



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“
ЕСФ, Мониторинг на съответните национални политики I, Координация
Одит, контрол

ГД „Регионална политика“
Координиране на политиките
Одит

**Член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006,
изменен с Регламент (ЕО) № 396/2009**

**Член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006,
изменен с Регламент (ЕО) № 397/2009**

Непреки разходи, декларирани на фиксирана основа
Фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни
таблици за разходите за единица продукт
Еднократни суми

ВЪВЕДЕНИЕ

ГЛАВА I: Непреки разходи, декларирани на фиксирана основа

ГЛАВА II: Фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни таблици за разходите за единица продукт

ГЛАВА III: Еднократни суми

ГЛАВА IV: Общи хоризонтални разпоредби

ПРИЛОЖЕНИЕ: Приложими правни разпоредби

ДЕКЛАРАЦИЯ:

Настоящият документ е изготвен от службите на Комисията, отговарящи за структурните фондове. В рамките на приложимото общностно законодателство той предоставя технически насоки на вниманието на публичните органи, специалисти, бенефициенти или потенциални бенефициенти, както и други органи, свързани с мониторинга, контрола или прилагането на политиката на сближаване относно начините за тълкуване и прилагане на правилата на Общността в тази област. Целта на работния документ е да предостави разясненията и тълкуванията на службите на Комисията на тези правила с цел да се улесни прилагането на оперативните програми и да се насърчат добрите практики. При все това, настоящите насоки не са в противоречие с тълкуването на Съда на ЕО и Първоинстанционния съд, нито с развитието на практиката на Комисията за вземане на решения.

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2006 г. важно опростяване, въведено в Регламента за ЕСФ за 2007—2013 г.¹, позволи на държавите-членки да декларират непреки разходи (разходи за организация и управление), декларирани на фиксирана основа, в размер до 20 % от преките разходи за операция. Опростяването чрез начисляване на фиксирани ставки за непреки разходи беше приветствано от всички заинтересовани страни, включително от Европейската сметна палата.

В своя годишен доклад за 2007 г. Европейската сметна палата предполага, че по-голямата част от грешките, констатирани в разходите за структурни действия, се дължат отчасти на сложността на правната рамка и на рамката за прилагане. По тази причина тя препоръчва опростяване „на базата за изчисление на допустимите разходи и по-честото използване на еднократни или фиксирани плащания вместо възстановяването на "действителни разходи“². Финансовият регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, и правилата за неговото прилагане³ вече допускат такъв подход по отношение на разходите за пряко управление.

През ноември 2008 г. Комисията публикува съобщение относно Европейския план за икономическо възстановяване⁴, в което се призовава за засилване на инвестициите за стимулиране на европейската икономика. За тази цел следва да бъде ускорено прилагането на структурните фондове. Комисията се ангажира да предложи серия от мерки, насочени, *inter alia* „към разширяване на възможностите за допустими разходи въз основа на фиксирана ставка за всички фондове“⁵.

В този контекст Комисията представи предложение за изменение на член 11 от Регламент (ЕО) № 1081/2006 (Регламент за ЕСФ), с което се въвежда възможността за прилагане на фиксирани разходи, изчислени чрез прилагането на стандартни таблици за разходите за единица продукт, и отпускане на еднократни суми. Предложението бе прието на 26 ноември 2008 г. В хода на преговорите Комисията се съгласи да включи ЕФРР в прилагането на фиксирани ставки за непреки разходи, стандартни таблици за разходите за единица продукт и отпускане на еднократни суми чрез изменение на член 7 от Регламент (ЕО) № 1080/2006 (Регламент за ЕФРР).

Поради това в Регламента за ЕСФ, изменен с Регламент (ЕО) № 396/2009⁶, и Регламента за ЕФРР, изменен с Регламент (ЕО) № 397/2009⁷, и за двата фонда е предвидена възможност

¹ Член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006.

² Официален вестник на Европейския съюз — С286, година 51, 10 ноември 2008 г. „Сметна палата — Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за финансовата 2007 година, придружен от отговорите на институциите“, глава 2, параграф 42.

³ Член 108а от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002, изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006, член 180а от Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002, изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 478/2007

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския съвет относно Европейския план за икономическо възстановяване, COM(2008) 800 окончателен, 26.11.2008 г.

⁵ Вж. бележка 1.

⁶ ОВ L 126, 21.5.2009 г., стр. 1

за прилагане на фиксирана ставка за непреки разходи, стандартни таблици за разходите за единица продукт и еднократни суми.

Тези разпоредби са важна стъпка към опростяване. Опитът в държавите-членки показва, че голяма част от придружаващите документи, проверени от инспектори и одитори, са необходими за обосноваване на малка част от разходите. Това означава, че голяма част от човешките ресурси и административните усилия, свързани с управлението на структурните фондове, се отделят за натрупването и проверката на документи, вместо вниманието да се насочи към постигането на целите на политиката. Очаква се прилагането на разпоредбите относно опростените разходи в рамките на ЕФРР и ЕСФ да намали административната тежест за бенефициентите и управляващите органи и да допринесат както за по-ефикасно, така и за по-правилно използване на фондовете.

1. ЦЕЛ НА РАБОТНИЯ ДОКУМЕНТ

Настоящият работен документ е изготвен от службите на Комисията, отговорни за структурните фондове, след като се консултираха с членовете на техническата работна група на ЕСФ и Комитета за координиране на фондовете (COCOF). Документът отразява дискусиите, проведени с националните органи по време на техническите семинари на COCOF относно опростените разходи (на 19 февруари, 23 март, 30 април и, специално за програмите за европейско териториално сътрудничество — на 29 юни 2009 г.), както и в рамките на семинара „Обучение на обучаващите“ (на 9 юни 2009 г.).

Документът предоставя технически насоки относно непреките разходи, декларирани на фиксирана основа, относно фиксираните разходи, изчислени чрез прилагането на стандартни таблици за разходите за единица продукт, и относно еднократните суми (наричани по-долу „опростените варианти за разходите“). Настоящият работен документ е насочен към вниманието на публичните органи, ръководителите на програми и одитори, бенефициенти или потенциални бенефициенти, както и други органи, свързани с прилагането, управлението, мониторинга и контрола на политиката на сближаване. Предназначението на работния документ е да предостави насоки с цел да се улесни използването на опростените разходи, където е уместно, както и да се намалят правната несигурност и финансовият риск за бенефициентите.

Същевременно с бележката се насърчават добрите практики посредством примери, предназначени да илюстрират основните аспекти на прилагането и да представят няколко възможности за прилагане на член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006 и член 7, параграф 4 от Регламент № 1080/2006. Представените в настоящия работен документ примери имат изцяло илюстративен характер: тяхното присъствие не представлява изискване или препоръка за използването им при изпълнението на оперативните програми за периода 2007—2013 г., дори и при сходни операции.

2. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ОДИТЕН ПОДХОД

Използването на опростени варианти за разходите е концепция с важни последици за управлението и контрола на структурните фондове. Всички участващи страни трябва да адаптират своите работни методи и практики с цел да постигнат положителните ефекти от

⁷ ОВ L 126, 21.5.2009 г., стр. 3

опростяването, без да се прави компромис със законосъобразността и редовността на разходите.

От одитна гледна точка разпоредбите на член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006, изменен с Регламент (ЕО) № 396/2009, и на член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006, изменен с Регламент (ЕО) № 397/2009, представляват отклонение от принципа за действителните разходи. Фиксираните или стандартните ставки и еднократните суми са свързани с приблизителни оценки на разходите въз основа например на средни величини и проучвания на исторически данни или пазарни цени. За подобни фиксирани ставки е характерно, че могат понякога да свръхкомпенсират или „да не компенсират в достатъчна степен“ направените разходи по подкрепяната операция. Необходимо е одиторите да се фокусират в по-голяма степен върху резултатите, отколкото върху постъпващите средства и разходите по проекта. Важно е одиторите към Комисията да придадат максимална прозрачност на своите одитни методи по отношение на тези нови опростени разходи с цел държавите-членки, а именно управляващите органи, сертифициращите органи, одитиращите органи, междинните звена и бенефициентите, да се убедят, че могат да продължат прилагането на тези концепции без колебание и несигурност.

Не по-малко важно е националните одитиращи органи и одиторите към Комисията да поддържат общ подход относно одита на фиксираните ставки за непреки разходи, стандартните таблици за разходите за единица продукт и еднократните суми с цел да се осигури еднакво третиране при изготвянето на заключения относно законосъобразността и редовността на декларираните разходи. По тази причина одитните органи на държавите-членки се насърчават да използват същия одитен подход при одитирането на тези опростени варианти за разходите.

3. ОБЩИ ПРИНЦИПИ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПРАВИЛА ЗА ДОПУСТИМОСТ

Правилата за допустимост за програмния период 2007—2013 г. се определят на национално ниво при спазване на изключенията, предвидени в специалните регламенти за всеки фонд (член 56, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1083/2006). Те обхващат всички разходи, декларирани по оперативната програма. Освен това „*управляващият орган отговаря за управлението и изпълнението на оперативната програма в съответствие с принципа за стабилно финансово управление*“ (член 60 от Регламент (ЕО) № 1083/2006) и има възможността да прилага по-строги правила от предвидените в приложимата европейска правна рамка.

Поради това е необходимо управляващите органи да определят и документират правилата за допустимост за операции по линията на ЕСФ и ЕФРР, на съответното ниво (национално, регионално, местно, от оперативна програма), да запознаят с тях потенциалните бенефициенти и да посочат всички съответни правила в решенията за отпускане на безвъзмездни помощи⁸. Като част от тези правила трябва да бъде установена и рамката за прилагане на член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006 или на член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006, както е изменен.

4. РАЗПОРЕДБА, ОГРАНИЧЕНА ДО БЕЗВЪЗМЕЗДНИ ПОМОЩИ

⁸ За целите на настоящата бележка, „решение за отпускане на безвъзмездна помощ“ следва да се разбира като общ термин, обхващащ всички правно обвързващи форми за подпомагане на бенефициенти, които могат да варират според административната организация на държавите-членки: споразумения за безвъзмездна помощ, писма за безвъзмездна помощ, отпускане на безвъзмездна помощ и т. н.

Опростените варианти за разходите се отнасят единствено до операции и проекти⁹, реализирани **под формата на безвъзмездни помощи**, за които обикновено би се приложил принципът за действителните разходи, т. е. всички деклариран разходи се обосновават с платени фактури и други счетоводни документи с равностойна доказателствена стойност. Поради това опростените варианти за разходите не са приложими за операции или проекти, които подлежат на договори за възлагане на обществени поръчки¹⁰.

4.1 Определяне на точния обхват на използване на опростените варианти за разходите

Като се имат предвид различните тълкувания на понятията „операция“ и „проект“, необходими са известни насоки относно определянето на точния обхват на използване на опростените варианти за разходите.

В случаите, когато опростените варианти за разходите са приложими за операцията, трябва да се прецени дали вариантът може да се приложи за всички части на операцията. Това зависи от същността на понятието, което държавите-членки считат за „операция“. В някои държави-членки операцията се състои от група от проекти, чрез които тя се реализира (определението зависи от организацията на оперативните програми, подкрепяни от фондовете в съответния им обхват на подпомагане). С цел да се оцени в кои проекти от операцията могат да бъдат приложени опростените разходи, е необходимо съставлящите операцията проекти да се определят по възможно най-ниската таблична скала. Ако бенефициентът възложи цялостната реализация на някои от проектите на външен изпълнител чрез договори за възлагане на обществени поръчки (обучение, семинар, индивидуално подпомагане и т. н., вж. пример 1 по-долу) или на всички проекти, опростените варианти за разходите не могат да бъдат приложени по отношение на тези проекти, предмет на договори за възлагане на обществени поръчки.

4.2 Възлагане на дейност на външен изпълнител в рамките на проект, реализиран от самия бенефициент

Ако самият бенефициент реализира даден проект (запазвайки пълен контрол върху управлението и реализацията на проекта), опростените варианти за разходите са приложими, дори ако някои от **бюджетните редове или разходни елементи** в рамките на проекта (част от изпълнението на проекта, като например услуги по почистване, външна експертна помощ, закупуване на обзавеждане и т. н.) бъдат възложени на външни изпълнители.

В случая на фиксирани ставки за непреки разходи следва да се вземе под внимание, че степента на възлагане на дейности на външни изпълнители от страна на бенефициента

⁹ Дадена „операция“ се дефинира като „проект или група проекти, избрани от органа за управление на съответната оперативна програма или под негова отговорност съгласно критериите, установени от мониторинговия комитет и осъществени от един или повече бенефициенти, с оглед осъществяването на целите на приоритетната ос, към която се отнася“ (член 2, алинея 3) от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

¹⁰ Посредством „операции, подлежащи на договори за възлагане на обществени поръчки“, Комисията цели обозначаването на операциите, реализирани чрез възлагането на обществени поръчки в съответствие с Директива 2004/18 (включително и приложенията към нея), или обществени поръчки под праговете, предвидени в същата директива.

може да окаже влияние върху дела на непреките разходи. Поради това държавите-членки следва да оценят влиянието, което степента на възлагане на дейности на външни изпълнители в рамките на операциите оказва върху дела на непреките разходи, а следователно и върху фиксираната ставка. В методологията следва да бъдат въведени мерки за смекчаване на влиянието. Ако степента на възлагане на дейности на външни изпълнители има значителен ефект върху дела на непреките разходи, необходимо е фиксираната ставка или да бъде намалена пропорционално на степента на възлагане на дейности на външни изпълнители, или да бъде прилагана единствено спрямо онези разходи, които не са възложени на външни изпълнители. Възможно е обаче степента на възлагане на дейности на външни изпълнители да няма никакъв ефект върху дела на непреките разходи или този ефект да бъде незначителен. В този случай не биха били необходими мерки за смекчаване на влиянието. При все това ефектът от възлагането на дейности на външни изпълнители следва да бъде анализиран (например въз основа на подобни мерки в миналото или предходни проекти) и да бъде взет под внимание при създаването на методология за прилагане на фиксираната ставка.

Важно е да се припомни, че всички операции, финансирани от структурните фондове, трябва да съответстват на всички приложими общностни и национални правила. Въпросът за правилното прилагане на правилата за обществените поръчки в рамките на проекта не е свързан с използването или не на опростени варианти за разходите. По тази причина одитът на операции относно прилагането на опростените варианти за разходите ще бъде фокусиран върху елементите, цитирани в параграф IV.3 от настоящата бележка, без да се вземат под внимание основните процедури, следвани от бенефициента по отношение на обществените поръчки¹¹. Независимо от това, процедурите, следвани по отношение на обществените поръчки, могат да бъдат анализирани и чрез хоризонтални тематични одити относно съблюдаването на приложимите правила. Що се отнася до съхраняването на документите за обществени поръчки в съответствие с опростени разходи, прилагат се националните правила.

4.3 Препоръчителен подход за проекти, възложени на външни изпълнители, дори когато бенефициентите спадат към категории, които не са обхванати от Директива 2004/18

Службите на Комисията препоръчват прилагането на разработения по-горе подход (точка 4.1 — прилагана по аналогия, точка 4.2 — спазвана при всички случаи) по отношение на проекти, възложени на външни изпълнители, дори и когато бенефициентите спадат към категории, които не са обхванати от Директива 2004/18, с цел да се спази намерението опростените варианти за разходите да бъдат ограничени до безвъзмездни помощи.

Следните примери илюстрират горепосочения принцип:

Пример 1: Безвъзмездна помощ в размер на 20 000 000 EUR е предоставена на държавно бюро по труда („бенефициент“) за организирането в течение на две години на реинтеграцията на 5 000 трайно незаети лица („операция“): тази операция ще бъде реализирана чрез няколко проекта: проекти за индивидуално подпомагане, реализирани

¹¹ В случай на правило за фиксирана ставка по отношение на непреки разходи, **преките разходи**, обосновани въз основа на действителни разходи, не се считат за използващи опростени варианти за разходите.

лично от бенефициента, на стойност 7 000 000 EUR, обучения, проведени лично от бенефициента, на стойност 5 000 000 EUR, и възлагане на дейности на външни изпълнители чрез договори за възлагане на обществени поръчки за останалата сума от 8 000 000 EUR. Тъй като бенефициентът е публичен субект, обучаващите институции за частта, възложена на външни изпълнители, следва да бъдат избрани чрез националните (и ако са приложими — общностните) „процедури за възлагане на обществени поръчки“ и опростените варианти за разходите няма да бъдат приложими за тази част от безвъзмездната помощ. Последните ще са приложими единствено към разходи в размер до 12 000 000 EUR. По отношение на обученията, предоставяни от самия бенефициент, се приема, че някои от разходните елементи са възложени на външен изпълнител и са включени в опростените варианти за разходите (например услуги от външни експерти, услуги по почистване и т. н.).

Пример 2: Община получава безвъзмездна помощ в размер на 1 000 000 EUR за изграждането на път. За целта общината трябва да сключи договор за възлагане на обществена поръчка за строителство с прогнозна стойност от 700 000 EUR. В допълнение към това общината трябва да направи някои свързани разходи в размер на 300 000 EUR (за отчуждавания, разходи за съдебни спорове, мониторинг на напредъка на обекта, проведени от собствен персонал екологични изследвания, кампании, изпитвания за приемане на изградения път и т. н.). За сумата от 300 000 EUR преки разходи и доколкото тези разходи са допустими съгласно националните и общностните разпоредби, могат да бъдат приложени опростени разходи (например за непреки разходи на фиксирана основа на преки разходи).

ГЛАВА I:

Непреки разходи, деклариращи на фиксирана основа

Предоставените в настоящата глава насоки (с изключение на точка 1.6) са обсъдени и съгласувани с техническата работна група на ЕСФ и Европейската сметна палата през юли 2006 г. Настоящите насоки също така са приложими за операции на ЕФРР. Направените изменения в регламентите за ЕСФ и ЕФРР не променят прилагането на това правило.

Предварителни бележки:

Опитът от предишните програмни периоди показва, че обосноваването на непреките разходи представлява източник на голям риск за бенефициентите и често води до непропорционално големи административни разходи за операции по линия на ЕСФ, особено при малки проекти.

Поради това Комисията предложи да се опростят административните и финансовите досиета, свързани с подпомаганите по линия на ЕСФ операции, що се отнася до непреките разходи. Приемайки регламента, Съветът изрази задоволството си от опростяването и даде съгласието си тази разпоредба да се прилага **по избор**, а не задължително. Опростяването е от полза както за бенефициента, така и за администрирането (управлението и одита).

I.1. Цел на настоящата бележка

С цел да се улесни прилагането на разпоредбите на член 11, параграф 3, буква б) от Регламента за ЕСФ [и на член 7, параграф 4 от Регламента за ЕФРР] и да се избегнат правната несигурност и финансовият риск за бенефициентите, по-долу са разгледани практическите аспекти по прилагането на този вариант.

В текста по-долу „операция по [ЕФРР или] ЕСФ“ означава избрана за финансиране операция, разходите за която са включени в оперативна програма, съфинансирана от [Европейския фонд за регионално развитие] или от Европейския социален фонд.

I.2. Общи принципи за прилагането на националните правила за допустимост

За програмния период 2007—2013 г. правилата за допустимост се определят на национално ниво: (член 56 от Регламент (ЕО) № 1083/2006):

4. Правилата за допустимост на разходите се определят на национално ниво, при спазване на изключенията, предвидени в специални регламенти за всеки фонд. Те обхващат всички разходи, деклариращи по оперативната програма.

Освен това „управляващият орган отговаря за управлението и изпълнението на оперативната програма в съответствие с принципа за стабилно финансово управление“ (член 60 от Регламент (ЕО) № 1083/2006).

Поради това в началото на програмния период управляващите органи следва да определят и документират правила за допустимост на разходите по операции по линия на ЕСФ [и ЕФРР], да осигурят на потенциалните бенефициенти достъп до тези правила и да посочат всички правила, приложими при вземането на решения за отпускане на безвъзмездни помощи. Като част от тези правила следва също така да се посочи рамката за прилагане на [член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006 или] член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006.

В случаите на отпускане на безвъзмездни помощи предвидените в регламента *варианти* включват:

- деклариране на непреките разходи на базата на действителните разходи (т.е. с променлив размер, с пълна обосновка на направените разходи);
- деклариране на непреките разходи на фиксирана основа (т.е. без необходимост от обосноваване), при ставка, определена от националните правила, но по-ниска или равна на 20 % от преките разходи.
Управляващият орган следва ясно да заяви каква ставка прилага, в кои случаи ставката може да бъде равна на 20 % от преките разходи и в кои да бъде по-ниска от 20 % от тях и дали да варира според вида операция по [ЕФРР или] ЕСФ, бенефициентите, размера на организационната единица или съответния вид помощ и т.н.

I.3. Дефиниция за преки и непреки разходи:

При липса на европейска счетоводна дефиниция за преки и непреки разходи, управляващите органи или техните междинни звена следва ясно да посочат какво включват преките и непреките разходи за всеки съответен вид операция по линия на [ЕФРР или] ЕСФ.

а) Преки разходи са разходите, които са пряко свързани с конкретна дейност на организационната единица, когато е възможно да се докаже връзката с въпросната конкретна дейност.

б) Непреки разходи, от друга страна, са разходи, които не са и не могат да бъдат пряко свързани с конкретна дейност на въпросната организационна единица. Сред тях са административните разходи, при които е трудно да се определи с точност размерът на средствата, предоставени за определена дейност (административни разходи/разходи за персонал, като например: разходи за управление, за наемане на персонал, за счетоводство или почистване и т.н.; разходи за телефон, вода или електричество и т.н.).

Както преките, напълно обосновани с придружаващи документи, така и непреките разходи на фиксирана основа се приемат за действителни разходи в съответствие с член 11 от Регламент № (ЕО) 1081/2006.

I.4. Приложно поле на члена:

Вариантът за деклариране на непреките разходи на фиксирана основа се отнася само за операции, управлявани в рамките на безвъзмездни помощи, при които декларираните разходи обикновено се обосновават с платени фактури и други счетоводни документи с равностойна доказателствена стойност. Правилото съгласно член [7, параграф 4 от Регламента за ЕФРР или] 11, параграф 3, буква б) от Регламента за ЕСФ означава, че след като преките разходи веднъж са били ясно определени в решението за отпускане на помощ и надлежно обосновани от бенефициентите посредством придружаващи платени фактури,

бенефициентите могат да прилагат договорената фиксирана ставка за деклариране и обосноваване на непреките разходи, свързани със съответната операция по линия на ЕСФ [или ЕФРР], без по-нататъшна обосновка.

В рамките на една и съща операция може да бъде избран само един от вариантите: непреките разходи се декларират или на базата на действителните разходи (и се обосновават с всички придружаващи документи до размера на декларираните суми¹²), или на фиксирана основа (без представяне на придружаващи документи/без необходимост от обосноваване), до определен таван, определен в решението за отпускане на помощ.

I.5. Обосноваване на непреките разходи, декларирани на фиксирана основа:

Важно е да се отбележи, че вариантът за деклариране на непреките разходи на фиксирана основа трябва да бъде избран на етапа на програмиране на операциите по [ЕФРР или] ЕСФ.

Целта е да се избегне необходимостта от подробно обосноваване на конкретните разходи, съставляващи непреките разходи (т.е. да не се изисква и за тях представяне на копия от платени фактури и специална пропорционална разбивка по вид разходи). Това води до опростяване както за бенефициента, така и за администрацията, която осъществява управлението и контрола на операцията по линия на ЕСФ [или ЕФРР].

Опростяването на обосноваването на непреките разходи обаче предполага **старателна проверка на декларираните преки разходи, в съответствие с решението за отпускане на безвъзмездна помощ**. Троверката на преките разходи позволява да се обоснове размерът на декларираните непреки разходи и съставлява част от проверките от страна на управителния орган (член 60, буква б) от Регламент (ЕО) № 1083/2006) и от одита на операциите (член 62, буква б) от Регламент № 1083/2006).

Необходимо е все пак да се има предвид, че настоящото опростяване не трябва да причинява изкуствено увеличение на преките разходи, нито увеличение на непреките разходи, декларирани по операциите по линия на ЕСФ [или ЕФРР].

На последно място, също така е ясно, че

- тъй като действително понесените преки разходи служат като основа за изчисление на непреките разходи, всяко съкращаване на тези разходи (във връзка с проектобюджета или вследствие на финансова корекция) ще има въздействие върху фиксирания размер на непреки разходи, който може да бъде заверен от управителния орган;
- в случаите, когато е избран вариантът с фиксирана основа, всеки (неочакван) приход, генериран по операция по линия на ЕСФ [или ЕФРР], трябва да бъде приспаднат от общия размер на декларираните по тази операция по линия на ЕСФ [или ЕФРР] разходи (като се има предвид, че непреките разходи са изчислени на фиксирана основа).

I.6. Одитен подход

В случая на фиксирани ставки за непреки разходи държавите-членки биха могли да представят на отговорната генерална дирекция (ГД „Заетост, социални въпроси и равни

¹² Необходимо е да се отбележи, че в някои държави-членки за периода 2000—2006 г. е бил поставен таван за непреките разходи, обосновани въз основа на действителни разходи, във връзка с други ясно определени категории разходи.

възможности“ или ГД „Регионална политика“) описание на системата и метода за изчисление с цел сключване на споразумение *ex ante*. Генералните дирекции ще разгледат представените системи по отношение на условията, описани в глава IV, точка 2. Веднага след като съответната генерална дирекция прецени тези елементи като удовлетворителни, тя уведомява писмено отговорния национален орган, за да потвърди, че системата е приета. Всякакви провеждани от Комисията последващи одити могат да проверяват 1) основата за определяне на изчислението на фиксираната основа (проверка на изходните данни и на методологичните елементи, които не са били анализирани от Комисията преди това), 2) правилното прилагане на одобрената система по отношение на операциите и 3) преките разходи по проекта — или методът за тяхното изчисление — по отношение на които се прилага фиксирана ставка. Националните органи и Комисията няма да проверяват придружаващите финансови документи за непреки разходи.

В случаите, когато описанието на системата не е било предварително представено на Комисията и одобрено от нея, проведените от Комисията одити в съответствие с общия подход, описан в раздел IV.3, обхващат както метода за изчисление — за да се гарантира, че условията, „определени предварително въз основа на коректно, справедливо и проверимо изчисление“ са били спазени — така и правилното прилагане на фиксираната ставка, което ще бъде свързано с одитиране на преките разходи по операцията, по отношение на които е била приложена фиксирана ставка. Проверките на метода за изчисление се извършват на ниво управляващ орган или междинно звено, докато проверката на прилагането на фиксираните ставки се извършва на ниво бенефициент.

Националните системи следва да предоставят ясно и недвусмислено определение за преки разходи и/или непреки разходи или предварителен списък на всички допустими преки разходи, които служат като основа за определяне на фиксирани ставки. По време на одитните мисии при бенефициентите одиторите проверяват правилната класификация на разходите и липсата на двойно деклариране на разходи - както като преки, така и непреки. Единствено разходните елементи, декларирани като преки разходи, подлежат на одитиране на придружаващите финансови документи, тъй като бенефициентът не е длъжен да декларира или доказва непреки разходи, възстановени въз основа на фиксирана ставка.

Националните органи не следва да допускат практики като предварително отчитане на голяма част от „непреките разходи“, без основните преки разходи реално да са били направени, с цел да се избегне загубата на неусвоени средства по правилото $n+2/n+3$.

Констатации, които могат да бъдат сметени за нередности, са например:

- ако резултатите от метода на изчисление не са били спазени при определянето на ставките;
- когато бенефициентът не е спазил установените ставки или е декларира недовпустими преки разходи, които не са включени в категориите допустими преки разходи, установени от управляващия орган;
- двойно деклариране на един и същ разходен елемент: като „пряк“ разход (изчислен въз основа на принципа за действителни разходи) и като „непряк“ разход (включен във фиксираната ставка)
- когато преките разходи са намалени, без да е направено пропорционално намаление на фиксираната сума на непреките разходи.

Когато одиторите разкрият нередност при преките разходи по даден проект, следва да бъде приложено и пропорционално намаление по отношение на непреките разходи, тъй като в

противен случай те биха надвишили ставката, установена по отношение на допустимите преки разходи.

ГЛАВА II

Фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни таблици за разходите за единица продукт

II.1. ОБЩИ ПРИНЦИПИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ФИКСИРАНИТЕ РАЗХОДИ, ИЗЧИСЛЕНИ ЧРЕЗ ПРИЛАГАНЕ НА СТАНДАРТНИ ТАБЛИЦИ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ЕДИНИЦА ПРОДУКТ

В случая на фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни таблици за разходите за единица продукт, операцията ще получи публична безвъзмездна помощ въз основа на количествено определени дейности, достижения или резултати, умножени по стандартна таблица за разходите за единица продукт, установена от държавите-членки. Вариантът може да бъде използван за всеки вид безвъзмездна помощ, проект или част от проект, когато е възможно да се определят количествата, свързани с дадена дейност, и стандартна таблица за разходите за единица продукт. Обикновено стандартните таблици за разходите за единица продукт се прилагат за лесно определими количества, като брой на часовете за обучение, брой на дните за обучение, придобити сертификати, приключени обучителни модули, изработени консултантски часове, хотелски нощувки или разходи за храна.

Стандартната таблица за разходите за единица продукт може да се основава на процес, като целта е да се покрият действителните разходи за реализиране на операцията чрез възможно най-прецизна приблизителна оценка.

Пример 3: За обучение по ИТ за напреднали с участието на 20 души и включващо 1000 часа, публичната безвъзмездна помощ може да бъде изчислена въз основа на разходите за един учебен час, умножени по броя на часовете за обучаваните лица. Разходите за един учебен час са предварително определени от управителния орган и са посочени в решението за отпускане на безвъзмездна помощ. Ако се допусне например, че управляващият орган е определил разходи от 7 EUR за учебен час за обучавано лице, максималната безвъзмездна помощ за проекта ще бъде $1000 \text{ часа} \times 20 \text{ обучавани лица} \times 7 \text{ EUR/час/ обучавано лице} = 140\,000 \text{ EUR}$.

В края на операцията окончателната безвъзмездна помощ ще бъде изплатена въз основа на реалния брой часове за всяко обучавано лице (този брой може да включва някои оправдани отсъствия, за повече подробности вж. ключова точка 3, буква в) от настоящата глава), въз основа на реалното участие на обучаваните лица и проведените курсове. Ако в крайна сметка в обучението са взели участие само 18 души, 6 от които в продължение на 900 часа, 5 от които — 950 часа, 5 от които — 980 часа и останалите 2 — 1000 часа, броят на общите часове, умножен по броя на обучаваните лица, ще бъде равен на: $900 \times 6 + 950 \times 5 + 980 \times 5 + 1,000 \times 2 = 17\,050$ общ брой часове за обучение, умножен по броя на обучаваните лица. Изплатената безвъзмездна помощ ще възлиза на: $17\,050 \text{ часа за обучение} \times 7 \text{ EUR} = 119\,350 \text{ EUR}$.

В схемата за плащане може също така да се предвидят междинни плащания въз основа на декларираните проведени часове. Но при всички случаи безвъзмездната помощ се изплаща въз основа на реалния напредък на операцията, без обосновка на основните действителни разходи.

Пример 3а: Бенефициентът — регионална камара, организира консултантски услуги за малки и средни предприятия (МСП) в региона. Услугата се предоставя от консултантите на регионалната камара. Въз основа на предишни отчети на „консултантския“ отдел на камарата, цената за един ден за предоставяне на консултации възлиза на 350 EUR. Помощта ще бъде оценена въз основа на следната формула: броят на дните, умножен по 350 EUR.

Пример 3б: Иновационни проекти на МСП

Определени видове проекти, насочени към МСП в областта на научноизследователската и развойната дейност (НИРД), често включват като ключов елемент разходи за персонал. Прилагането на стандартни таблици за разходите за единица продукт като вариант е приемливо опростяване за тези МСП. Разходите за единица продукт за дейностите в този случай се изразяват като почасова ставка, прилагана по отношение на ефективно изработените часове от страна на персонала. Това се определя предварително в решението за отпускане на безвъзмездна помощ, в което се предвижда максималният размер на финансовата помощ да се равнява на максимално допустимия брой изработени часове, умножен по разходите за единица продукт (изчислените разходи за обхванатия персонал).

Имайки за цел покриването на действителните разходи чрез възможно най-прецизна приблизителна оценка и отчитането на различията между отделните региони и отрасли, разходите за единица продукт се определят като почасова ставка съгласно следната формула:

Почасова ставка = брутна годишна заплата (включително законово установени отчисления), разделена на средната нормативна продължителност на работното време, изразена в часове (като се отчита годишният отпуск). Например: почасова ставка = 60 000 EUR/ (1980 часа — 190 часа годишен отпуск) = 60 000/1 790 = 33,52 EUR/час.

Финансовата помощ за операцията се изчислява, като почасовата ставка се умножи по реалния и проверен брой изработени часове. Това задължава МСП да съхраняват цялата придружаваща документация за изработените часове от страна на персонала по проекта. По принцип, намаляване на проверените изработени часове води до намаляване на окончателната сума, която трябва да бъде платена.

Стандартната таблица за разходите за единица продукт може да се основава на процес, както в по-горните примери, или на достижения, както е описано в следния пример:

Пример 4: Програма за помощ при търсене на работа с продължителност 6 месеца (наричана по-нататък „операцията“) може да бъде финансирана въз основа на стандартна таблица за разходите за единица продукт (например 2 000 EUR/човек) за всеки от 20-те участници в операцията, който получи работа и я запази за предварително определен, период, например шест месеца. Изчисляване на максималната безвъзмездна помощ, отпусната за операцията: 20 души x 2 000 EUR/назначение = 40 000 EUR.

Окончателната публична безвъзмездна помощ се изплаща въз основа на реалния резултат от операцията: ако бъде намерена работа само на 17 души и те са я запазили в рамките на изисквания период, окончателната безвъзмездна помощ, която ще бъде платена на бенефициента, е $17 \times 2\,000 \text{ EUR} = 34\,000 \text{ EUR}$.

Управляващият орган може също така да предвиди различни таблици за разходите за единица продукт, приложими за различни дейности (например, едни разходи за единица продукт за един час „теоретично обучение“ на отделно лице, други разходи за единица продукт за един час „практическо обучение“ на обучавано лице и други разходи за един час „последващи мерки за отделно лице“).

II.2. ПОСЛЕДСТВИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ

В допълнение към авансовите плащания в полза на бенефициентите, в схемата за плащане по операциите могат да се предвидят междинни плащания или единствено окончателно плащане въз основа на реалния напредък на операцията (декларирани и проверени проведени часове, умножени по броя на обучаваните лица, както е посочено в пример 3). При всички случаи окончателната сума от безвъзмездната помощ се изплаща въз основа на действителното завършване на операцията, надлежно удостоверено от бенефициента и проверено от управителния орган/междинно звено, без да е необходимо бенефициентът да обосновава своите основни действителни разходи. Една от основните разлики в сравнение с операциите, основани на „действителни разходи“, е липсата на позоваване на отделни придружаващи финансови документи за разходите, изчислени въз основа на стандартна таблица за разходите за единица продукт. **В действителност прилагането на стандартна таблица за разходите за единица продукт предоставя по принцип приблизителна оценка на действителните разходи по операцията.** За разлика от метода на „еднократната сума“, методът на „стандартната таблица за разходите за единица продукт“ не се основава на определена а priori обща сума, която да бъде отпусната за даден постигнат резултат от операцията, а сумата, която се изплаща в полза на бенефициента накрая зависи от постигнатия количествен резултат.

В резултат на това, когато се използват стандартни таблици за разходите за единица продукт, трябва да бъдат взети под внимание следните елементи:

1) основата за изчисление на таблицата за разходите за единица продукт, използвана за операцията, трябва да бъде коректна, справедлива и проверима. Разработването на „стандартните таблици за разходите за единица продукт“ (например 7 EUR на учебен час за обучавано лице, или отпускане на сума в размер на 2 000 EUR, както е посочено в примери 3 и 4) следва да бъде обосновано.

2) като се има предвид, че плащанията ще бъдат изчислявани въз основа на количества, декларираните количества следва да бъдат удостоверени от бенефициента и обосновани и архивирани с оглед на бъдещи проверки и одити. Проверките от страна на междинни звена, управителни органи или одитори ще изискват придружаващи документи за обосноваване на количествата, декларирани от бенефициента — **целта е да се докаже, че заявените дейности или резултатите действително са реализирани.** По-специално това означава, че фокусът на проверките съгласно член 13 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 ще бъде изместен, особено за нематериални операции, от доминиращата роля на финансовите проверки (с цел обосновка на действителните разходи, но също така предоставящи референтни елементи, показващи, че операцията е била осъществена) към технически и физически аспекти на операциите, **като особено внимание се отделя на проверките на място.**

При тези условия безвъзмездната помощ, **изчислена и изплатена въз основа на прилагането на стандартна таблица за разходите за единица продукт, се счита за доказан разход точно както и действителните разходи, придружени от фактури.**

II.3. КЛЮЧОВИ ТОЧКИ ЗА УПРАВИТЕЛНИЯ ОРГАН

Когато даден управляващ орган реши да използва стандартни таблици за разходите за единица продукт, той следва да обърне специално внимание на следните точки:

а) за целите на член 7, параграф 4, подточка ii) от Регламент (ЕО) № 1080/2006 и член 11, параграф 3, буква б), подточка ii) от Регламент (ЕО) № 1081/2006, стандартните таблици за разходите за единица продукт са приложими единствено по отношение на безвъзмездни помощи.

б) изчислението на стандартните таблици за разходите за единица продукт трябва да бъде установено предварително на коректна, справедлива и проверима основа (вж. глава IV, точка 2).

в) взаимовръзка между реализираните количества и плащанията

По принцип, когато декларираните количества намаляват (в сравнение с максимално предвидените), окончателното плащане следва да бъде намалено, „независимо“ от основните действителни разходи по операцията.

Въпреки това, системата за управление следва да е в състояние да разграничава случаите, когато количествените цели (основани на дейността или на резултатите) не са постигнати поради външни фактори, намиращи се извън контрола на бенефициента, а не по негова вина. Например, ако плащането се извършва въз основа на „часове, умножени по броя на обучаваните лица“, плащането не следва да бъде намалявано поради основателно отсъствие на участници, например поради болнични. Освен това, в решението за отпускане на безвъзмездна помощ следва ясно да се посочи максимално допустимият брой разрешени отсъствия, минималният брой часове за обучение, които следва да бъдат доказани за отделно обучавано лице, за да бъде запазена неговата допустимост за операцията, вида на схемата за обучение (задължително участие, считано от началото на обучението, заместване на обучавани лица, които го напускат, и т. н.). Подобни „изключения“, разбира се, трябва да бъдат ясно определени *ex ante* (предварително) в решението за отпускане на безвъзмездна помощ или в акт с равностойна правна сила, и трябва да бъдат установени за всички подобни операции.

г) Обосноваване на декларираните количества

Необходимо е също така да се подчертае, че някои видове стандартни таблици за разходите за единица продукт могат да бъдат по-трудни за обосноваване от други. Поради това изборът на правилния разход за единица продукт, който да бъде използван, ще окаже съществено влияние по отношение на опростяването, административната работа и риска от грешки на управителния орган и бенефициентите.

Отчитайки факта, че посоченото в примери 3 и 3а финансиране се основава на процес, ще продължи да съществува необходимостта от точни присъствени справки, в които подробно се посочват обучителните дейности и се удостоверява реалното присъствие на обучаваните/обучаващите.

От друга страна, ако, както е в пример 4, цените за единица продукт са зададени за изчисление на безвъзмездната помощ за броя лица, които са назначени на работа и запазват работното си място за даден изискван период, единственото изисквано подкрепящо доказателство ще се състои от обосновка на допустимостта на лицето според предварително определените критерии за допустимост, от доказателство за първоначалното наемане на работа на назначеното лице и от неговата трудова заетост в рамките на най-малко 6 месеца. Тези видове таблици имат изразена насоченост към „резултатите“ и са полесни за обосноваване, но обхващат само един аспект от операцията.

д) Избор на стандартни таблици за разходите за единица продукт

Като общ принцип, изборът на стандартна таблица (таблици) за разходите за единица продукт следва да отразява дейността (дейностите) за вида финансирани операции. Например, ако дадена стандартна таблица, като „трудова заети лица след три месеца“ е важна от политическа гледна точка и е очакван краен резултат от редица операции, не би било подходящо да се изплащат всички операции в съответствие с тези критерии, ако финансираната дейност (например обучение) не е пряко свързвана с назначаването на работа, което може да бъде повлияно от много други външни събития (например финансова и икономическа криза).

Една система от стандартни таблици за разходите за единица продукт, основана изцяло на „резултатите“, може да се окаже особено рискова. Ако част от постигнатия резултат не зависи от резултатите и качеството на операцията, съществува риск от недостатъчно финансиране на операциите и бенефициентите. Това се отнася особено за операции, насочени към групи в „затруднено положение“: очакваните цели и резултати обикновено са ниски; всяка система за отпускане на безвъзмездна помощ, основана на тези цели и резултати, ще накара бенефициента да избира между следните варианти: а) отказ от реализирането на операцията с подобна система за отпускане на безвъзмездна помощ; б) реализиране на операцията с ясното предварително съзнание, че ще бъдат понесени финансови загуби, освен ако не могат да се намерят източници на допълнително финансиране (риск от двойно финансиране); или в) „свърхподбор“ на участниците (избор на най-способния да постигне желаните цели и резултати) или понижаване на стандартите с цел постигане на очакваните резултати.

Комбинирането на различни стандартни таблици за разходите за единица продукт (например комбинирането на стандартни таблици за разходите за единица продукт, основани на резултатите) в рамките на една и съща операция е възможно, доколкото различните таблици за разходите за единица продукт обхващат различни разходи.

На последно място, изборът на стандартна таблица за разходите за единица продукт може да позволи на бенефициента да покрие своите фиксирани разходи, в сравнение с променливите разходи, свързани с ефективното участие на обучаваните или други лица. В пример 3 по-горе бенефициентът ще понесе фиксирани разходи за базата за провеждане на обученията, за обучавашите и т. н., независимо от ежедневния и окончателния брой на обучавани лица в учебната зала. Изплащането на крайното салдо по операцията при две обучавани лица по-малко от предвидените в решението за отпускане на безвъзмездна помощ и близо 3000 часа по-малко от планираното може да доведе до изплащане на окончателна безвъзмездна помощ под основните действителни разходи, понесени от бенефициента.

В заключение, изборът на подходяща стандартна таблица (таблици) за разходите за единица продукт от страна на управляващите органи ще бъде от изключителна важност и следва да вземе под внимание всички потенциални предимства и недостатъци. Идеалната

стандартна таблица за разходите за единица продукт би могла да включва следните качества: ясна и пряка връзка с операцията, лесни за обосноваване количества, осигуряване на икономическия баланс на операцията и на бенефициента, намаляване на риска от „свърхподбор“ на участниците и ясно разграничение между безвъзмездни помощи и обществени поръчки. В случая на стандартна таблица (таблици) за разходите за единица продукт фокусът на проверката съгласно член 13 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 ще бъде изместен, особено за нематериални операции, от доминиращата роля на финансовите аспекти към технически и физически аспекти на операциите, **като особено внимание се отделя на проверките на място.**

II.4 ОДИТЕН ПОДХОД

Комисията няма да проверява придружаващите финансови документи за разходи, обхванати от стандартна таблица за разходите за единица продукт. Одитите ще обхващат метода за изчисление, използван за достигане на стандартните таблици за разходите за единица продукт, и правилното прилагане на метода в отделните проекти. Проверките на метода за изчисление ще се извършват на ниво управляващ орган/междинно звено, докато правилното прилагане на ставката ще се проверява на ниво бенефициент.

Одитите ще бъдат фокусирани главно върху проверката дали са изпълнени условията, установени по отношение на резултати като основа за възстановяване на разходи. Това могат да бъдат часовете за обучение (предварително определена сума, изплащана за един проведен час за обучение, като в този случай одиторът следва да провери броя на проведените часове за обучение), изработените часове (фиксирана сума, изплащана за един изработен час, например в сферата на научноизследователски програми, като в този случай одиторът следва да провери какъв е броят на работните часове), командировъчните разходи (фиксирана сума, изплащана на ден, като в този случай одиторът следва да провери реалния брой командировъчни дни) или други параметри, установени в зависимост от вида на проектите.

При всички случаи одиторът проверява дали декларираната сума е равна на стандартната ставка за единица продукт или услуга, умножена по реално доставеното количество стоки и услуги. Ако в поканите за представяне на предложения или в решението за отпускане на безвъзмездна помощ са посочени други условия, одиторите също така проверяват изпълнението на тези условия.

Ставките съгласно стандартните таблици за разходите за единица продукт по отношение на определени стоки или услуги могат да включват компонент за непреки разходи (за организация и управление).

Констатации, които могат да бъдат счетени за нередности, са например:

- пренебрегване на резултатите, получени при прилагане на метода за изчисление, установен за възстановяване на разходи. Например, ако стандартната ставка, която може да бъде приложена, е 10 EUR за учебен час, ще се приложи финансова корекция, когато е декларирана по-висока сума за час;
- липса на придружаващи документи за обосноваване на резултатите или резултати, които са частично обосновани, но изцяло платени. Ако например са отчетени 100 000 часа (x участници в обученията), но само 85 700 часа са обосновани с придружаващи документи, ще бъде приложена финансова корекция за разликата.

ГЛАВА III

Еднократни суми

III.1. ОБЩИ ПРИНЦИПИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЕДНОКРАТНИТЕ СУМИ

За малки операции и малки органи еднократните суми представляват значително опростяване, тъй като финансовите правила на структурните фондове са доста строги. Системата за възстановяване на действителни разходи често е изисквала малките местни бенефициенти да купуват тясно специализирани експертни оценки в тази област. В резултат на това тези бенефициенти са склонни да проявяват голямо нежелание да кандидатстват за подкрепа от структурните фондове, дори и ако техните операции напълно отговарят на стратегическите приоритети на ЕС.

В случая с еднократните суми, всички допустими разходи или част от допустимите разходи по дадена операция се възстановяват въз основа на предварително установена еднократна сума (установяването на еднократната сума следва да бъде обосновано) в съответствие с предварително установени договорености по отношение на дейностите и/или резултатите. Безвъзмездната помощ се изплаща, ако предварително установените договорености по отношение на дейностите и/или резултатите са изпълнени.

Възможността за еднократните суми представлява прилагане на принципа за пропорционалност, който цели облекчаването на административната работа за малки операции и подпомагане на достъпа на НПО (но не единствено на НПО) до структурните фондове.

Това е причината еднократните суми, които попадат в приложното поле на член 7, параграф 4, подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1080/2006 и на член 11, параграф 3, буква б), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1081/2006, да бъдат ограничени до суми под 50 000 EUR. Тази сума отговаря на публичния принос за дейността, подпомогната от еднократната сума (с изключение на принос от частния сектор, ако има такъв принос). Дори при възможност за комбиниране на няколко еднократни суми, за да се обхванат различни категории допустими разходи или различни проекти в рамките на една и съща операция (вж. глава IV, точка 5), общият обем на еднократните суми не трябва да надвишава 50 000 EUR за дадена операция.

Пример 5: НПО, която управлява детска ясла, се нуждае от помощ за започване на нова дейност. Тя кандидатства за отпускането на еднократна сума, като предоставя подробен проектобюджет за започване на дейността и нейното управление в продължение на една година. След изтичането на първоначалния едногодишен период дейността ще бъде поддържана самостоятелно. Например, еднократната сума трябва да покрие разходите за заплата на едно лице, отговарящо за грижите за децата в рамките на една година, амортизацията на новото оборудване, разходите за популяризиране на тази нова дейност и непреките разходи, свързани с управленски и счетоводни дейности, сметки за вода, електричество, отопление, наем и т. н. Въз основа на подробен проектобюджет и на базата на сравнение с подобни операции, управляващият орган отпуска еднократна сума от 47 500 EUR, включваща всички тези разходи. В края на операцията тази сума ще бъде изплатена на НПО въз основа на постигнатия резултат, ако са били положени грижи за договорен брой от 10 деца допълнително. Поради това не е необходимо да бъдат обосновавани направените действителни разходи, свързани с тази дейност.

Споразумението за еднократна сума може също така да бъде използвано в случая на безвъзмездни помощи, при които не е подходящо използването на стандартни таблици за разходите за единица продукт, като например изготвянето на инструментариум, организирането на малък местен семинар и т. н.

Пример 6: НПО на ромите кандидатства за организирането на местен семинар и за изготвянето на инструментариум за социално-икономическото положение на ромската общност в един регион на държава-членка. Решението за отпускане на безвъзмездна помощ ще съдържа подробен проектобюджет и целите на безвъзмездната помощ, 1) организирането на семинара и 2) изготвянето на инструментариум за изостряне на вниманието на работодателите в региона към специфичните проблеми на ромите.

Поради размера и целта на операцията (малка операция с разходи, които не подлежат на лесна количествена оценка чрез стандартна таблица за разходите за единица продукт) и характера на бенефициента (местна НПО) управляващият орган решава да използва споразумението за еднократна сума.

За да изчисли размера на еднократната сума, управляващият орган изисква подробен проектобюджет за всяка операция: след като е постигната договореност относно подробния проектобюджет, размерът на еднократната сума е установена на 45 000 EUR, разделена за два проекта — 25 000 EUR за семинара и 20 000 EUR за инструментариума.

Ако бъдат спазени условията за безвъзмездната помощ (организиране на семинар, изготвяне на инструментариум), накрая ще бъдат изплатени 45 000 EUR. Придружаващият документ, изискван за изплащането на безвъзмездната помощ (и впоследствие архивиран) ще послужи като доказателство, че семинарът е бил организиран и изготвянето на инструментариума е приключило. Ако бъде реализиран само един от проектите (например този за семинара), безвъзмездната помощ ще бъде намалена до тази част (25 000 EUR), в зависимост от условията за безвъзмездната помощ (възможно е наличието на условна клауза в съответствие с връзката между двата проекта).

Пример 7: С цел рекламиране на местни продукти група от малки предприятия желае да участва заедно в търговско изложение. Поради ниската стойност на операцията управляващият орган решава да използва еднократна сума за изчисляването на публичната помощ. За тази цел групата от предприятия е поканена да представи бюджет за разходите за наем, поддръждане и използване на щанд. Въз основа на това предложение е определена сума от 20 000 EUR. Плащането в полза на бенефициента ще бъде извършено въз основа на доказателство за участието в изложението. Одобреният бюджет от 20 000 EUR следва да бъде запазен с оглед на бъдещи одити (проверка на изчисляването ex ante на еднократната сума).

III.2. ПОСЛЕДСТВИЯ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ

В допълнение към авансовите плащания в полза на бенефициентите, в решението за отпускане на безвъзмездна помощ може да се предвидят междинни плащания и окончателно плащане или само окончателно плащане. При всички случаи окончателното плащане се извършва въз основа на приключването единствено на операцията, удостоверявано от бенефициента и проверено от управителния орган/междинно звено, без да е необходимо бенефициентът да обосновава основните действителни разходи. Една от

основните разлики в сравнение с операциите, основани на „действителни разходи“, е липсата на позоваване на отделни придружаващи финансови документи за разходите, изчислени въз основа на прилагането на еднократна сума. **Що се отнася до стандартните таблици за разходите за единица продукт, прилагането на еднократната сума по принцип предоставя приблизителна оценка на действителните разходи по операцията.**

В резултат на това, когато се използват еднократни суми, следва да бъдат взети под внимание следните елементи:

1) Изчисляването на еднократната сума трябва да бъде коректно, справедливо и проверимо. Определянето на „еднократната сума“ (например 45 000 EUR, както е в пример 6) следва да бъде обосновано и тази обосновка, заедно с всички нейни подробности за определянето на еднократната сума, е част от одитната следа на операцията.

2) Като се има предвид, че плащанията ще бъдат изчислявани след реализацията на операцията, посочена в решението за отпускане на безвъзмездна помощ, доказателството (доказателствата) за изпълнението на операцията следва да бъде удостоверено от бенефициента, обосновано и архивирано с оглед на бъдещи проверки и одити.

Проверките от страна на междинни звена, управителни органи или одитори ще изискват придружаващи документи, за да се докаже, **че заявените дейности действително са били реализирани.** Що се отнася до стандартните таблици за разходите за единица продукт, фокусът на проверките съгласно член 13 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 ще бъде изместен, особено за нематериални операции, от доминиращата роля на финансовите проверки (с цел обосновка на действителни разходи, но също така предоставящи референтни елементи, показващи, че операцията е била осъществена) към технически и физически аспекти на операциите. Особено внимание следва да се отдели на проверките на място.

Що се отнася до метода на стандартна таблица за разходите за единица продукт, при такива условия разходите, изчислени и възстановени въз основа на еднократна сума, се считат за доказан разход точно както и действителните разходи, подкрепени с фактури.

III.3 Ключови точки за управителния орган

Когато управляващият орган реши да използва еднократни суми, той обръща специално внимание на следните точки:

а) за целите на член 7, параграф 4, подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1080/2006 и член 11, параграф 3, буква б), подточка iii) от Регламент (ЕО) № 1081/2006, еднократните суми са приложими единствено по отношение на безвъзмездни помощи.

б) изчислението на еднократните суми трябва да бъде установено предварително на коректна, справедлива и проверима основа (вж. глава IV, точка 2).

в) взаимовръзката между реализираната операция и плащанията

Основната разлика между еднократните суми и системата от стандартни таблици за разходите за единица продукт се състои в това, че плащанията в полза на бенефициента не са пропорционални на количествата. При стандартните таблици за разходите за единица продукт, когато количествата намаляват, безвъзмездната помощ намалява пропорционално. При еднократните суми тази „пропорционална връзка“ между количествата и плащанията не се прилага. Изчисляването на безвъзмездната помощ ще има много повече „двуполюсен“ характер. В пример 6 например, ако семинарът бъде организиран, ще бъде

изплатена безвъзмездна помощ в размер на 25 000 EUR, а ако не бъде организиран — няма да бъде изплатена никаква сума.

Подобен подход има едно важно последствие: дори и да не е задължителна, възможността за наличието на няколко нива на окончателни плащания следва да бъде предвидена с цел да се предотврати „прекалено двуполюсният“ подход: в случая на организиране на семинар например, могат да бъдат въведени два етапа, първият — за концептуалната фаза (изготвяне на програмата, изпращане на поканите, ...), а вторият — за провеждането на самия семинар (разходи за настаняване, храна, ...).

За малки операции, при които могат да бъдат определени някакви количества, органите следва да избират между еднократни суми и стандартни таблици за разходите за единица продукт. Например в „опростения“ пример 5 за детската ясла безвъзмездната помощ ще бъде изплатена въз основа на факта, че работното място в детската ясла е било създадено и поддържано в продължение на 12 месеца. Един двуполюсен подход би довел до изплащане на 0 EUR, ако работното място е създадено и поддържано само в продължение на 10 месеца. Едно алтернативно решение би било използването на стандартна таблица за разходите за единица продукт, основана на месечните разходи, което в този случай би било много по-благоприятно в сравнение с еднократните суми. Друго решение по отношение на еднократните суми би било плащането да се извърши, в случай че работното място е създадено и поддържано в продължение на 12 месеца в рамките на период от 15 месеца.

г) Обосноваване на окончателния размер на еднократна сума

Решението за отпускане на безвъзмездна помощ за бенефициента следва да бъде изготвено много внимателно с цел да се определи на каква основа ще бъдат извършвани плащания и как те ще бъдат намалявани, в случай че целите не бъдат постигнати. Този въпрос за намаляване на безвъзмездната помощ е особено важен в случая с еднократните суми поради потенциалните проблеми, които могат да възникнат вследствие на двуполюсният подход, при който не съществуват други възможности, различни от изплащането на 0 % или на 100 % от безвъзмездната помощ (вж. буква в)).

Особено внимание следва да бъде отделено на възможността за прилагане на практика на изплащането на безвъзмездната помощ под формата на еднократна сума. С оглед на това, че някои еднократни суми могат да бъдат изцяло независими от количества, съществува риск от твърде общо или твърде теоретично формулиране на дейностите/результатите/достиженията, които трябва да бъдат реализирани или достигнати, за да се задейства плащането, което би могло да доведе до липса на възможност за изплащане на безвъзмездната помощ при прозрачни и справедливи условия. Пряко свързан с проблема за формулирането на дейностите/результатите/достиженията е въпросът за придружаващите документи, необходими за тяхното оценяване: те също следва да бъдат посочени в решението за отпускане на безвъзмездна помощ. В случая на нематериални операции тази точка е от изключително значение, за да се предоставят гаранции, че операцията действително е била организирана.

Например ако изплащането на безвъзмездна помощ под формата на еднократна сума се задейства при организирането на семинар, управляващите органи следва да уточнят в решението за отпускане на безвъзмездна помощ какви видове придружаващи документи следва да бъдат изготвени, за да бъде обосновано организирането на семинара: присъствени списъци, документи от семинара, снимки от семинара, публикации в пресата и т. н.

д) Избор на еднократна сума

Изборът на дейностите/резултатите/достиженията, обхванати от еднократна сума, следва същите принципи като стандартните таблици за разходите за единица продукт:

- той следва да отразява вида на финансираните операции, като се опитва да смекчи външните фактори, които биха могли да повлияят върху реализирането на операцията;
- еднократни суми, основани изцяло на „резултатите“, са рисковани и не следва да увеличават допълнително риска от „прекалено двуполусния“ подход.

В заключение, изборът на подходяща еднократна сума (суми) от страна на управляващите органи следва да взема под внимание всички потенциални предимства и недостатъци, включително и въпроса за използването на еднократни суми вместо стандартна таблица за разходите за единица продукт, действителните разходи или фиксираната ставка за непреки разходи. Идеалната еднократна сума би могла да се характеризира със следните качества: ясна връзка с операцията, лесен и еднозначен начин за обосноваване на дейностите/резултатите/достиженията, осигуряване на икономическия баланс на операцията и на бенефициента (особено чрез въвеждането на няколко нива на плащания), понижаване на риска от „свърхподбор“ на участниците и ясно разграничение между безвъзмездни помощи и обществени поръчки.

От голямо значение би било бенефициентите да намерят в решението за отпускане на безвъзмездна помощ точните изисквания за обосноваване на заложените специфични резултати или достижения. Например, ако **само част** от заложените в решението за отпускане на безвъзмездна помощ резултати или достижения бъдат постигнати, няма да бъде отпуснато никакво плащане.

III.4 ОДИТЕН ПОДХОД

Комисията няма да проверява придружаващите финансови документи за разходи, обхванати от еднократната сума. Одитите ще обхващат както метода за изчисление, използван за достигане на еднократните суми за определени резултати, така и правилното прилагане на метода в отделния проект. Проверките на метода за изчисление се извършват на ниво управляващ орган/междинно звено, докато правилното прилагане на еднократната сума се проверява на ниво бенефициент.

Както и в случая със стандартните таблици за разходите за единица продукт, одитът ще се фокусира главно върху проверката по отношение на резултатите, изисквани за възстановяване на еднократната сума. Например, ако плащането на еднократната сума се отнася за приключването на обучителна програма в рамките на определен срок, одитът следва да провери дали програмата действително е приключила в рамките на изисквания период, дали е била осъществена в съответствие с условията, посочени в решението за отпускане на безвъзмездна помощ, и т. н.

Както и в случая със стандартните таблици, еднократните суми могат да включват компонент за непреки разходи.

Като цяло се очаква плащането на еднократни суми да е свързано с приключването на проекта. Одиторите не следва да одобряват еднократни суми, които са били платени и декларирани пред Комисията предварително и изцяло, без преди това да е реализирана съответната част от проекта.

Обикновено плащането на еднократни суми ще бъде свързано с доставката на определен продукт или услуга. За разлика от стандартните таблици за разходите за единица продукт, плащането в полза на бенефициента не е пропорционално на доставените количества (единици). При еднократните суми доставката на продукт или услуги води до плащане в

размер на 100 %, докато липсата на доставка или доставката на част от услугата или продукта води до неизплащане на безвъзмездната помощ (освен ако в решението за отпускане на безвъзмездна помощ не са ясно посочени междинни етапи при плащания, свързани с такива междинни етапи). Одиторите проверят дали клаузите на решението за отпускане на безвъзмездна помощ са били правилно приложени и дали изплатените и декларираните суми отразяват плащането, предвидено в решението за отпускане на безвъзмездна помощ. Констатация, която може да бъде счетена за нередност, е примерно случаят, при който бенефициентът не е доставил пълния обем на услугите или продуктите, предвидени в решението за отпускане на безвъзмездна помощ. В такива случаи се прилага цялостна корекция на платената и декларирана еднократна сума.

ГЛАВА IV

Общи хоризонтални разпоредби

IV.1. ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ФИКСИРАНА СТАВКА ЗА НЕПРЕКИ РАЗХОДИ, СТАНДАРТНИ ТАБЛИЦИ ЗА РАЗХОДИТЕ ЗА ЕДИНИЦА ПРОДУКТ И ЕДНОКРАТНИ СУМИ

В член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) 1081/2006 и член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006 се съдържат четири условия, които трябва да бъдат изпълнени от методите за установяване на фиксирана ставка за непреки разходи, еднократни суми и стандартни таблици за разходите за единица продукт, вместо да се посочва метод за изчисляването им: изчисленията трябва да бъдат направени предварително и да бъдат коректни, справедливи и проверими. Тези условия позволяват управлението на безвъзмездните помощи да бъде опростено, като успоредно с това се поддържа ефективен контрол върху разходите. Действително, докато при системата от действителни разходи контролът както върху стойността, така и върху количеството на постъпващите средства за проекта се извършва *ex-post*, с предложените разпоредби за стандартни таблици за разходите за единица продукт и еднократни суми контролът върху размера на постъпващите средства се извършва *ex-ante* и единствено контролът върху количеството се извършва *ex-post*.

IV.2. УСЛОВИЯ, КОИТО СЛЕДВА ДА БЪДАТ СПАЗВАНИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОПРОСТЕНИТЕ РАЗХОДИ

***IV.2.1* Необходимо е предварително да бъде установено:**

От съществено значение е чрез решението за отпускане на безвъзмездна помощ бенефициентите да бъдат осведомени относно точните изисквания за доказване на декларираните разходи и целевите специфични резултати или достижения, които следва да бъдат постигнати.

Поради това опростените варианти за разходите следва да бъдат определени *ex ante* и трябва да бъдат включени например в поканата за представяне на предложения или най-малко в решението за отпускане на безвъзмездна помощ. Съответните правила и условия следва да бъдат въведени в националните правила за допустимост, приложими за оперативната програма¹³. Това означава също, че веднага щом бъдат установени стандартната таблица за разходите за единица продукт, ставката или размерът (в случая на еднократни суми), те не могат да бъдат променяни по време на или след реализацията на дадена операция с цел компенсиране за увеличаване на разходите или на неусвояване на наличния бюджет.

Обхватът на опростените варианти за разходите, които ще бъдат прилагани, т. е. категорията проекти, дейностите на бенефициентите, за които ще се предлагат, следва да бъдат ясно установени.

Държавите-членки следва да се опитват да намират баланс между един по-широк обхват на прилагане, за да гарантират съответствието с условията за „коректност и справедливост“, и

¹³ Или на национално/регионално ниво, или специално за конкретната програма.

един по-тесен обхват, който съдържа риск от прекалено диференциране на ставките и може да осуети целта за опростяване.

*IV.2.2 Изискване за **коректност**:*

Изчисляването трябва да бъде разумно, т. е. да се основава на действителността, да не бъде прекомерно или крайно. Ако в миналото дадена стандартна таблица за разходите за единица продукт е била успешно прилагана със стойности между 1 и 2 EUR, службите на Комисията не биха очаквали таблица със стойност 7 EUR. От тази гледна точка методът, използван за идентифицирането на разходите за единица продукт или на фиксираната ставка или на еднократната сума ще бъде от изключително значение. Управляващият орган трябва да е в състояние да обясни и обоснове всеки направен от него избор. Един „идеален“ справедлив метод за изчисление би могъл да адаптира ставките към специфичните условия или нужди. Например, изпълнението на даден проект може да е по-скъпо в един отдалечен регион, отколкото в един централен регион поради по-високите транспортни разходи; този елемент следва да бъде взет под внимание при вземането на решение относно еднократната сума или ставката, които следва да бъдат платени за подобни проекти в двата региона. При всички случаи, не трябва да се злоупотребява с опростените разходи (например правилото за фиксирана ставка не следва да води до изкуствено увеличаване на разходите по операцията и операциите не следва да бъдат разделяни с цел да се направи възможно системното използване на еднократни суми).

Целта на одитната дейност ще бъде да провери основата, използвана за установяване на ставките, и дали окончателно определените ставки действително съответстват на тази основа.

*IV.2.3 Изискване за **справедливост**:*

Основният смисъл на понятието „справедливост“ се изразява в липсата на отдаване на предпочитание на едни бенефициенти или операции за сметка на други. Изчислението на стандартната таблица за разходите за единица продукт, на еднократната сума или на фиксираната ставка следва да гарантира равпоставено третиране на бенефициентите и/или операциите.

Примери в тази насока са разлики в ставките или размерите, които не са обосновани с обективни характеристики на бенефициентите или операциите или чрез изрични цели на политиката.

Одиторите няма да приемат методи за изчисление, които необосновано дискриминират определени групи бенефициенти или видове операции.

*IV.2.4 Изискване за **проверимост***

Определянето на фиксирани ставки, на стандартни таблици за разходите за единица продукт или на еднократни суми трябва да се основава на документални доказателства, които могат да бъдат проверени. Управляващият орган трябва да е в състояние да покаже използваната основа за тяхното изготвяне. От ключово значение е да се гарантира съответствие с принципа за стабилно финансово управление. Тази проверка ще бъде част от одитната следа. Няма да се приема определяне ex nihilo на стандартни таблици за разходите за единица продукт, на фиксирана ставка или на еднократни суми.

При определяне на стандартните таблици за разходите за единица продукт, на еднократните суми или на фиксираните ставки за непреки разходи, управляващият орган следва да вземе документирано решение (а не неформално одобрение) и в това обосновано решение следва да се посочва приложената основа. На практика натрупаният опит по отношение на „правилото за фиксирана ставка за непреки разходи“ показва, че могат да бъдат използвани редица методи за предварително установяване на еднократни суми и стандартни таблици за разходите за единица продукт, като най-често използваният сред тях е анализът на исторически данни (проучване, статистически анализ и т. н.).

При все това, могат да бъдат използвани и други методи, при които изчислението се основава на анализ на структурата на текущите действителни разходи във връзка с таблицата за разходите за единица продукт, като например командировъчни разходи, стипендии за обучения, пазарни цени, подобни таблици, използвани от държавни органи, доколкото тези методи отговарят на условията, посочени в член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) 1081/2006 и член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006, и са приложими в подобни случаи.

Дори и това да поражда допълнителна административна работа при тяхното определяне, възможно е също така изчисляването на разходите за единица продукт или на еднократните суми да се извърши въз основа на анализ на подробен проектобюджет, предложен от кандидат-бенефициента, като се направи сравнение с очакваните резултати и сравними операции.

Възможно е също така да се предвиди възможността държавите-членки да работят на принципа на покана за представяне на предложения: дадена държава-членка публикува предварително основата, върху която ще изчислява безвъзмездните помощи под формата на еднократни суми, както и че тя също е *коректна, справедлива и проверима*. Това означава, че кандидатите следва да бъдат осведомени относно критериите, на които се основава безвъзмездната помощ, както и че тези критерии следва да бъдат стандартни и да се прилагат за всички кандидати по отношение на едни и същи видове проекти. Например, в случая на покана за представяне на предложения управляващият орган следва да бъде в състояние да отговори на въпроси като: „Съдържа ли поканата за представяне на предложения всички необходими подробности? Добре ли са описани и обяснени предварително елементите, необходими за определяне на еднократната сума? Проверява ли управляващият орган дали например разходите, включени в представения подробен проектобюджет, са разумни и приемливи с оглед определяне на еднократната сума в решението за отпускане на безвъзмездна помощ?“. Друго решение би било държавата-членка да определи еднократна сума за дадена дейност и да публикува покана за представяне на предложения въз основа на тази сума, като финансира най-добрите предложения.

IV.2.5 Одитна пътека

При одитирането на метода за изчисление Комисията ще се фокусира върху проверката на спазването на горепосочените условия и няма да поставя под съмнение причините за избирането на даден метод вместо друг. Отговорните органи следва да поддържат надлежни регистри за метода за изчисление и следва да са в състояние да покажат основата, върху която е било взето решение за фиксираните ставки, за стандартните таблици за разходите за единица продукт или за еднократните суми. Поддържаните регистри за метода за изчисление са предмет на изискванията на член 90 от Регламент (ЕО) № 1083/2006.

IV.2.6 Адаптиране на фиксирана ставка за непреки разходи, на еднократни суми и на стандартни таблици за разходите за единица продукт

В член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) 1081/2006 и член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006 не се съдържат никакви разпоредби относно адаптирането на фиксирана ставка за непреки разходи, на еднократни суми и на стандартни таблици за разходите за единица продукт. Следователно това адаптиране не е задължително. Управляващият орган обаче може да сметне за необходимо да адаптира ставките при публикуването на нова покана за представяне на предложения или може да прави това периодично с цел отчитане на индексацията или на икономическите промени, например в енергийните разходи, нивата на работните заплати и т. н. Ставките могат да бъдат обвързани с подходящ индекс или да бъдат преразглеждани периодично¹⁴.

Адаптираните ставки следва да се прилагат единствено по отношение на бъдещи проекти, а не с обратно действие (вж. глава IV, точка 3).

Всяко предприето преразглеждане следва да бъде подкрепено с надлежна придружаваща документация за обосноваване на адаптираните ставки или суми.

IV.3 ОБЩ ОДИТЕН ПОДХОД

Прилагането на опростени варианти за разходите означава преминаване от подхода на проследяване на всяко евро от съфинансираните разходи към отделни придружаващи документи. Поради това в случаите, когато са използвани тези варианти, за целите на определянето на законосъобразността и редовността на разхода одиторите няма да извършват одит на действителните разходи, служещи като основа за фиксираната ставка по отношение на непреките разходи, на стандартните таблици за разходите за единица продукт или на еднократните суми. Когато са използвани опростени варианти за разходите, Комисията и националните одитни органи ще продължат да проверяват разходите по съфинансирани операции и да провеждат проверки на законосъобразността и редовността. Независимо от това, тези одити ще се извършват по различен начин, въз основа на метода за изчисление, използван за определяне на фиксираните ставки и на еднократните суми, а не въз основа на придружаващите финансови документи по даден проект.

Изключително важно е да се подчертае, че ако държавата-членка е въвела добре изградена методология, спазваща принципите за стабилно финансово управление, и липсват сведения за измама или злоупотреба, Комисията няма да поставя под въпрос националната система.

Одитната методология, която ще бъде прилагана в случаите на използване на фиксирани ставки за непреки разходи, на стандартни таблици за разходите за единица продукт и на еднократни суми, ще включва следните проверки:

1. Проверка на метода за изчисление, използван за установяване на фиксираните ставки, на стандартните таблици за разходите за единица продукт или на еднократните суми, който следва да бъде установен предварително и да бъде коректен, справедлив и проверим;

¹⁴ Прегледът може да се основава също така на „успеваемостта“ на ставката. Например, при недостатъчен интерес или липса на всякакъв интерес към обучаването на трайно незаети лица при определена ставка, това би могло да означава, че ставката не е установена правилно (неподходящ баланс между плащанията по процес и плащането по фактори за успех).

2. Проверка на правилното прилагане на установения метод чрез проверяване на резултатите/достиженията на проекта;
3. Проверка на преките разходи (или на тяхното изчисление в случая на използване на други опростени варианти за разходите при тяхното изчисление) въз основа на принципа на „действителните разходи“, в случая на фиксирани ставки за непреки разходи.

Важно е да се отбележи, че опростените варианти за разходите имат за цел да се намали тежестта от съхраняването на подробни придружаващи финансови документи. Това не отменя задължението за пълно спазване на приложимите общностни и национални правила, като например тези за публично достойние, обществени поръчки, равни възможности, устойчива околна среда, държавни помощи и т. н.

IV.4. ВЛИЗАНЕ В СИЛА С ОБРАТНО ДЕЙСТВИЕ НА СТАНДАРТНИТЕ ТАБЛИЦИ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ЕДИНИЦА ПРОДУКТ И НА ЕДНОКРАТНИТЕ СУМИ

Разпоредбите относно стандартните таблици за разходите за единица продукт и еднократните суми (както и за непреки разходи, основани на фиксирана ставка, за ЕФРР) се прилагат от 1 август 2006 г.

Тази възможност за прилагане с обратно действие е предвидена с цел да се гарантира правната сигурност във връзка с допустимостта на разходите за някои операции, при които вече са използвани някои особени случаи на стандартни таблици за разходите за единица продукт съгласно национални схеми.

Като се има предвид, че фиксираната ставка, еднократните суми и стандартните таблици за разходите за единица продукт трябва да бъдат определени предварително, прилагането с обратно действие по отношение на вече започнали операции въз основа на действителни разходи по принцип може да бъде проблематично. На практика подобно прилагане с ретроактивен ефект може да означава най-общо изменение на всички правни актове и откриването на възможността за всички операции с цел осигуряване на равнопоставено третиране. Това би довело до доста усилия за националните органи и за бенефициентите, както и до потенциални несъответствия между действителните разходи и опростените варианти за разходите.

При всички случаи, ако даден управляващ орган възнамерява да прилага с обратно действие опростените варианти за разходите, това не следва да се извършва при приключване на операцията. Това е причината, поради която Комисията силно препоръчва като общ принцип да се избягва ретроактивното прилагане на опростените варианти за разходите. В случая на многогодишни операции обаче е възможно приключване на сметките и на съответните дейности по операцията след реализирането на първата част на операцията, след което да се въведе вариант за стандартни таблици за разходите за единица продукт или еднократни суми за оставащата част/период от операцията. В такива случаи периодът, за който са декларираны действителни разходи, следва да бъде ясно разграничен от периода, за който са декларираны разходи въз основа на опростените варианти за разходите, с цел да се избегне деклариране на разходите по проекта по две системи и двойно деклариране.

IV.5. КОМБИНИРАНЕ НА ВАРИАНТИ

В член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006 и член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006 се предвижда възможността управляващият орган да избира между четири варианта за управление на безвъзмездни помощи, съфинансирани от програма на ЕФРР или на ЕСФ:

- а) действителни разходи, включващи както преки, така и непреки разходи,
- б) непреки разходи, изчислени на фиксирана основа на преки разходи
- в) фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни таблици за разходите за единица продукт,
- г) еднократни суми.

С цел да се предотврати евентуално двойно финансиране на един и същ разход, вариантите могат да бъдат комбинирани само в следните случаи:

- 1) всеки от тях трябва да обхваща различни категории допустими разходи,
- или 2) те трябва да бъдат използвани за различни проекти в рамките на една и съща операция (по дефиниция операцията представлява проект или група от проекти).

Случай 1: Различни категории допустими разходи

Пример за обучителна сесия, комбинираща:

- стандартна таблица за разходите за единица продукт за възнагражденията на обучаващите, например 450 EUR/ден;
- действителни разходи: наем на зала = 800 EUR/месец за период от 6 месеца;
- фиксирана ставка за непреките разходи, например 10 % от преките разходи.

В края на обучението, ако са обосновани 100 дни на обучаващите, безвъзмездната помощ ще бъде изплатена на следната основа:

Преки разходи:

възнаграждения на обучаващите: $100 \text{ дни} \times 450 \text{ EUR} = 45\,000 \text{ EUR}$

учебна зала 6 месеца $\times 800 \text{ EUR} = 4\,800 \text{ EUR}$

общо преки разходи: 49 800 EUR

Непреки разходи: 10 % от преките разходи = $10 \% \times 49\,800 \text{ EUR} = 4\,980 \text{ EUR}$

Безвъзмездна помощ, която следва да бъде платена: $[45\,000 \text{ EUR} + 4\,800 \text{ EUR}] + 4\,980 \text{ EUR} = \mathbf{54\,780 \text{ EUR}}$

В този случай изглежда се касае за различни категории разходи: възнаграждения на обучаващи, наем на зала, непреки разходи. При все това, с цел да се провери липсата на двойно финансиране, органите трябва да гарантират, че стандартната таблица за разходите за единица продукт няма отношение към никакви разходи, свързани с наемането на зала или с други непреки разходи (примерно заплати на административния персонал или на счетоводителя). Съответно същото се отнася за определянето на непреките разходи, които не следва да имат отношение към разходите, обхванати от стандартната таблица за разходите за единица продукт или към действителните разходи за наемане на залата.

При наличие на рискове от припокриване управляващият орган трябва да избере подходящия вариант за отпускане на безвъзмездна помощ за операцията с цел да се предотврати (риск от) евентуално двойно финансиране.

Като се има предвид, че стандартните таблици за разходите за единица продукт или фиксираната ставка за непреки разходи трябва да бъдат проверими, във всеки един момент ще бъде възможно да се провери липсата на двойно финансиране. При все това, тази проверка трябва да вече да е направена *ex ante* от страна на управителния орган още в момента на избиране на варианта на управление.

Случай 2: Финансиране на различни проекти в рамките на една и съща операция

Пример за операция от два етапа, която комбинира проект за обучение на млади безработни, последвано от семинар за потенциални работодатели в региона. Свързаните с обучението разходи могат да бъдат платени въз основа на стандартни таблици за разходите за единица продукт (например 1000 EUR/обучителен ден). Семинарът ще бъде платен въз основа на еднократни суми.

Като се има предвид, че се касае за два различни проекта в рамките на една и съща операция, не съществува риск от двойно финансиране, доколкото разходите по всеки отделен проект са ясно разграничени.

От одитна гледна точка, в случая на комбиниране на варианти, освен изискваните проверки за отделните видове „опростени разходи“, описани в предходните глави, одитът следва да провери дали части от операцията не са били отчетени чрез използване на повече от един вид варианти и това да е довело до двойно деклариране на разходи.

IV.6. ВЛИЯНИЕ НА ОПРОСТЕНИТЕ ВАРИАНТИ ЗА РАЗХОДИТЕ ВЪРХУ ЗАВЕРЯВАНЕТО НА РАЗХОДИ

Опростените варианти за разходите променят концепцията за разходи, „платени“ от бенефициенти, които трябва да бъдат заверени в отчета за разходите. Държавите-членки все още имат възможността да правят авансови плащания в полза на бенефициентите в допълнение към междинните плащания или към окончателното плащане, но определението за това какво се счита за авансово плащане ще бъде различно. В случая на фиксирана ставка за непреки разходи непреките разходи се считат за „платени“ в съответно съотношение спрямо преките разходи: ако 50 % от преките разходи са платени от бенефициента, 50 % от непреките разходи (при всички случаи непревишаващи установените 20 % процента от преките разходи) могат да се считат за платени. Съответно, когато голяма част „непреки разходи“ е била отчетена предварително, без основните преки разходи реално да са били извършени, те следва да се считат за недопустими за сертифициране пред Комисията към момента на деклариране на свързаните разходи, тъй като ще бъдат разглеждани като авансово плащане в полза на бенефициента.

Също така, в случаите на стандартна таблица за разходите за единица продукт и еднократни суми понятието „платени разходи“ не се разбира в традиционния смисъл. „Платените разходи“ се изчисляват въз основа на декларираните и заверени количества, а не въз основа на плащания, направени в полза на бенефициента. Дори и да е възможно те да съвпадат, разходите, подлежащи на сертифициране пред Комисията, се изчисляват въз основа на заверени количества, а не въз основа на направени плащания в полза на бенефициента. Например, плащания в полза на бенефициенти могат да бъдат извършвани на месечна основа (1/10 от безвъзмездната помощ ежемесечно за период от 9 месеца + окончателно плащане), без никаква обосновка на количествата, освен за окончателното плащане. Такава система би следвало да се счете за приемлива, но месечните плащания се считат за авансови и не трябва да бъдат сертифицирани пред Комисията (освен в случая на

държавни помощи съгласно условията от член 78, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006). При заверяване и проверка на количества националните органи трябва да изчакат окончателното плащане, за да декларират разходите по операцията.

IV.7. ДЕКЛАРИРАНЕ НА ДЕЙСТВИЯТА, ПОПАДАЩИ В ОБХВАТА НА ЧЛЕН 34, ПАРАГРАФ 2 ОТ РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 1083/2006, ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОПРОСТЕНИТЕ ВАРИАНТИ ЗА РАЗХОДИТЕ

Съгласно член 11, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1081/2006 и член 7, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1080/2006 за „кръстосано финансиране“ действия ще се прилагат правилата за допустимост на другия фонд: като се има предвид, че понастоящем ЕФРР и ЕСФ имат едни и същи правила за допустимост, що се отнася до опростените варианти за разходите, вече е възможно прилагането на опростените варианти за разходите по отношение на кръстосано финансиране действия.

Специално за правилото за фиксирана ставка за непреки разходи в случая на кръстосано финансиране следва да се прилагат две фиксирани ставки за всяка отделна част от операцията по линия на ЕСФ и ЕФРР. Фиксираните ставки на ЕСФ и на ЕФРР за подобни операции ще се прилагат съответно за частите на ЕСФ и на ЕФРР. Не е възможно използването на усреднена стойност на двете ставки, тъй като относителният дял на всяка част може да варира в хода на реализацията. Когато за другия фонд няма ставка за подобен вид операция (например поради това, че правилото не е приложено за другия фонд или поради липса на подобни операции, финансирани от другия фонд), управляващият орган следва да вземе решение за приложимата ставка в съответствие с общите правни принципи (коректност, справедливост, проверимост).

Прилагането на опростените варианти за разходите все още изисква от държавите-членки да спазват тавана от 10 % по приоритетна ос. „Кръстосано финансираната“ сума следва да бъде подложена на оценка операция по операция въз основа на данните, използвани за определяне на опростените варианти за разходите.

Ако стандартната таблица за 6 EUR/час x участник в обучението включва закупуването на оборудване за 0,50 EUR/час, кръстосано финансираната сума ще бъде 0,50 EUR x броя реализирани „часове x обучавано лице“. Същият принцип се прилага по отношение на еднократни суми: ако подробният проектобюджет включва някои „кръстосано финансиране разходи“, те ще бъдат отчитани и контролирани отделно. Например, в рамките на еднократна сума от 20 000 EUR, финансирана от оперативна програма на ЕСФ, разходният дял на ЕФРР възлиза на 5 000 EUR. В края на операцията кръстосано финансираната сума ще бъде сумата, определена ex ante (20 000 EUR, от които 5 000 EUR представляват разходен дял на ЕФРР) или „нула“, ако безвъзмездната помощ не бъде изплатена. Двуполусният принцип за еднократните суми също ще бъде приложим по отношение на кръстосано финансиране разходи.

В случая на фиксирана ставка за непреки разходи, кръстосано финансираната сума ще бъде сумата на „кръстосано финансиране преки разходи“, добавена към непреките разходи, изчислени въз основа на фиксираната ставка, приложима по отношение на тези „кръстосано финансиране преки разходи“. Например, в рамките на операция, включваща разходи в размер на 15 000 EUR, финансирана от оперативна програма на ЕФРР, делът на преките разходи на ЕСФ възлиза на 3 000 EUR, а непреките разходи се изчисляват като 10 % от преките разходи (300 EUR). Кръстосано финансираната сума ще възлиза на 3 300 EUR¹⁵. Ако в края на операцията преките разходи са намалени, кръстосано финансираната сума ще бъде намалена по същата формула.

¹⁵ Делът на преките разходи на ЕФРР ще възлиза на 9 750 EUR, а фиксираните непреки разходи за тази част ще бъдат 1 950 EUR при фиксирана ставка от 20 %.

IV.8. СЪВМЕСТИМОСТ НА ОПРОСТЕНИТЕ ВАРИАНТИ ЗА РАЗХОДИТЕ С ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНА ПОМОЩ

Опростените варианти за разходите, определени в член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006, изменен с Регламент (ЕО) № 397/2009, и член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006, изменен с Регламент (ЕО) № 396/2009, следва да се прилагат без да се засягат правилата за държавна помощ, по-специално като тези, приложими за схемите, освободени от изискването за подаване на уведомление (например помощ, отпусната съгласно Общия регламент за групово освобождаване (ЕО) № 800/2008). Аналогично, следва да бъдат взети под внимание разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1998/2006 за прилагане на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ.

Преди да вземат решение относно прилагането на опростени разходи за проекти, които ще бъдат осъществени чрез схеми за държавна помощ, управляващите органи следва да гарантират допустимостта на разходите, по отношение на които се прилагат опростени разходи, и спазването на таваните за помощи, както и да оценят дали опростените разходи са подходящи за дадена схема.

Приложение: Приложими правни разпоредби
Член 11, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕО) № 1081/2006,
изменен с Регламент (ЕО) № 396/2009

3. Следните разходи представляват допустими разходи за финансиране от ЕСФ по смисъла на параграф 1, доколкото са направени съгласно националните стандарти, включително счетоводните стандарти, и съгласно посочените по-долу специфични условия:

...

б) при безвъзмездни средства:

i) непреки разходи, декларирани на фиксирана база, до 20 % от преките разходи за операция;

ii) фиксирани разходи, изчислени чрез прилагането на стандартни таблици за разходите за единица продукт, определени от държавата-членка;

iii) еднократни суми, с които да се покриват всички или част от разходите за операция.

Възможностите, посочени в буква б), подточки i), ii) и iii), могат да се комбинират само когато всяка от тях обхваща различна категория допустими разходи или когато те се използват за различни проекти в рамките на една и съща операция. Разходите, посочени в буква б), подточки i), ii) и iii), се определят предварително въз основа на коректно, справедливо и проверимо изчисление. Еднократната сума, посочена в буква б), подточка iii), не може да надвишава 50000 EUR.

**Член 7, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1080/2006, изменен с
Регламент (ЕО) № 397/2009**

4. В случай на безвъзмездни средства са допустими следните разходи за финансиране от ЕФРР, при условие че са направени в съответствие с националните правила, включително счетоводните правила и съгласно специфичните условия, предвидени по-долу:

i) непреки разходи, декларирани на фиксирана основа, в размер до 20 % от преките разходи за операция;

ii) фиксирани разходи, изчислени чрез прилагане на стандартни таблици за разходите за единица продукт, определени от държавата-членка;

iii) еднократни суми, които да покрият изцяло или частично разходите за операция.

Възможностите, посочени в подточки i), ii) и iii), може да се комбинират само когато всяка от тях обхваща различна категория допустими разходи или когато те се използват за различни проекти в рамките на една и съща операция. Разходите, посочени в подточки i), ii) и iii), се определят предварително въз основа на коректно, справедливо и проверимо изчисление. Еднократната сума, посочена в подточка iii), не надвишава 50000 EUR.“