се прави асоциация, че те проверяват единствено финансово-счетоводната документация по даден европроект. Това е грешно, тъй като одиторът и неговият екип извършват и друг тип процедури, свързани със: законосъобразност (спазване на най-различни нормативни изисквания, срокове, изпълнение на ЗОП, проверка на лицензии, разрешения за ползване и други); установяване чрез наблюдение за съществуването на активи; тестове на контроли; запознаване с цялостната документация на проекта; проверка на съхраняването на документацията в оригинал; проверка на ИТ контролите; както и други. Част от обичайните процедури, които се извършват от страна на одитора, са свързани с проверки на:

- бенефициента дали разполага с: административните, финансовите, технически и физически ресурси, необходими за изпълнението на проекта;
- начина на провеждане на избор на физически и юридически лица за изпълнение на административни и отчетни функции по проекта по отношение на спазването на изискванията в областта на обществените поръчки;
- ангажимента за информация и публичност на проекта, чрез публикация на електронната си страница, информационно съобщение, медийни публикации, информационна табела и други;

⁴⁰ Stănescu, N. (2014). Auditing Of European Funded Projects, Management Strategies Journal, Constantin Brancoveanu University, vol. 26(4), pages 363 – 368.

- разходите дали са точни, действително извършени и допустими и отчетени по дейности по реда и правилата, определени от управляващия орган в административен договор;
- първичните счетоводни документи за разходите, че са налични в оригинал, съдържат всички необходими реквизити и действително се отнасят за разхода, който оправдават (бюджет, финансов и технически отчет и други);
- коректност на класификацията на счетоводните сметки;
- разглеждане на политики за вътрешен контрол и установяване на това как функционира вътрешният контрол чрез тестове на контролите;
- всички дейности дали са надлежно документирани и дейностите и разходите са реално извършени. Дали разходите не надвишават заложените в бюджета разходи по дейности;
- счетоводния софтуер, в който се осчетоводяват операциите към проекта. Дали всички трансакции, свързани с операциите, са осчетоводени по подходящ начин в счетоводни регистри за проекта и се включват в отчетността на бенефициента ежесечно чрез подаване на касов отчет и оборотна ведомост на главния счетоводител, и са одобрени от финансовия контролор и ръководителя;
- разходите и приходите в счетоводната система дали съответстват на разходо-оправдателните документи, дали е приложима и ефективна системата за финансово управление и контрол;
- времеви графици за вложеното време на всеки един от членовете по проекта, както и трудовите им договори по отношение на възнагражденията, които трябва да се заплатят;
- установяване на двойно финансиране;
- разходите за визуализация и публичност дали спазват всички изисквания, свързани с лого, наименование на ОП и името на проекта;
- комуникация с ръководството и провеждане на интервюта, когато е необходимо.

Споменатите процедури са само минимална изискуема част от тези, които могат да бъдат извършени от страна на финансовите одитори спрямо МССУ 4400 (преработен)

Ангажиментите за договорени процедури при необходимост могат да бъдат повторно извършени. Прилагат се и други спрямо спецификата на одитирания проект, субсидиран със средства от ЕС.

III. ОТНОСНО ИЗМАМИТЕ, СВЪРЗАНИ С ЕВРОПЕЙСКИ ПРОЕКТИ

В предходните точки се представи информацията относно приложението на контролната функция по отношение на коректното усвояване на европейските субсидии. Както във вътрешноконтролната среда, така и в институционалния надзор, извършван от някои органи, и одиторските проверки от ИДЕС, за съжаление, не винаги са достатъчни. Тъй като основната дейност на

одиторите не е да разкриват престъпления, но въпреки това, ако установят нередност, е необходимо да докладват пред съответните органи. Смуцаващ факт е – „OLAF установи, че повече от 1 милиард европейски средства на ЕС са били използвани за измамни цели през 2023 година“⁴¹. За тази цел европейската правна рамка създава някои институции, които се борят с измамите. Също така националното законодателство разработва **Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на европейския съюз за периода 2021 – 2027 г.**⁴², която е съобразена и с европейските изисквания.

3.1 Измами – същност

Човешкият фактор е способен да заобиколи всеки един контрол, с цел да се облагодетелства. Одиторите също са задължени да спазват изискванията на международните одиторски стандарти, по-конкретно МОС 240 *Отговорност на одитора относно измами при одита на финансови отчети*. Свидетели сме ежедневно на различни по вид, големина и ниво (национално и международно) измами. За всяка личност с ясно установени принципи, която е част от гражданското общество, е приоритет да се противопоставя на измамите.

Според **The Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)**⁴³ измамата е всяка дейност, която манипулира, за да постигне печалба. Тя се превръща в престъпление, когато се извършва съзнателно, при погрешно представяне на истината или укриване на материален факт, за да накара друг да действа в негова вреда.

Cambridge Dictionary предоставя следното определение за измама „престъплението да получиш пари чрез измама на хората“⁴⁴. Изброени са и примери за измами с: кредитни карти, данъчни измами и други видове.

За да се идентифицира извършителят на измамата, в научната литература са известни някои икономически теории. Една от тях е **„теория на агентите“ (Agency theory)**, която често се свързва с необходимостта от одита⁴⁵. Тази концепция се използва за обяснение и разрешаване на проблеми в отношенията между собствениците (принципали) и други назначени лица (агенти), на които им се гласува доверие за изпълнението на дадена задача.

Възможно е да се направи аналог и с управлението на проекта. Например управителите на една организация (в т.ч. ръководител на проект) наемат подизпълнители за конкретна обществена поръчка, които могат да се явят несвършени агенти за организацията.

По този начин хипотетично може да възникне **асиметричната информация** (грешна, невярна и непълна информация), която да подведе

⁴¹ More than 1bn euros of EU funds used for fraud in 2023, 18 June 2024, <<https://www.belgianewsagency.eu/more-than-1-billion-of-eu-funds-used-for-fraud-in-2023>>, last available on: 26.01.2025.

⁴² Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021 – 2027 г., <<https://www.afcos.bg/sites/default/files/uploads/docs/2022-04/NAFS%202021-2027.pdf>>, последно влизане: 28.01.2025.

⁴³ What Is Fraud?, <<https://www.acfe.com/fraud-resources/fraud-101-what-is-fraud>>, last available on: 26.01.2025.

⁴⁴ Fraud, <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/fraud>>, last available on: 22.01.2025.

⁴⁵ Вейсел, А. Одитинг, София, Сиела, 2017, с. 16.

ръководителя на проекта. Съответно той ще предостави същата информация и на: борда на директорите, държавни институции и други заинтересовани трети страни.

В тази връзка всяко едно лице може да бъде „несвършен агент“ за даден европейски проект независимо от неговата роля – участник в екипа, ръководител, подизпълнител, счетоводител и др. Това девиантно поведение е изследвано и анализирано от психолозите. Посветена е теория в тази област, която е озаглавена **„Триъгълник на измамите“ (възможност, мотив, рационализация).**

Тази концепция се възприема като една от най-широко разпространените по отношение на изучаването на мотивацията, водеща до проявата на измамно поведение. Намира приложение във всеки един сектор, включително и във финансовия – вж. **„Combating financial statement fraud – an analysis and model for the Republic of Bulgaria“⁴⁶.**

Двамата изследователи, които притежават най-голяма заслуга за изследването на модела на измама, са изследователи от миналия век по криминология – **Edwin Sutherland** и **Donald Cressey**. Те развиват теория за **„диференциалната асоциация“** в **„Principles of Criminology“⁴⁷** за това защо хората извършват престъпления. Престъпното поведение е свързано с асоциирането на дадено лице с криминална среда. Основните елементи на теорията на диференциалната асоциация включват:

- ❖ престъпното поведение се научава, не се предава по наследство и човекът няма как да измисли самосиндикално престъплението;
- ❖ взаимодействие с други хора с девиантно поведение чрез процесите на вербална комуникация;
- ❖ принципите на изучаване на престъпното поведение се случват с групи в тесен състав;
- ❖ изучаването на престъпността включва изучаване на техниките за извършване на престъплението и мотивите, нагоните, рационализациите и нагласите, които го придружават;
- ❖ човек става престъпник поради липси (включително липсата и на лични реакции), благоприятни за нарушаването на закона.

Donald Cressey е последовател и ученик на **Edwin Sutherland**. Той доразвива теорията относно престъпното поведение през 50-те години на миналия век. В статия от ноември 1951 г. **„Do Trusted Persons Commit Fraud? A Social-Psychological Study of Defalcators“** в списанието **„Journal of Accounting“** и в книгата си от 1953 г. **„Other People's Money“** той определя проблема с измамата като: **„нарушение на позиция на финансово доверие“⁴⁸**, която лицето първоначално е взело добросъвестно. В книгата е посочено следното:

⁴⁶ Bachev, I. Combating financial statement fraud – an analysis and model for the Republic of Bulgaria, сп. Икономически изследвания, Economic Studies, volume 28, issue 3, 2019, p. 42 – 72.

⁴⁷ Sutherland, E., Cressey, D. (1934). Principles of Criminology.

⁴⁸ Iconic Fraud Triangle endures, <<https://www.fraud-magazine.com/article.aspx?id=4294983342>>, last available on: 27.01.2025.

Авторът обобщава, че за да се случи присвояване, трябва да има реализация на следното: проблем, който не може да се споделя, възможност за нарушаване на доверието и набор от рационализации, които определят поведението като подходящо в дадена ситуация. Също така е важно да присъства всеки един от трите елемента.

Примерните дефиниции и теоретични постулати за измами могат да продължат да бъдат изреждани, но по-конкретно изследването се фокусира върху измамите с проекти. Поради тези обстоятелства се разглеждат и нормативните постулати на термина „измама“ в областта на проектите.

Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности⁴⁹ е съставена въз основа на изискванията от **Договора за Европейския съюз** и посочва „измамата“ по отношение на разходи като всяко умишлено действие или бездействие във връзка с:

- ❖ използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвоява незаконно или неправомерно се задържат фондовете от Общия бюджет на Европейските общности или от бюджетите, управлявани от Европейските общности или от тяхно име;
- ❖ неоповестяване на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат;
- ❖ неправилно използване на такива фондове за цели, различни от тези, за които първоначално са предоставени.

В друг европейски нормативен акт, по смисъла на **чл. 3** от **Директива (ЕС) 2017/1371** на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред „измамата“ може да бъде квалифицирана като:

- а) измама в разходната част на бюджета, която не е свързана с обществени поръчки;
- б) измама в разходната част на бюджета, която е свързана с обществени поръчки;
- в) измама в приходната част на бюджета, която не е свързана с ДДС;
- г) измама в приходната част на бюджета, която е свързана с ДДС.

Измамата с европейски средства, при съобразяване на горепосочения ѝ вид, съгласно дадените четири определения в чл. 3, отговаря на следния общ състав:

- i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства или активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име;
- ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или

⁴⁹ Акт на Съвета от 26 юли 1995 година за съставяне на Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности.

- iii) неправилното използване на такива средства или активи за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени.

Преди установяването на измама би могло да се породи и съмнение за такава. **Съмнение за измама**, отразено в **чл. 2** на **Делегиран регламент (ЕС) 2015/1970** на **Комисията от 8 юли 2015 година**, е нередност, даваща основание за образуване на административно или съдебно производство на национално ниво, с цел да се определи съществуването на определено умишлено поведение, по-специално измама.

Република България в качество си на страна – членка ЕС, също е задължена да спазва нормативните разпоредби на европейските органи. Въпреки това не трябва да се пренебрегва националното законодателство и неговите регулации. Затова е извършен преглед и анализ и в тази област.

Разгледаните определения „измама“ са транспонирани и в националното законодателство. По-конкретно в **§ 1, т. 6** от допълнителните разпоредби на **Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор**⁵⁰. Определя се за измама, засягаща финансовите интереси на Европейските общности, всяко умишлено действие или бездействие на разходите и приходите от общия бюджет на ЕС.

В контекста на българското наказателно право също е дадено определение за измама. Разпоредбите на **чл. 209** от **Наказателния кодекс (НК)**⁵¹ гласят следното „(1) Който с цел да набави за себе си или за друго имотна облага възбуди или поддържа у някого заблуждение и с това причини нему или другиму имотна вреда, се наказва за измама с лишаване от свобода от една до шест години.

(2) Който със същата цел използва заблуждението, неопитността или неосведомеността на някого и с това причини нему или другиму имотна вреда, се наказва с лишаване от свобода до пет години.

(3) В маловажни случаи по предходните алинеи наказанието е лишаване от свобода до една година или пробация.“

Друга интересна особеност на измамите е по отношение на местоположението, в което се извършват. Много изследователи ги разделят на вътрешни и външни за организацията. Още една отличителна черта, която подпомага разкритието, е техният извършител. Когато в деянието участват повече на брой престъпници, нарушението се класифицира по друг начин.

В **НК, чл. 93, т. 20** е посочено следното определение за **организирана престъпна група (ОПГ)** – „организирана престъпна група“ е структурирано трайно сдружение на три или повече лица с цел да вършат съгласувано в страната или чужбина престъпления, за които е предвидено наказание лишаване от свобода повече от три години. Сдружението е структурирано и без наличие на формално разпределение на функциите между участниците, продължителност на участието или развита структура. Само че до издаването на присъда от правораздавателните органи към потенциалния извършител

⁵⁰ Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, обн., ДВ, бр. 21 от 10 март 2006 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 13 от 12 февруари 2019 г.

⁵¹ Наказателен кодекс, обн., ДВ, бр. 26 от 2 април 1968 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 84 от 6 октомври 2023 г.

има редици процедури, времеви ресурс и други съображения. Може да се направи аналог, че има риск за извършване на престъпления от международни организирани престъпни групи и при проектите с партньорско участие от други държави. За тази цел в следващата точка ще бъдат разгледани ангажираните институции срещу тези деяния.

3.2 Институции, отговорни за борбата с измамите по европроекти

Понякога при установяването на измама или съмнение за такава в дадена организация от страна на клиент за одит ръководството може да се допита до кого точно да сигнализира за възникналата нередност. От страна на одиторите е нужно да се подпомогнат клиентите, ако има информация за това. С цел информираност ще бъдат представени институциите, които могат да съдействат за разкриването и предотвратяването на престъпления, свързани с европейски субсидии.

✓ **Европейска служба за борба с измамите (на фр. ез.: Office Européen de Lutte Anti-Fraude – OLAF)**

На 28 април 1999 г. с **Решение на Комисията 1999/352/ЕО** е създадена **ОЛАФ**. Тя е част от Европейската комисия, но действа самостоятелно със седалище в Брюксел, Белгия. Нейната дейност и функции се уреждат в **Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година** относно разследванията, които са провеждани. На институцията се вменяват отговорности относно провеждане на административни разследвания като средство за борба с измамите. Притежава специален статут на независим орган за разследване в рамките на ЕС и в съответствие с европейското законодателството, в т.ч. и споразуменията, които са сключени с трети страни.

Сътрудничеството между държавите членки срещу борбата с измамите е уредено в **чл. 325, ал. 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)** и приложимата регулаторна рамка. Извършват се регулярни заседания на държавите – членки в ЕК, за координиране на предотвратяването на измамите. Основната дейност е обвързана с разработването на методи за предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС и на всяка една общност. ОЛАФ координира своите дейности и с други институции, отговарящи за същата дейност на национално ниво (в България например извършва субординация и координация с **Дирекция „Защита на финансовите интереси на европейския съюз“ (АФКОС)**⁵² към **МВР**. Включително се налага обмяната на оперативна информация между институциите.

Сътрудничеството между институциите е важен способ за европейската политика. По този начин пресичането и разкриването на престъпления се осъществява значително по-лесно. В тази връзка ОЛАФ и **Европейската прокуратура** съвместно подпомагат своята дейност. Нормативните изисквания са уредени в **чл. 101 от Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г.**

⁵² АФКОС, <<https://mvr.bg/afcos>>, последно влизане: 26.01.2025.

✓ **Европейска прокуратура (от англ. ез: European Public Prosecutor's Office, EPPO)**

Създадена е на 20 ноември 2017 г. в Люксембург. Европейската прокуратура е независима и децентрализирана прокурорска служба на ЕС с компетентност да разследва по наказателноправен ред престъпления против бюджета на ЕС (например: измами, корупция или трансгранични престъпления с ДДС). Република България е член на Европейската прокуратура съгласно **Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година** за установяване на засилено сътрудничество.

Европейската прокуратура функционира като единен орган на територията на участващите държави членки и обединява усилията на европейските и националните правоприлагащи органи. ЕП извършва дейности на централно и национално равнище. Централното равнище се състои от: европейски главен прокурор, европейски прокурори (по един от всяка участваща държава членка), двама от които са с функциите на заместници на европейския главен прокурор, административен директор и специализиран технически и разследващ персонал. Децентрализираното равнище се състои от европейските делегирани прокурори, които са установени в участващите държави членки. Службата на централно равнище упражнява надзор върху разследванията и повдигането и поддържането на обвинението на национално равнище.

ЕП има ангажимента да координира дейностите си с национални органи, управлението и контрола на средствата от ЕС, в. т.ч. Прокуратурата на Република България, одитните органи, АФКОС – МВР и други. Също така да подпомага хода на разследванията и сътрудничеството с всяка една организация.

✓ **Дирекция „Защита на финансовите интереси на европейския съюз“ (АФКОС) към Министерството на вътрешните работи**

Дирекция АФКОС е специализирана структура към МВР, която осъществява контролна, информационна и координационна дейност по линия на защита на финансовите интереси на Република България и ЕС. Също така изпълнява функцията на координационна служба за борба срещу измамите в съответствие с *Регламент ЕС, Евратом № 883/2013*.

Дирекция АФКОС е национална контактна точка с ОЛАФ и с компетентните органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите членки и в други държави; осигурява, координира и контролира на национално ниво докладването на нередности между националните институции и Европейската комисия; извършва административни проверки за идентифициране на нередности и измами, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз по своя инициатива или по искане на ОЛАФ; осъществява оперативно сътрудничество с ОЛАФ и координация на национално ниво при провеждане на разследвания на територията на Република България; създава необходимата организация по подготовката от българска страна на годишния доклад на Европейската комисия по чл. 325 от ДФЕС. АФКОС има значима роля за сътрудничеството с Европейската сметна палата, Европейската прокуратура и други институции.

3.3 Превенция на измамите, свързани с проекти в Европейския съюз

ЕК предприема различни стъпки за борба с измамите срещу бюджета на ЕС. Приоритет е по-голямата общественост да бъде запозната с тях, в т.ч. и одиторите. По-специално през 2011 г. е приета **Commission Anti-fraud Strategy (CAFS)**⁵³ (Стратегията на Комисията за борба с измамите). След преразглеждане през 2019 г. е договорено предоставянето на по-силен аналитичен капацитет и по-централизирана система за надзор. Така ще се подпомогне: идентифицирането, предотвратяването и разкриването на измами срещу финансовите интереси на ЕС.

Тъй като ЕК толерира сътрудничеството между институциите, е изготвена и **„Joint Anti-Fraud Strategy (JAFS)“** (*Съвместна стратегия за борба с измамите*) през 2015 г. Същата търпи актуализация през декември 2019 г. Тази стратегия подчертава важността на мерките за ранно откриване и предотвратяване на измами в борбата с измамите. Освен това в отговор на пандемията от Covid-19 и допълнителните финансови мерки, предоставени на органите на държавите членки, дискусиите за по-нататъшно актуализиране на този анализ на риска продължават с други служби на Комисията, както и с програмните органи на други държави членки.

Важен източник на информация относно измамите, засягащи програмите за финансиране на ЕС, е публикуваният ежегодно доклад на Комисията **„Protection of the Financial Interests of the Union (the ‘PIF report’)“**⁵⁴ (*Защитата на финансовите интереси на Съюза*). Последният доклад е публикуван през септември 2021 г. и обхваща финансовата 2020 година. Докладът описва стъпките, предприети за справяне с измамите в бюджета на ЕС, и предоставя данни за нивата на измами, докладвани от държавите членки. Страните периодично докладват пред OLAF за нередности, свързани с измами, във фондове под споделено управление чрез различни специализирани системи.

3.4 Инструменти на ЕС за борба с измамите с европейски средства

ЕС разработва специализиран инструментариум, за да помогне на държавите членки да се борят с измамите, реализирани по проекти. По този начин същите ще се минимизират и това ще допринесе за по-благоприятното развитие на ЕС, когато обществото има яснота за тяхната полза. Поради тяхното разнообразие са интегрирани системи при установяване на измами в извършените разходи, държавите съобщават за следните системи:

- ❖ **Irregularity Management System (IMS)** – представлява система за управление на нередности, база данни, която държавите членки трябва да използват, и докладва за нередности и измамни, открити при управлението на средствата от ЕС.

⁵³ Regulation (EU) No 1303/2013, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>>, last available on: 22.01.2025.

⁵⁴ Implementation of EU funds, <<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/implementation-of-eu-funds/product-details/20200512CHE07321>> last available on: 22.01.2025.

- ❖ **Early Detection and Exclusion Systems (EDES)** – системи за ранно откриване и изключване, които позволяват на службите на Комисията и други институции и органи на ЕС за отбелязване на финансовите рискове, породени от нецелесъобразното усвояване на еврофинансирането при пряко и непряко управление.
- ❖ **Arachne Risk Scoring Tool** – друг инструмент за оценка на риска, разработен от Комисията и действащ от 2013 г. Включва и други системи и за анализ на големи данни за предотвратяване на измами – DAISY, ARACHNE, SEDIA и DIGIWHIST. Инструментите за оценка на риска обаче не се използват от всички държави членки, а са достъпни само за някои служби на Комисията и програми за финансиране.

Arachne служи като интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и обогатяване на данни по проекти, изпълнява се с подкрепата на структурните фондове, за да се идентифицира излагането на рискове от измами, конфликт на интереси, двойно финансиране, корупция или други нередности по даден проекти.

Тази система позволява на властите да съсредоточат контрола си върху разглежданите проекти, да се запознаят с идентифицираните рискове и да извършат необходимите проверки за предотвратяване, откриване и коригиране на нередности или измами. Могат да информират и OLAF чрез базата с данни.

Универсалното използване на Arachne е от съществено значение за ефективното справяне с измамите, например защото проекти на голяма финансова стойност често включват бенефициенти в няколко държави членки. Също така (потенциален) бенефициент, който е заподозрян в измама в една държава, може да опита подобни дейности в друга, освен ако информацията се споделя. Дигитализацията на информацията също е съществен приоритет⁵⁵. Ето защо е важно да има подобни инструменти за извличане на данни, които могат да идентифицират индикации.

✓ **Anti-Fraud Knowledge Centre (Център за знания за борба с измамите)**

Сред инициативите, които OLAF подкрепя, е Центърът за знания за борба с измамите⁵⁶. Това дигитално средство предоставя достъп до по-широка гама от материали, като голяма част от тях са общодостъпни, част от тях са: библиотека, дефиниции, речник, насоки и законодателство и т.н., и включва раздел за най-добри практики срещу измамите.

Центърът представя добри практики под редица заглавия – начини за сигнализиране на нередности, системи и инструменти, механизми за сътрудничество, червени флагове, санкции, обучение и насоки. Налично е кратко описание, обяснение на ключовите фактори за успешно изпълнение и указание. Някои добри практики се фокусират конкретно върху фондовете на

⁵⁵ Вж. Карабинов, Й. (2023). Система за превенция на корупция и измами, Джей Кей енд партнерс ЕООД, София, с. 225 – 232.

⁵⁶ Anti-fraud, <https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/index_en>, last available on: 02.02.2024.

ЕС при споделено управление, докато други имат по-широка роля във връзка с борбата с измамите в публичните средства като цяло.

✓ **Национални стратегии за справяне с измамите във фондове със споделено управление**

Интегрирането на национална стратегия за справяне с измамите във финансовите фондове на ЕС е един от начините за превенция. ЕК насърчава държавите членки да разработят Национална стратегия за борба с измамите. Нужно е да включва: действия за борба с измамите в управлението на фондовете на ЕС, за да гарантира координирани практики на национално ниво; може също да включва действия за защита както на бюджета на ЕС, така и на националния бюджет на всяка държава членка.

Моделът се състои от пет основни раздела⁵⁷: въведение, обхващащо управляващата правна рамка и методологията на стратегията, актуално състояние и оценка на риска от измами; цели и показатели за изпълнение; план за действие, включващ мерки за изпълнение; и определяне на това как стратегията ще бъде оценена и изпълнена.

Всички държави членки са задължени да разработят тази стратегия. Въпреки това Докладът на OLAF „PIF“ за 2020 г. показва, че само 13 държави членки са приели и докладвали стратегията от целия ЕС. В таблицата по-долу може да се види до каква степен държавите членки на ЕС са в готовност със своята стратегия.

Табл. № 1 Степен на приемане на Национални стратегии за справяне с измамите от държавите членки на ЕС

Статус на Стратегията	Държава	Общо
Приета и докладвана	Италия, Малта, Гърция, България, Хърватия, Унгария, Словакия, Австрия, Франция, Люксембург, Литва, Латвия, Швеция	13
Приета, но не е транспонирана	Португалия, Чехия	2
В процес на приемане	Белгия, Полша, Естония, Румъния	4
Без стратегия	Испания, Словения, Германия, Холандия, Дания, Ирландия, Финландия, Кипър	8

Източник: Доклад на OLAF PIF за 2020 г.

Прави добро впечатление, че България е успяла да изгради стратегията и да я въведе в действие. Въпреки това не е изведена статистика за ефективност на база на стратегията. Може да се каже, че е добро начало във връзка с превенцията с престъпленията, свързани с проекти, финансирани от ЕС.

⁵⁷ European Commission (2019). Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States.

3.5 Основни методи, използвани от държавите – членки на ЕС, срещу измамите

Приоритет е да се възползва от добрите практики и политики, които са създадени срещу измамите, свързани с финансови субсидии от ЕС. Чуждестранният опит на държавите членки предоставя нови възможности срещу престъпността. За тази цел ще бъдат представени част от тях, които са изцяло в полза за целесъобразното усвояване на европейски средства по проекти.

✓ Сигнали

Начините за подаване на сигнали за нередности са един от най-важните инструменти. Обикновено се използват от органите за борба с измамите във фондовете на ЕС. Те играят ключова роля като източник за разкриване на повечето случаи на измами.

Пример за този метод се наблюдава в Австрия. Този начин подчертава значението на поверителността за насърчаване на лицата да предоставят информация за (потенциална) измама. Прокуратурата за борба с икономическите престъпления и корупцията стартира метод за сигнализиране на нередности през 2013 г. Той може да бъде достъпен чрез специализирана система за мониторинг. Тя включва уникални функции за гарантиране на безопасността и анонимността на подателя на сигнали, както и увеличен комуникационен капацитет между индивида и съответните органи. За да се гарантира анонимността на лицето, подало сигнал, системата предоставя криптирани комуникации, IP адресите не се съхраняват и има няколко напомняния да не се предоставя никаква лична информация, в случай че подателят на сигнал би искал да остане анонимен. Платформата включва и процедури за информираност с лицето, подало сигнал за нередност, за искане на допълнителни разяснения. Достъпът до системата е запазен за специален екип, за да се гарантира, че никой друг служител не може да има представа за подадената информация. Системата е достъпна 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата по целия свят, което позволява на всеки по всяко време да изпраща чувствителна информация.

Друга добра практика за подаване на сигнали срещу измами е от френската система „**ELIOS**“. Тя позволява на всички податели на сигнали със съмнения за измама или конфликт на интереси по отношение на изпълнението на програмите на ЕСФ да подадат доклад чрез формуляр в платформата ELIOS. Това е уебсайт, който предоставя информация за измами и конфликти на интереси, както и предоставя възможност на подателите на сигнали да подават неанонимни сигнали по тези теми. Сред уникалните функции, които тази платформа притежава, е централизиране на жалби, проследяване на жалбите, прехвърляне на искове към съответните мениджъри и проверка на подробностите по случая с подателя на сигнал. Интегрираният и до известна степен автоматизиран характер на системата ELIOS я прави различна от много други системи.

В Дания също са налични иновации в разглежданата област. Приет е сравнително нов **Закон за лицата, подаващи сигнали за нередности, през юни 2021 г.**, за да транспонира изцяло **Директивата за защита на**

лицата, подаващи сигнали за нередности. Обхватът на закона е широк, тъй като обхваща доклади, свързани с измами, злоупотреби, подкупи и т.н. Няколко национални органа предлагат специфични канали за сигнализиране на нередности. Те обаче обикновено са под формата на имейл адрес за докладване на предполагаеми случаи и действителното им използване от гражданите все още е ограничено.

По подобен начин в Италия има няколко механизма за подаване на сигнали, които държавните служители и гражданите могат да използват, за да докладват за предполагаеми случаи на измама, корупция или друга незаконна дейност на европейски средства. Този метод е насочен изцяло към обществените поръчки. По-специално, съгласно **Закона за борба с корупцията** от 2012 г. и последващите изменения, държавен служител може да докладва за престъпления, за които е узнал в контекста на трудовото си правоотношение, до лицето, отговарящо за предотвратяването на корупцията и прозрачността, или до **Националния антикорупционен отдел – органът за борба с корупцията (National Anti-Corruption Authority – ANAC)**⁵⁸ или компетентният орган. Законът предлага защита на лицето, подало сигнал за нередности, срещу всякакви ответни мерки. Освен това гражданите могат да използват специфични формуляри, предоставени от няколко национални органи (напр. ANAC, Агенция за териториално сближаване, регион Пулия), за да докладват случаи на предполагаеми измами и нередности при обществените поръчки. ANAC периодично наблюдава и оценява ефективността на сигнализирането за нередности и приложението в Италия.

Друга държавна политика, която може да послужи за пример, е тази на Испания. За да се увеличат максимално възможностите за ангажиране на гражданите с докладването на нередности на съответните органи, Националната служба за координация на борбата с измамите (**Servicio Nacional de Coordinación Antifraude – SNCA**) създава централен онлайн канал за комуникация през 2017 г. във връзка с проекти, финансирани със средства от ЕС. Каналът не е анонимен за всички, но за служителите на SNCA, които се занимават със случаите, е конфиденциален. Той има за цел да служи като допълнително средство за идентифициране на нередности и да позволи на публичните органи да извършат необходимите разследвания.

Въпреки че повечето държави членки имат изградена методика за сигнализиране за нередности, основните характеристики на добрите практики не винаги са налице. Няколко държави членки имат канали за подаване на сигнали, специфични за определени фондове и програми на ЕС, които са само имейл адрес или до пощенска кутия. Освен това координацията с други органи с (потенциален) интерес също намира приложение.

В идеалния случай е необходима централизирана система за всички фондове на ЕС под споделено управление. Освен това информационните канали трябва да позволяват кореспонденцията с подателя на сигнал за нередност, за да може да се събере повече информация за случаите, като същевременно се гарантира анонимност. Част от осигуряването на

⁵⁸ Article 54 bis of Legislative Decree 165/2001 and Article 7 of Legislative Decree 14/2017 relating to the “Code of Conduct and Protection of Dignity and Ethics”.

анонимност може да включва криптирани комуникации, заедно с липса на съхранение на IP адреси, и други фактори за идентификация.

✓ **Доброволни инициативи за прозрачност на европроекти**

Освен че са иновативно решение за справяне с измамите, инициативите за прозрачност като „пактовете за почтеност“ се изтъкват като добри практики за подпомагане на предотвратяването и разкриването на измами. Те обикновено включват безпристрастни трети страни (напр. НПО) в мониторинга на програмите. Два примера илюстрират как работят тези инициативи.

Пактът за почтеност в Рига, Латвия е един пример, изтъкнат от Комисията. Основната цел на инициативата е да помогне за постигането на по-широк и по-задълбочен контрол върху обществените поръчки, отколкото досега. Пактът включва подписване на споразумение между възлагащия орган, потенциалните изпълнители и независим наблюдател (Transparency International Латвия), което ангажира всички страни да спазват антикорупционните практики и определя ролята на независимите наблюдатели. Пактът е законово обвързващ⁵⁹.

Друг пример са съвместните инициативи в Германия между федералните власти, гражданското общество и частния сектор. Допринасят за ефективни действия срещу рисковете от корупция, също и за трети страни. Например „Алиансът за почтеност“⁶⁰ е платформа, която помага за укрепване на капацитета за съответствие на компаниите, насърчава диалога между публичния и частния сектор и създава система от стимули за компаниите да увеличат усилията си срещу корупцията в собствената бизнес среда⁶¹. Въпреки че в момента подобни инициативи не са сигурен източник на програмите за борба с измамите, те включват някои мерки, които могат да бъдат полезни за властите и обществото като цяло. Те насърчават използването на външни организации за извършване на одити и други дейности по наблюдение, както и правно обвързващи ангажименти за осигуряване на ниво на прозрачност при изпълнението на проектите.

✓ **Регистри за изключване на бизнес (Business exclusion registries)**

Ключов метод за борбата на държавите членки срещу измамите във фондовете на ЕС при споделено управление са електронните регистри на данни. Притежават широко приложение. Служат за анализ на риска, подкрепени от системи за проверки, за да се гарантира, че измамните практики са предотвратени или разкрити.

Регистрите за изключване на бизнес често се цитират като важни инструменти за борба с измамите във фондовете на ЕС. Те позволяват признати измамници и извършители на други икономически престъпления да

⁵⁹ EU Funds Anti-Fraud Knowledge & Resource Centre, <https://antifraud-knowledge-centre.ec.europa.eu/index_en>, last available on: 02.02.2024.

⁶⁰ About us, <<https://www.allianceforintegrity.org/>>, last available on: 02.02.2024.

⁶¹ Wettbewerbsregister,

<<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/wettbewerbsregister.html>>, last available on: 22.01.2025.

бъдат изключени от процедурите за обществени поръчки и достъп до финансиране. Някои органи са изправени пред проблеми, които могат да се решат превантивно, ако имат достъп до регистрите. Проучването показва, че някои фондове използват такива регистри, но те са ограничени. Както беше обсъдено по-рано, някои държави членки имат национални регистри за наказателни дела, които се консултират за справяне с измамите, но те не са публично достъпни или широко достъпни (напр. ограничен достъп за национални органи и органи от други държави членки)⁶². Чрез тези регистри финансовите одитори също могат да извършат проверка.

Друга любопитна информация е, че в Италия Националният комитет за борба с измамите срещу ЕС разработи в партньорство с Министерството на икономиката и финансите интегрирана национална платформа за борба с измамите (PIAF-IT). Инструментът се фокусира върху четири региона в Южна Италия (Пулия, Кампания, Калабрия и Сицилия). Инструментът позволява на властите да обработват данни, взети от различни архиви, за да подобрят анализа и докладването. Платформата е съфинансирана от ЕС със средства от програмата Hercules III. PIAF-IT е платформа за бизнес разузнаване, която централизира в една база данни информация от различни европейски и национални източници. Платформата също така предоставя подходяща информация, свързана с бенефициентите на средства от ЕС. Целта е тези данни да бъдат предоставени на всички национални и други компетентни органи, за да се подпомогне укрепването на техния капацитет за предотвратяване на измами.

В Малта също е създадена система за изключване и вписване в черен списък на икономически оператори. Регламентите за обществените поръчки, приети в Малта през 2016 г., определят основания за изключване и включване в черен списък на икономически оператори от процедури за възлагане на обществени поръчки. Регламентът обхваща етапа на изключване, подбор и възлагане на обществени поръчки, предприети от възлагащите органи. Основни характеристики на системата са изключването и поставянето в черен списък на потенциалните участници, които са осъдени за икономически престъпления, централизирано управление на повечето обществени поръчки (като по този начин се осигурява по-добър надзор на дейностите по възлагане на поръчки) и два отделни органа за прилагане на разпоредбите⁶³.

Подобно на други иновативни методи за борба с измамите данните за регистрите за изключване на бизнес трябва да бъдат обединени в единен портал. Така ще се гарантира, че всички национални органи имат достъп до най-изчерпателните данни, за да не бъдат включени бенефициенти, осъдени за измама в рамките на законовия срок. Освен това е от съществено значение подобни регистри да бъдат достъпни за всички органи, участващи в борбата с измамите в ЕС.

⁶² New competition register at Bundeskartellamt – Launch of establishment team, <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2017/23_10_2017_Wettbewerbsregister.html?nn=4548788> last available on: 22.01.2025

⁶³ EU Funds Anti-Fraud Knowledge & Resource Centre, <https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/index_en>, last available on: 22.01.2025.

✓ Анализ и оценка на риска на европроекти

Използването на методи за анализ на риска, включително извличане на данни, често се използват за разкриването на измамите. Няколко пъти е предлагано платформата Arachne да стане задължителна за държавите – членки на ЕС. Тези инструменти, използващи най-съвременни механизми за анализ на риска, позволяват автоматизирано откриване на рискове, което може да предотврати или ретроспективно идентифицира случаи на измама. При липсата на универсално използване на Arachne се идентифицират някои механизми за оценка на риска от измами, които представляват добри практики от държавите членки.

В Литва например отделът за аналитично антикорупционно разузнаване има инициативата да се засили управлението на корупционния риск, базирано на данни, чрез разработване на модел за анализ на данни, който осигурява по-ефективно и навременно идентифициране и анализ на корупционните рискове с цел предотвратяване на свързаните с корупция престъпления. Той позволява анализ на голямо количество данни, достъпни за службата⁶⁴.

Подобен подход се прилага и от властите в Испания, които заедно с Унгария, Полша, Румъния и Украйна си сътрудничат по проекта RECORD (намаляване на рисковете от корупция с данни). В тази връзка е създаден електронен софтуер, наречен Tenders GURU, за намаляване на корупцията. Системата анализира процесите на обществени поръчки в ЕС и на национално ниво⁶⁵.

Тя се базира на разработване на набор от инструменти, който може да се използва от политици, организации на гражданското общество и журналисти за наблюдение на дейностите по обществени поръчки и за идентифициране на корупционни рискове. Инструментът се основава на код с отворен достъп и е безплатен за използване, позволявайки на други национални органи и неправителствени организации да го използват, за да допълнят своите собствени данни за обществени поръчки⁶⁶.

Друга платформа в Испания е системата за бързо предупреждение SALER, която анализира дигитализирани файлове и данни от Generalitat на Валенсия. Служи, за да идентифицира потенциални рискове от измами във фондовете на ЕС под споделено управление. Тази система помага за предотвратяване на корупция чрез откриване на всякакви възможни нередности, злоупотреби или рискове от измама, които впоследствие могат да бъдат разследвани. За да направи това, системата събира информация от публични и непублични бази данни, административни бази данни и информация, въведена в системата ръчно (напр. информация за директни плащания и субсидии, записи на договори, подробности за оферентите). Въз основа на набор от индикатори,

⁶⁴ Impact of Organised Crime on the EU's Financial Interests, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU\(2021\)697019_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU(2021)697019_EN.pdf)>, last available on: 22.01.2025.

⁶⁵ Anti-fraud coordination service (AFCOS) | European Anti-Fraud Office (europa.eu).

⁶⁶ Anti-Fraud Knowledge Centre. (n.d.). E-learning platform of the Central Anti-corruption Bureau. European Commission. [online] Available at: https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/e-learning-platform-central-anti-corruption_en, last available on: 22.01.2025.

предварително дефинирани и съсредоточени върху вече открити модели на измами, системата се задейства, когато има съмнение за риск. Системата SALER се основава на електронните процеси на обществени поръчки във Валенсия и ще бъде захранвана с допълнителни данни, след като процесът на обществени поръчки бъде изцяло цифровизиран⁶⁷.

Друг интересен продукт е полският „Механизъм за кръстосана проверка на ИТ“. Извършва кръстосани проверки на финансите, използвани от бенефициентите на средства от ЕС при споделено управление. Целта е да се провери дали има нередности. Това се постига чрез три вида кръстосани проверки: програмни, хоризонтални и междупериодични. В зависимост от вида на нередността и конкретната дейност на бенефициента се извършва една от тези проверки. Механизмът разполага с приложение, което позволява на властите да генерират отчети, които установяват дали има възможност за двойно финансиране. Ако бъде идентифицирано като умишлено, ситуацията се разследва и докладва на OLAF. Тази конкретна ИТ система може да се счита за добра практика, тъй като инспекторите, използващи инструмента, са добре обучени да идентифицират рисковете и са опитни в проектирането на аналитични и алгоритмични модели за оценка⁶⁸.

✓ Самооценка на риска

Методите за самооценка на риска помагат на УО със задачата да проверяват процесите на възлагане на обществени поръчки, за индикации за измама, когато оценяват офертите. Европейската комисия предостави насоки за правомощията, какво да включат в своите национални инструменти за оценка.

Оценката на собствения риск, предоставена от ЕК за периода 2014 – 2020 г., е широко използвана в много страни, включително Германия, Португалия и Испания. Препоръките, съдържащи се в насоките на Комисията, имат за цел да помогнат на УО да прилагат **чл. 125, параграф 4, буква в)** от Регламента за общите разпоредби, който постановява, че следва да бъдат въведени ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, като се вземат предвид установените рискове⁶⁹.

В Португалия мерките за оценка на риска се използват широко, тъй като те са насърчавани да взаимодействат с одитните органи. Въпреки това има някои УО, които не използват мерките за самооценка на риска. Причината е: липса на човешки ресурси, липса на координация между УО и междинните звена и липсата на систематизирана вътрешна методология.

За пример в Италия властите са разработили контролни списъци за самооценка за борба с измамите в съответствие с принципите, изложени в

⁶⁷ Impact of Organised Crime on the EU's Financial Interests, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU\(2021\)697019_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU(2021)697019_EN.pdf)>, last available on: 22.01.2025.

⁶⁸ Anti-Fraud Knowledge Centre. (n.d.). E-learning platform of the Central Anti-corruption Bureau. European Commission. [online] Available at: https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/e-learning-platform-central-anti-corruption_en>, last available on: 22.01.2025.

⁶⁹ Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures>, last available on: 22.01.2025.

насоките на Експертната група на ЕК за структурни и инвестиционни фондове (EGESIF). Например Сицилия разработи набор от контролни списъци в подкрепа на мониторинга и оценката на риска, извършвани от контролните звена, осъществяващи проверките от първо ниво в ОП Сицилия 2014 – 2020. Тези контролни списъци съдържат въпроси относно: конкретни аспекти, които трябва да се вземат предвид при избора на бенефициенти (конфликти на интереси, декларации на бенефициентите), процес на наддаване (манипулиране на оферти, връзка между оференти) и искиове за плащане (фиктивни услуги, завишени/неправилни фактури, плащания на офшорни компании).

В обобщение механизмът за идентифициране на риска е приоритет. За предпочитане е държавите членки да използват Arachne или да имат системи, базирани на дизайна на Arachne. Независимо кой подход е възприет, ако представените методи се основават на код с отворен достъп, където е приложимо, това ще осигури достъп до информацията от всички национални органи в държавите членки. При инструментите за самооценка на риска е за предпочитане държавите членки да включват показатели, определени от ЕК, но също така да ги адаптират към националния контекст.

✓ **ИТ системи за управление на средствата от ЕС**

Както вече беше разгледано, обществените поръчки са обект на редица проверки. Значението на наличието на унифицирани национални системи за данни за обществените поръчки се подчертава като нещо съществено в усилията за борба с измамите със средства на ЕС. Липсата на универсалната употреба на Arachne и EDES е съществен пропуск от страна на ЕК.

Опити за унифициране на системите за данни са направени в няколко страни. В Хърватия например се опитаха да създадат система, която свързва всички национални регистри, така че да се намали административната тежест за различните органи и да се повиши качеството на информацията, като по този начин се повиши ефективността на предотвратяването на измами. Тази инициатива все още е на ранен етап. Към момента използват свои собствени системи за данни, посветени на средствата за управлението.

Подобен процес протича в Унгария, която има единна ИТ система, наречена FAIR (база данни и информационна система за политика за развитие на унгарски език), за управление на фондовете на ЕС. Обединява всички данни и информация от еврофондовете в една система. Освен това всички потенциални бенефициенти на финансиране от ЕС подават своите заявления чрез тази система. Следователно всички договори за финансиране и плащания се регистрират на едно място и се проверяват автоматично за нередности. Освен това, както беше отбелязано, системата FAIR е свързана с фирмен регистър, централната база данни, съдържаща счетоводни отчети, база данни с икономическите данни на местните власти и системата за онлайн сметки на данъчните власти⁷⁰.

⁷⁰ Impact of Organised Crime on the EU's Financial Interests

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU\(2021\)697019_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU(2021)697019_EN.pdf), last available on: 22.01.2025.

Пример за интегрирана национална система, която функционира, е финландската EURA 2014. Тя може да се използва за съхраняване и управление на документи, свързани с проекти, финансирани от ЕС. Създадена е през 2007 г. и играе ключова роля в предотвратяването и разкриването на измами. Освен документите, които се съхраняват в системата, всички процедури по договаряне се извършват онлайн. Това без хартиено решение намалява административната тежест за УО и опростява процедурата за оценка. Всеки орган (управляващ, междинен, възлагащ и одитен) има различни портали за достъп и следователно управлява информация само в рамките на своята компетентност. EURA 2014 се счита за ефективна при откриване на нередности като двойно финансиране, измами с разходи за труд и нередности в обществените поръчки⁷¹.

Наличието на единна платформа за възлагане на обществени поръчки, на която потенциалните бенефициенти правят своите заявления за средства, е ефективен възпиращ механизъм за измамни дейности. Причината е, че позволява централизация на информация за всички фондове в един портал. Това позволява на такива платформи да съхраняват повече информация, отколкото отделни платформи, предоставяйки на одитните органи по-голям набор от данни за справяне и идентифициране на измами.

Пример за такава платформа е порталът „BASE“ в Португалия, който е виртуално пространство, където всички елементи, свързани с обществените поръчки, могат да бъдат публикувани. По този начин се позволява тяхното проследяване и наблюдение на централизирана платформа. Съдържа цялата съответна информация за обществените поръчки, извлечена от различни източници като Обсерваторията на обществените работи, информационна система, която наблюдава обществените поръчки в Португалия (Observatório das Obras Públicas). Тя включва информация за: национален електронен официален вестник, електронни платформи за обществени поръчки и възложители. Порталът представлява централизирана цялостна информация за текущи, предстоящи и сключени обществени поръчки, за да служи като форум за диалог със заинтересованите страни в обществените поръчки и с гражданите, които могат да следят публичните разходи⁷².

Добрите практики по отношение на системите за справяне с измамите трябва да включват няколко ключови характеристики. Една от тях е, че системите за данни трябва да бъдат унифицирани, така че единните портали да могат да събират всички съответни данни, включени в програмите за финансиране на ЕС от всички страни членки. Ако информацията е достъпна и за финансовите одитори, те ще могат да направят по-лесно и своите констатации по отношение на проектите. Също така ще се минимизират и бюрократичните процеси в институциите.

⁷¹ Anti-Fraud Knowledge Centre. (n.d.). E-learning platform of the Central Anti-corruption Bureau. European Commission. [online] Available at: https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/e-learning-platform-central-anti-corruption_en

⁷² Base, <<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/>>, last available on: 22.01.2025.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат от проведеното изследване са налице редица предизвикателства пред одиторската професия, която има ангажимента да одитира финансовата част на европейските проекти. През годините се установяват редица нарушения по отношение на злоупотребите с европейски средства, което гарантира и изисква по-задълбочена работа от страна на одиторите. Въз основа на анализираната информация могат да бъдат обобщени следните по-важни **изводи**:

- ❖ **Представи се същността и значението на контролната функция, имплементирана към европейските проекти** – изследваха се ключови понятия, като „мониторинг“, „вътрешен контрол“, „вътрешен одит“, „институционален одит“ и „финансов одит“, извършван от дипломираните експерт-счетоводители, регистрирани одитори към ИДЕС.
- ❖ **Синтезираха се част от предизвикателствата пред одиторите, които одитират европроекти** – към този момент се прилагат различни одиторски стандарти за одитирането на европроекти, липсата на ясно разписана методология за одитирането на европроекти затруднява финансовите одитори.
- ❖ **Наложително е инициране на законодателна реформа, свързано с възнагражденията за одит на европроекти, и като цяло** последният нормативен документ, свързан с часовите ставки, е „**Постановление № 204 от 15 август 1996 година за определяне на възнагражденията на дипломираните експерт-счетоводители за заверка на счетоводните отчети на предприятия с държавно участие**“. Установява се разминаване на одиторските възнаграждения при съвместни проекти с държави – членки на ЕС. Наложително е уеднаквяване на цените за финансов одит в ЕС.
- ❖ **Сравнение и анализ на формата на одиторски доклад съгласно МССУ 4400 (преработен) Ангажименти за договорени процедури** – разкриха се съществени различия между формите на някои оперативни програми в България и Норвегия. Необходимо е унифициране на формата на одиторския доклад за договорени процедури от страна на ЕК и европейските институции, ангажирани с европроекти.
- ❖ **Въвеждане на надзор над одиторските практики, извършващи одит на европроекти** – за да се повиши качеството на одиторската практика е необходимо КПНРО да упражнява надзор над одитите на европроекти, тъй като се усвояват публични средства в особено големи размери.
- ❖ **Обобщени са одиторски процедури**, които одиторите на европроекти могат да извършват при подобен ангажимент съгласно МССУ 4400 (преработен) Ангажименти за договорени процедури;
- ❖ Изследвана е **същността на измамите, които могат да се реализират при европроектите** – синтезирани са институциите,

които имат ангажимент да разкриват престъпления от този характер, представени са превантивни подходи, приложими методи срещу престъпленията с европроекти на база на добрите чуждестранни практики и методи от ЕС.

Макар и вече да сме към края на третия програмен период на оперативните програми, съфинансирани от ЕС, не се наблюдават съществени промени. Изключение прави дигиталната платформа ИСУН, която също трябва да бъде доусъвършенствана по отношение на сроковете за достъп до информация за финансовите одитори във връзка с предоставената документация към нея. Факт е, че ЕС има спешна нужда от унифициране на правилата за всички държави – членки на ЕС, и по отношение на финансовия одит – методика и одиторски доклад. На лице са редица престъпления, свързани с усвояването на европейски субсидии, които трябва да се вземат предвид и от одитиращите. Необходима е промяна по отношение на одиторските възнаграждения за по-високо качество на извършваните услуги. Не на последно място по-важност, допълнителният надзор от страна на КПНРО за одитираните европроекти ще повиши и тяхното качество.

Библиографска справка:

1. Акт на Съвета от 26 юли 1995 година за съставяне на Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности.
2. Банкова, Д. (2016). Относно Проблемите при одитиране на Европроекти, Дванадесета международна научна конференция на младите учени на тема „Икономиката на България и Европейския съюз: наука и бизнес”.
3. Банкова, Д. (2019). Проблеми при определянето на одиторските възнаграждения в България, ел. списание ИДЕС, бр. 01/2019, година XXIII, <<https://www.ides.bg/media/1668/01-2019-d-bankova-1.pdf>>, последно влизане: 26.01.2025.
4. Банкова, Д. (2021). Контролът в управлението на застрахователните дружества, Авангард прима, София.
5. Вейсел, А. (2014). Съвременни проблеми на финансовия одит, София, ИК-АТЛ 50.
6. Вейсел, А. (2017). Одитинг, София, Сиела.
7. Динева, В. (2022). Съвременни аспекти на вътрешния одит, ИК-УНСС, София.
8. Доклад за фактически констатации, <<https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/2de90aaabdbcf465a897b347ac5f70f.doc>>, последно влизане: 26.01.2025.
9. Европейска сметна палата, <<https://www.eca.europa.eu/bg>>, последно влизане: 23.01.2025.
10. Европейска комисия, <https://commission.europa.eu/index_bg>, последно влизане: 23.01.2025.
11. Ел. списание ИДЕС, извънреден брой, 2013, <<https://www.ides.bg/e-journal/2013/issue-2013>>, последно влизане: 24.01.2025
12. Закон за финансовото управление и контрол, обн., ДВ, бр. 21 от 10 март 2006 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 13 от 12 февруари 2019 г.
13. Закон за обществените поръчки, обн., ДВ, бр. 13 от 16 февруари 2016 г., посл. изм., ДВ, бр. 67 от 9 август 2024 г.
14. Закон за счетоводството, обн., ДВ, бр. 95 от 8 декември 2015 г., посл. изм., ДВ, бр. 79 от 17 септември 2024 г.
15. Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз”, <<https://aeuf.minfin.bg/bg/2>>, последно влизане: 23.12.2025.
16. ИНТЕРРЕГ VI-С Европа 2021 – 2027 <<https://www.mrrb.bg/bg/infrastruktura-br-i-programi/programi-za-teritorialno-sutrudnichestvo-2021-2027/interreg-vi-s-interreg-evropa-2021-2027/>>, последно влизане: 28.01.2025.
17. ИСУН, <<https://eumis2020.government.bg/bg/s/account/login>>, последно влизане: 26.01.2025.

18. Йорданова, В. (2013). Проверки от регистрираните одитори на проекти, финансирани със средства от европейските фондове и програми – проблеми и поуки, ел. списание ИДЕС, извънреден брой, 2013, <<https://www.ides.bg/media/1374/izv-2013-valya-yordanova.pdf>>, с. 3.
19. Карабинов, Й. (2023). Система за превенция на корупция и измами, Джей Кей енд партнерс ЕООД, София.
20. Международен етичен кодекс на професионалните счетоводители, 'International Ethics Standards Board for Accountants', International Code of Ethics for Professional AccountantsTM (including International Independence StandardsTM), 'International Federation of Accountants', 'IESBA', 'IFAC', New York, 2022.
21. Милър, Р. (2007). Съвременен вътрешен одит, Аспро ЕООД, София.
22. Наказателен кодекс, обн., ДВ, бр. 26 от 2 април 1968 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 84 от 6 октомври 2023 г.
23. Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021 – 2027 г., <<https://www.afcos.bg/sites/default/files/uploads/docs/2022-04/NAFS%202021-2027.pdf>>, последно влизане: 28.01.2025.
24. План за възстановяване на Европа, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_bg>, последно влизане: 27.01.2025.
25. Постановление № 204 от 15 август 1996 г., ДВ, бр. 72 и 83 от 1996 г.
26. Ръководство по Международни стандарти за управление на качеството, одит, преглед, други ангажименти за изразяване на сигурност и свързани по съдържание услуги, International Auditing and Assurance Standards Board, New York, <<https://www.ides.bg/media/2139/isa-2023-2024-vol1f.pdf>>, последно влизане: 24.01.2025.
27. Сметна палата, <<https://www.bulnao.government.bg/bg/>>, последно влизане: 23.01.2025.
28. Тричкова, Р. (2013). Контрол върху качеството на одиторските услуги при извършване на одит по проекти, съфинансирани със средства на ЕС, ел. Списание ИДЕС, <<https://www.ides.bg/media/1372/izv-2013-rositsa-trichkova.pdf>>, последно влизане: 26.01.2025.
29. About us, <<https://www.allianceforintegrity.org/>>, last available on: 02.02.2024.
30. Anti-fraud, <https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/index_en>, last available on: 02.02.2024.
31. Anti-fraud coordination service (AFCOS)|European Anti-Fraud Office (europa.eu).

32. Anti-Fraud Knowledge Centre. (n.d.). E-learning platform of the Central Anti-corruption Bureau. European Commission. [online] Available at: https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/library-good-practices-and-case-studies/good-practices/e-learning-platform-central-anti-corruption_en, last available on: 22.01.2025.
33. Auditor`s report, <<https://eis.ee/wp-content/uploads/2022/05/audit-report-form.docx>>, last available on: 26.01.2025.
34. Article 54 bis of Legislative Decree 165/2001 and Article 7 of Legislative Decree 14/2017 relating to the “Code of Conduct and Protection of Dignity and Ethics”.
35. Audit and Risk Management Services, <<https://www.deloitte.com/be/en/Industries/government-public/about/eu-audit-risk-services.html>>, last available on: 24.01.2025.
36. Bachev, I. (2019). Combating financial statement fraud – an analysis and model for the Republic of Bulgaria, *сп. Икономически изследвания, Economic Studies*, volume 28, issue 3.
37. Base, <<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/>>, last available on: 22.01.2025.
38. Compliance and audit services of EU funds, <https://www.ey.com/en_gl/services/eu-institutions/compliance-audit-services>, last available on: 24.01.2025.
39. COSO, <<https://www.coso.org/>> last available on: 23.01.2025. *Fundamentals of the COSO Framework: Building Blocks for Integrated Internal Controls*.
40. EU Funds Anti-Fraud Knowledge & Resource Centre, <https://ec.europa.eu/antifraud-knowledge-centre/index_en>, last available on: 22.01.2025.
41. EU funds, <<https://kpmg.com/ro/en/home/services/advisory/consulting/public-sector-consulting/eu-funds.html>>, last available on: 24.01.2025.
42. European Commission (2019). *Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*.
43. Fraud, <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/fraud>>, last available on: 22.01.2025.
44. Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures, <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guide-lines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures>, last available on: 22.01.2025.
45. Iconic Fraud Triangle endures, <<https://www.fraud-magazine.com/article.aspx?id=4294983342>>, last available on: 27.01.2025.

46. *Impact of Organised Crime on the EU's Financial Interests*, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU\(2021\)697019_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU(2021)697019_EN.pdf)>, last available on: 22.01.2025.
47. *Implementation of EU funds*, <<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/implementation-of-eu-funds/product-details/20200512CHE07321>> last available on: 22.01.2025
48. Leland, A. May 24, 2023, <<https://www.auditboard.com/blog/coso-framework-fundamentals>>, last available on: 23.01.2025
49. *Monitoring and Evaluation*, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/monitoring-and-evaluation_en>, last available on: 22.01.2025.
50. *More than 1bn euros of EU funds used for fraud in 2023*, 18 June 2024, <<https://www.belganewsagency.eu/more-than-1-billion-of-eu-funds-used-for-fraud-in-2023>>, last available on: 26.01.2025.
51. *New competition register at Bundeskartellamt – Launch of establishment team*, <<https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2017/23>>.
52. *Project monitoring process – reviews*, <<https://webgate.ec.europa.eu/funding-tenders-opportunities/display/IT/Project+monitoring+process+-+reviews#Projectmonitoringprocessreviews-Introduction>>, last available on: 22.01.2025.
53. PwC EU Services, <<https://www.pwc.com/gx/en/services/european-union.html>>, last available on: 24.01.2025.
54. *Regulation (EU) No 1303/2013*.
55. *ROM Handbook Results Oriented Monitoring*, March 2015 Version 2.0, European Commission.
56. Stănescu, N. (2014). *Auditing Of European Funded Projects*, *Management Strategies Journal*, Constantin Brancoveanu University, vol. 26(4).
57. Sutherland, E., Cressey, D. (1934). *Principles of Criminology*.
58. *What Is Fraud?*, <<https://www.acfe.com/fraud-resources/fraud-101-what-is-fraud>>, last available on: 26.01.2025.
59. *What is Project Monitoring? A Comprehensive Guide*, Yanthan, N. <<https://www.sprintzeal.com/blog/what-is-project-monitoring>>, last available on: 22.01.2025
60. *Wettbewerbsregister*, <<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/wettbewerbsregister.html>>, last available on: 22.01.2025.