

КОНЦЕПЦИЯ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Концепцията има за цел да предложи визия относно обхвата, структурата и съдържанието на бъдещ закон, който да уреди административно-правните и гражданско-правните отношения във връзка с управлението на средствата от ЕС през програмния период 2014 – 2020 г., както и някои аспекти, свързани с изпълнението на програмите през настоящия програмен период (2007 – 2013 г.).

I. Анализ на съществуващата нормативна уредба

От началото на 2007 г. както администрацията, така и бенефициентите се сблъскаха за първи път с необходимостта да формулират и прилагат правила за изпълнението на Структурните инструменти, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони /ЕЗФРСР/ и Европейския фонд за Рибарство /ЕФР/ на Европейския съюз, като се възприе подхода процесът да се регулира с постановления на Министерския съвет в случая на програмите, съ-финансирани от Структурните инструменти, или със съответни наредби, в случая на Програмата за развитие на селските райони и Оперативната програма за развитие на сектор Рибарство. Това от една страна позволи навременното и бързо коригиране на установени пропуски и слабости, като в същото време създаде условия за фрагментарност и липса на достатъчна предсказуемост на средата, свързана с управлението и изпълнението на програмите и проектите, съ-финансирани със средства от ЕС.

Както администрацията, така и бенефициентите се учеха „в движение”, като този подход на моменти водеше до чести изменения в текстовете на постановленията/наредбите, последвани от изменения във вътрешните правила и системите за управление и контрол по отделните оперативни програми. Тези промени създадоха условия за непредсказуемост на средата по отношение на правилата за изпълнение, което е отчетено като слабост на цялостната система за управление и контрол от страна на различни контролни органи и независими оценители /в доклад на Сметната палата за извършен Одит на системите за управление на Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз от 2009 г. се отчита, че непрекъснатите изменения в нормативната уредба създават рискове за функциониране на системата за управление на фондовете/.

В много случаи при разработването и актуализирането на нормативните актове за изпълнението на оперативните програми бе приложен подход на изключения от общите правила за определени ОП или включване на специфични разпоредби, които да важат само за определена програма с мотив, че тя е със специфичен характер спрямо останалите. Това доведе до фрагментарност на правилата и усложняване на разпоредбите, което представлява предпоставка за допълнителни затруднения за бенефициентите¹.

Ключово предизвикателство продължават да бъдат трудностите при прилагането на унифициран, гъвкав и лесен за разбиране и прилагане подход за управлението на програмите. Отделните управляващи органи, в рамките на различни ведомства, използват различни процедури при изпълнение на проектите и програмите, което затруднява предприемането на общи мерки за ефективно оптимизиране и опростяване на процесите на планиране, управление, наблюдение и контрол на средствата.

От друга страна определени процедури, като например независимото от договарящия орган обжалване на процеса по отпускане на безвъзмездна финансова помощ по ОП и по изпълнението на проектите, е необходимо да бъдат въведени със законови разпоредби. Последното е заложено като изискване и в проекта на общ регламент за фондовете от Обща стратегическа рамка на ЕС за периода 2014-2020. Предвид голямата значимост и приложимост във всички сфери на обществения живот на мерките, финансирани с фондовете от ЕС, тези отношения следва да бъдат уредени трайно и прозрачно с установени правила. Те са специфична материя, която следва да бъде регламентирана и обособена самостоятелно под формата на отделен закон.

II. Анализ на нормативната уредба в останалите държави-членки, в които усвояването на средствата е регулирано със закон

Редица държави-членки, между които Естония, Латвия, Гърция, Словакия и Финландия са възприели подход на регулиране на отношенията, свързани с усвояването на средствата, със закон.

¹ Процедурите за изпълнението на Програмата за развитието на селските райони и ОП „Рибарство и аквакултури” са уредени с наредби, което доведе до липсата на унифициран подход във връзка с правилата за управление на средствата от ЕС на национално равнище.

В Естония е приет **Закон за структурната помощ за периода 2007-2013**. Законът регулира процедурите по кандидатстване и отпускане на средства от Структурните фондове, правата и задълженията на субектите в процеса, както и процедурите за наблюдение и контрол (напр. дефиниция за бенефициент; допустими за финансиране разходи; комитети за наблюдение; процедури по одит и акредитация; мониторинг и оценка; поддържане на регистър на структурната помощ; функции на органите, управляващи помощта, третиране на нередности, възстановяване на дължими суми и т.н.). Регулирани са специфичните изисквания по отношение на програмите по Цел 3 на Кохезионната политика – Европейско териториално сътрудничество.

Законът за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС на Латвия регулира правата и задълженията на институциите, участващи в управлението на средства от ЕС, както и на бенефициентите, Комитета по наблюдение и Бюрото за наблюдение на обществените поръчки (предварителен контрол). Определени са също основните компетенции на правителството за определяне на правила и процедури във връзка с прилагането на Структурните и Кохезионния фондове (изготвяне на планови документи, предварителен контрол и процес на провеждане на обществените поръчки, процедурите по одит и контрол, определяне на недопустимите разходи, възстановяване на средства, информационна система за наблюдение и т.н).

В Гърция е приет **Закон № 3614 от 2007 за управление, контрол и прилагане на мерките за развитие през програмния период 2007-2013**, който поставя рамката на системите за управление и контрол на Националната стратегическа референтна рамка. Определя също и институционалната рамка, както и процедурите за управление, контрол и прилагане на програмите, финансирани със средства от ЕС. През 2009 г. е направено изменение с цел опростяване на системите за управление и контрол.

Друга страна-членка, която е възприела модела на регулиране на усвояването на средствата със закон е Финландия. **Законът за националното управление на програмите, финансирани от структурните фондове (1353/1999)** се прилага по отношение изпълнението на програмите, съфинансирани от Структурните фондове на ЕС. Регулира управлението, наблюдението и контрола на средствата от ЕС и кореспондиращото национално съфинансиране, задачите и компетенциите на управляващите и разплащателните органи, подготовката и изпълнението на програмите, отговорностите по отношение на наблюдението и контрола на средствата и т.н.

В Словакия Законът за управление на помощта от фондовете на Европейския съюз регламентира институционалната структура през програмния период 2007-2013 г., правата и отговорностите на държавните институции и бенефициентите в процеса на изпълнението на оперативните програми, кандидатстването за безвъзмездна финансова помощ и процедурите за контрол върху изпълнението на проектите, съфинансирани със средства от ЕС.

III. Закон за управление на средствата от ЕС – обхват, структура и съдържание на закона

Основното предизвикателство във връзка с изготвянето на Закона за управлението на средствата от ЕС е свързано със създаването на предсказуема и ефективна нормативна рамка за управлението на европейските средства през следващия програмен период 2014-2020 г. Обхватът на закона ще включва Европейския фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, като основна цел ще бъде регламентирането на унифицирани процедури за изпълнението на всички фондове в страната ни. Следва да се обсъди възможността за включване в обхвата на Закона и на фондовете „Миграция и убежище” и „Вътрешна сигурност.

Въпреки че целта е да се регулират обществените взаимоотношения, свързани с усвояването на средствата през следващия програмен период (2014 – 2020 г.), разделът от закона свързан с обжалването на процедурите по избора и изпълнението на проектите ще се прилага и за оставащите процедури до приключването на настоящия.

При изготвянето на Закона ще се стъпи върху националната нормативна уредба, която се прилага при разходването на публични средства и е приложима и по отношение на изпълнението на програмите и проектите, съфинансирани от Европейския съюз (например Закона за обществените поръчки, Закона за общинската собственост, Закона за устройство на територията и др.), като в Закона ще се включат разпоредби, касаещи специфични правила, свързани с управлението на средствата от Европейския съюз. Разпоредбите на закона ще бъдат съобразени с действащото законодателство, свързано с бюджетния процес, фискалните правила и правилата за осъществяване на финансовото управление и контрол, които са регламентирани със Закона за устройство на държавния бюджет, Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и Закона за счетоводството.

Законът ще уреди институционалната уредба, административно-правните и гражданско-правните отношения във връзка с усвояването на средствата (права и отговорности на договарящите органи и бенефициентите). Примери за настоящи нормативни актове, които следва да бъдат включени в обхвата на закона са: ПМС № 121/2007 г., ПМС № 55/2007 г., процедурата за преговори с бенефициентите по смисъла на Постановление на МС № 134/2010 г. за налагането на финансови корекции, Постановление на МС № 179/2010 г., разделите от наредбите във връзка с изпълнението на Програмата за развитие на селските райони и ОП за развитие на сектор Рибарство, регулиращи гражданско-правни отношения и др.

С оглед постигането на необходимата гъвкавост при изпълнението на програмите, определени елементи на системата за изпълнение (детайлните правила за допустимост на разходите, таблиците с препоръчителните размери на финансовите корекции и т.н.), ще продължат да се регулират с постановления на Министерския съвет.

При разработването на Закона ще бъдат взети предвид всички недостатъци в действащата нормативна уредба с оглед избягване в бъдеще на трудностите при изпълнение на програмите от настоящия програмен период.

Положителните ефекти от приемането на закона ще бъдат:

1. създаване на предсказуема среда за изпълнението на оперативните програми, с ясно регламентирани права и отговорности на участниците в процеса;
2. премахване на съществуващата фрагментарност на нормативната уредба;
3. отстраняване на недостатъците в действащата нормативна уредба;
4. кодифициране на процедурите за изпълнение;
5. въвеждане на ускорени и независими процедури по обжалване;
6. уреждане на гражданско-правни отношения, които не могат да бъдат уредени с постановление/решение на МС.

Основните раздели на закона следва да бъдат:

1. Раздел за институционалната уредба – ще включва основните участници в процеса по управление на средствата от ЕС;
2. Раздел за процедурите за изпълнение на програмите: отпускане на безвъзмездна финансова помощ, избор на изпълнител от страна на частно-правни субекти, финансово изпълнение, налагане на финансови корекции, общи правила във връзка с

осъществяването на мониторинг и спазване принципа на партньорство, процедури по прихващане на средства от недобросъвестни бенефициенти и възстановяването им в бюджета на ЕС и др.;

3. Раздел за процедурите по обжалване на действията на администрацията от страна на бенефициентите.

1. Раздел „Институционална уредба”

Законът ще уреди институционалната уредба за следващия програмен период в съответствие с европейските регламенти и изисквания и ще регламентира взаимоотношенията между отделните структури, отговорни за координацията, управлението, наблюдението, контрола и одита на средствата от ЕС, както и отношенията им с Европейската комисия и бенефициентите. Важен елемент на закона следва да бъде създаването на ефективен и работещ механизъм за координация между отделните програми. В закона ще бъдат посочени и основните принципи при управление на фондовете, в т. ч. и този на партньорство. При определяне на институционалната уредба следва да се гарантира известна степен на гъвкавост с оглед осигуряване на възможност за последващо оптимизиране на системите за управление и контрол.

Положителните ефекти от регламентирането на институционална структура ще бъдат:

1. Постигане на ефективна координация и взаимодействие между отделните програми;
2. Създаване на предсказуема среда за изпълнение на програмите, с ясно регламентирани права и отговорности на участниците в процеса.

2. Раздел „Процедури за изпълнение на програмите”

В този раздел на закона ще бъдат регламентирани следните елементи от изпълнението на програмите:

- 1) **Ред за отпускане на безвъзмездна финансова помощ** – при изготвянето на този раздел следва да се стъпи върху ПМС № 121/2007 г., като се уредят видовете процедури за отпускането на безвъзмездна помощ, „дизайна” на процедурите (вкл. съдържание на насоките за кандидатстване и формуляра за кандидатстване), реда за провеждане на оценителния процес, сключването на договора за безвъзмездна финансова помощ и възможностите за неговото

изменение; правила за публичност. Предвижда се да се установят и специфични правила във връзка с изпълнението на инструмента „водено от общността местно развитие”, допустим за финансиране от фондовете по Общата стратегическа рамка през следващия програмен период. Необходимо е да се зложат и правила във връзка с предоставянето на безвъзмездна финансова помощ по проекти, изпълнявани в рамките на Интегрирани териториални инвестиции и Съвместни планове за действие. Следва да се обмисли необходимостта от обособяване на разпоредби по отношение на програмите за териториално сътрудничество.

- 2) **Ред за избор на фирма-изпълнител от частно-правни субекти бенефициенти по ОП** - настоящото ПМС № 55/2007 г. регулира отношения, които са гражданско-правни по своята същност и следва да станат част от бъдещия закон.
- 3) **Процедурите за финансово управление и контрол** – през настоящия програмен период правилата за финансово управление и контрол по оперативните програми се определят основно в европейските регламентите и със Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Детайлизацията на национално ниво е осъществена посредством Указания на министъра на финансите във връзка с процесите по разплащане, сертификация, отписване и възстановяване на неправомерни разходи и осчетоводяване. Това са четирите ключови процеса, които осигуряват изплащането на помощта към бенефициентите и минималните изисквания, които следва да осигурят необходимата увереност на Сертифициращия орган по отношение на сертификацията на разходите към ЕК. В допълнение, част от изискванията са регламентирани и с Постановлението за верифициране на разходите. Основните права и задължения на участниците в процеса по разплащане, верификация, сертификация, отписване и възстановяване на неправомерни разходи, както и осчетоводяване, следва да се предвидят в закона. По този начин ще се определи безпрекословната задължителност на съответните разпоредби и ще се осигури по-добра база за сертифициране на допустими, законосъобразни и извършени съобразно всички правила и процедури разходи.

В допълнение, в закона може да се регламентира допълнителна правна възможност за издаване на указания във връзка с финансовото управление и контрол по програмите, финансирани със средства от ЕС (към момента същите

са издадени на основание чл. 4 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор). В закона следва да се регулира процедурата по прекъсване на сроковете при верификация на разходите, поради необходимостта от представянето на допълнителни документи или при съмнения за нередност, както и правото на бенефициентите да предявяват иски за забавени плащания и условията, при които такива иски могат да се предявяват.

Следва да се разпишат и общи правила по отношение на финансовия инженеринг, възстановяемата помощ, прилагането на опростени разходи и др.

Не на последно място със закона следва да се регламентират процедурите за издаване, наблюдение и отнемане на акредитация от страна на Акредитиращия орган. По този начин ще се създаде нормативна уредба на новия момент, свързан с финансово управление и контрол на фондовете през следващия програмен период;

- 4) **Ред за налагане на финансови корекции** – в закона следва да се включи процедурата, свързана с преговорите с бенефициентите по налагането на корекцията (регламентирана към настоящия момент в ПМС № 134/2010 г.), както и разпоредби относно реда за тяхното налагане. От друга страна, текстовете свързани с методическото подпомагане на ОП и таблиците с препоръчителните размери следва да продължат да бъдат регулирани с постановление на МС;
- 5) **Допустимост на разходите** - през програмния период 2007-2013 г., съгласно Общия регламент за прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд 1083/2006 беше предвидено, че всяка държава-членка следва да определи национални правила за допустимост на разходите. В процеса на подготовка за прилагане на СКФ през този програмен период и при проведените дискусии с Управляващите органи, беше взето национално решение за определяне на обща правна рамка на допустимостта на разходите (ПМС № 62/2007) и допълване на разпоредбите, при отчитане на спецификите на всяка една от програмите посредством детайлните правила за допустимост на разходите (също приети с постановления на МС). В тази връзка и на база практиката от прилагане на правилата за допустимост на разходите, е целесъобразно общите национални правила за допустимост на разходите да бъдат включени в закона. По този начин ще се постигне по-голяма сигурност по отношение на рамката, свързана с

допустимостта на разходите, приложима за всички програми. В допълнение, детайлизацията на тези правила отново може да стане посредством постановления на МС, което ще осигури по-голяма гъвкавост на Управляващите органи при определяне на конкретните изисквания и при евентуални промени в детайлните правила на база практическото прилагане на изискванията;

- 6) **Процедурата за администриране на нередности** - в допълнение на разпоредбите на Регламентите, процедурите за администриране на нередности за настоящия програмен период са регламентирани в Постановление на МС № 18/2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (АФКОС), както и в НАРЕДБА за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове и програми, съфинансирани от Европейския съюз. Основните права и задължения на участниците в процеса по регистриране и администриране на сигнали за нередности, както и регистриране, администриране и докладване на установени нередности по фондове и програми, съфинансирани от ЕС, следва да се регламентира като отделна секция в закона. По този начин ще се определят основните взаимоотношения между отделните участници в процеса. В допълнение, в закона може да се регламентира правната възможност за издаване на допълнителни детайлни правила и процедури във връзка с администрирането на нередности. Такъв подход би бил добър знак към европейските партньори и в частност ОЛАФ, тъй като ще покаже още веднъж наличието на политически ангажимент в борбата с нередности и измами по евро-фондовете.
- 7) **Информационна система за управление и наблюдение** – в закона следва да се разпишат общите задължения за създаване и поддържане на информационната система.

Следва да се предвиди задължително съгласуване на процедурните правила по отделните програми и последващите им изменения с координационното звено, във връзка с отразяването им в Информационната система.

3. Раздел „Обжалване”

Към настоящия момент са разписани процедури по възражения в ПМС № 121/2007 г. и ПМС № 55/2007 г. През 2010 г. беше въведена процедура в ПМС № 121/2007 г. в

съответствие, с която кандидатите, чиито проектни предложения са предложени за отхвърляне от оценителната комисия след оценката на административното съответствие и допустимостта, могат да подадат писмени възражения срещу предложението за отхвърлянето им пред ръководителя на договарящия орган.

По аналогичен начин в ПМС № 55/2007 г. беше включена процедура по възражения, които се подават до управляващия/договарящия орган. Лицата могат да подават възражения срещу одобрената от бенефициента документация за участие в процедурата и пояснителния документ или за допуснати процедурни нарушения при определянето на изпълнител по реда на постановлението. Получените възражения се разглеждат по ред, определен от Управляващия орган.

Недостатъците на този подход на подаване на възражения са свързани с факта, че се обжалва пред самия управляващ орган (ПМС № 121/2007 г) или че процедурата по възраженията се свежда основно до процедура по контрол върху бенефициентите (ПМС № 55/2007 г.). Не е уредено подаването на жалби/възражения срещу оценката по същество (и в двете постановления се обжалва единствено формалната страна на оценката), както и възможността за подаване на жалби/възражения във връзка с изпълнението на проекти. Остава открит и въпросът с решението на УО да наложи финансова корекция, което по същество също носи реквизитите на административен акт и практиката е бенефициентите да го обжалват по съдебен ред. В тази връзка в Закона за управление на средствата от ЕС следва да се разпише процедура по обжалване на решенията на УО.

Възможни са следните подходи:

а. Процедурата по разглеждане на жалби да остане в рамките на управляващия/договарящия орган – положителното при този подход е наличието на необходимата компетенция в УО и че по този начин няма да се структурира отделно звено, което да изпълнява тази функция. Недостатъкът на този подход е, че не се осигурява достатъчна степен на независимост от Управляващ орган при разглеждане на жалбите;

б. Да се създаде отделна структура, която да разглежда жалбите – това може да бъде комисия/съвет към Министерския съвет или отделна структура по подобие на Комисията за защита на конкуренцията. По този начин ще се гарантира обективността на оценката, но ще бъде необходимо време, за да може структурата да натрупа необходимия капацитет и да започне да функционира ефективно. Ще бъдат необходим и финансов ресурс за бюджетна издръжка на новата структура;

в. Тази функция да се възложи на Комисията за защита на конкуренцията - този подход ще гарантира обективност и ще заработи по-бързо от описания в точка „б”. Ще бъде обаче необходим допълнителен финансов ресурс за укрепване на административния капацитет на КЗК във връзка с нарасналите ѝ отговорности /последното важи в особена степен във връзка с предложението на ЕК през новия програмен период да се даде възможност за обжалване на изпълнението на проектите и системите за управление и контрол по ОП/.

Препоръчителен е третият вариант, тъй като по същество в случая става въпрос за спазване на принципите на лоялна конкуренция и равнопоставено и обективно третиране на кандидатите от страна на договорящите органи, което попада в правомощията на КЗК.

В допълнение е възможен вариант, при който разглеждането на жалби, свързани с управлението на средствата от Европейския съюз, се извършва изцяло по съдебен ред, без да се регламентира независима административна процедура.

IV. Влизане в сила на закона – предвижда се правните норми на закона, с изключение на разпоредбите в частта „Обжалване”, да имат отложено действие и да влязат в сила от 1 януари 2014 г.