



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Европейски структурни и инвестиционни фондове

Ръководство за държавите членки относно

проверките на управлението

(програмен период 2014—2020 г.)

ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ: Настоящият документ е изготвен от службите на Комисията. Въз основа на приложимото право на ЕС той предоставя технически насоки на колегите и другите органи, участващи в мониторинга, контрола или изпълнението на европейските структурни и инвестиционни фондове (с изключение на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)) за това как да тълкуват и прилагат правилата на ЕС в тази област. Целта на настоящия документ е да предостави на службите на Комисията обяснения и тълкувания на тези правила, с цел да се улесни изпълнението на програмите и да се насърчат добри практики. Настоящото ръководство не засяга тълкуванията на Съда и Общия съд или решенията на Комисията.

Съдържание

I. КОНТЕКСТ.....	4
1. Позовавания на регулаторни разпоредби.....	4
2. Цел на ръководството.....	4
II. НАСОКИ.....	5
1. Основни въпроси във връзка с проверките на управлението.....	5
1.1. Общи принципи и цел.....	5
1.2. Отговорности на управляващите органи, междинните звена и бенефициерите.....	6
1.3. Насоки, предоставени от държавите членки.....	9
1.4. Капацитет на управляващия орган и междинните звена в рамката на проверките.....	10
1.5. Методология и обхват на проверките на управлението съгласно член 125, параграф 5.....	10
1.6. Планиране на проверките на управлението.....	12
1.7. Интензитет на проверките на управлението.....	14
1.8. Документиране на проверките на управлението.....	17
1.9. Възлагане на подизпълнители на проверките на управлението.....	18
1.10. Одиторски сертификати.....	18
1.11. Разделяне на задълженията.....	20
2. Специфични области, касаещи проверките на управлението.....	20
2.1. Възлагане на обществени поръчки.....	20
2.2. Околна среда.....	25
2.3. Държавна помощ.....	28
2.4. Финансови инструменти.....	30
2.5. Операции, генериращи приходи.....	34
2.6. Дълготрайност на операциите.....	36
2.7. Равенство и недискриминация.....	36
2.8. Цел „Европейско териториално сътрудничество“ (ЕТС).....	37
2.9. Инициатива за младежка заетост (ИМЗ).....	40
2.10. Опростени варианти за разходите.....	40
2.11. Показатели.....	41

СПИСЪК НА АКРОНИМИТЕ И СЪКРАЩЕНИЯТА

ОО	Одитен орган
СО	Сертифициращ орган
РОР	Регламент за общоприложимите разпоредби (Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.)
ЕФРР	Европейския фонд за регионално развитие — Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.
ЕСФ	Европейски социален фонд — Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.
ЕСИ фондове	„ЕСИ фондове“ означава всички европейски структурни и инвестиционни фондове. Настоящото ръководство се отнася за всички фондове, с изключение на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).
МСП	Малки и средни предприятия
ЕГТС:	Европейска група за териториално сътрудничество
ЕТС	Европейско териториално сътрудничество — Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.
МЗ	Междинно звено
СС	Съвместен секретариат (за програмите по ЕТС)
УО	Управляващ орган
Проверки на управлението	Проверки съгласно член 125, параграф 4, буква а) от РОР, включително административни проверки по отношение на всяко заявление за възстановяване на разходи, подадено от бенефициерите, и проверки на място на операциите, както е определено в член 125, параграф 5 от РОР.
СУК	Система за управление и контрол

I. КОНТЕКСТ

1. Позовавания на регулаторни разпоредби

Регламент	Членове
Регламент (ЕС) № 1303/2013 Регламент за общоприложимите разпоредби <i>(наричан по-долу „РОР“)</i>	Член 125 (параграфи 4, 5 и 7) — Функции на управляващия орган
Регламент (ЕС) № 1299/2013 Европейско териториално сътрудничество <i>(наричан по-долу „Регламент за ЕТС“)</i>	Член 23 — Функции на управляващия орган

В член 125, параграф 4, буква а) от РОР от УО се изисква да проверява дали съфинансираните продукти и услуги са доставени и дали разходите, декларирани от бенефициерите, са били заплатени и дали съответстват на приложимото законодателство, на оперативната програма и на условията за подпомагане на операцията.

Съгласно член 125, параграф 5 от РОР проверките включват административни проверки по отношение на всяко заявление за възстановяване на разходи, подадено от бенефициерите, и проверки на операции на място.

Съгласно член 125, параграф 7 от РОР, в случай че управляващият орган е също бенефициер в рамките на оперативната програма, уредбата на проверките, посочени в параграф 4, първа алинея, буква а) от този член, гарантира адекватно разделение на функциите.

Член 23, параграф 1 от Регламента за ЕТС гласи, че управляващият орган на програмата за сътрудничество изпълнява функциите, предвидени в член 125, параграф 4 от РОР. В член 23, параграф 4 от Регламента за ЕТС се посочва, че държавите членки и трети държави при определени условия носят отговорност за проверките на управлението. Специфичните особености, свързани с проверките в програмите по ЕТС, са обхванати от член 23 (параграфи 3 и 5) от Регламента за ЕТС.

2. Цел на ръководството

Целта на настоящия документ е да предостави насоки по отношение на определени практически аспекти на прилагането на член 125, параграф 4, буква а) и член 125, параграф 5 от РОР, както и на член 23 от Регламента за ЕТС. Той е предназначен да служи като референтен документ за държавите членки при прилагането на тези членове. Това ръководство е приложимо за ЕСИ фондовете, с изключение на ЕЗФРСР. На държавите членки се препоръчва да следват насоките, като вземат предвид своите собствени организационни структури и механизми за контрол. В Ръководството са представени редица най-добри практики, които могат да бъдат въведени от УО и органите, както е посочено в член 23, параграф 4 от Регламента за ЕТС, като се вземат предвид особеностите на всяка система за управление и контрол (СУК). Одитите на Комисията, проведени в рамките на програмните периоди 2000—2006 г. и 2007—2013 г., показаха потенциалните ползи от такъв

документ.

Ръководството обхваща регулаторните изисквания, общите принципи и целта на проверките, органите, отговорни за тяхното провеждане, планирането, обхвата и интензитета на проверките, организацията на проверките на място, изискването за документиране на работата и възлагане на работа на подизпълнители. В няколко специфични области, например в сферата на обществените поръчки и схемите за подпомагане, които понякога са проблематични за държавите членки, са представени по-подробни примери за добри практики. Документът също така включва информация относно проверките на управлението в областта на финансовите инструменти, на проектите, генериращи приходи, и в сферата на Европейското териториално сътрудничество. Разгледани са и въпроси, свързани с дълготрайността на операциите, равенството и недискриминацията, както и околната среда.

Поради значителните различия в организационните структури в държавите членки не е възможно да бъдат обхванати всички случаи в настоящия документ. Проверките на управлението са отговорност на УО, когато те са извършени съгласно член 125, параграф 4, буква а) от РОР и съгласно член 23, параграф 3 от Регламента за ЕТС. УО има възможността да делегира задачи на междинните звена. Съответно, когато управляващите органи са посочени в забележката, това може да се отнася и до междинните звена в случаите, когато някои или всички проверки на управлението са делегирани от УО. В останалите случаи по отношение на програмите по ЕТС отговорността за проверките на управлението се носи от държавите членки, трети държави или територии, определящи органа или лицето, съгласно член 23, параграфи 3 и 4 от Регламента за ЕТС.

В стремежа за намаляване на административната тежест за бенефициерите по ЕСИ фондовете е необходимо да се подчертае, че обменът на информация между бенефициерите и УО, СО, ОО и МЗ може да се извършва чрез електронни системи за обмен на данни. Правилата в законодателния пакет за периода 2014—2020 г., свързани с инициативата за електронното сближаване, са формулирани така, че да се даде възможност на държавите членки и регионите да намерят решения съобразно тяхната организационна и институционална структура и конкретни нужди при определянето на единни минимални изисквания.

II. НАСОКИ

1. Основни въпроси във връзка с проверките на управлението

Настоящият документ предоставя насоки относно определени аспекти на проверките на управлението. Практики, считани за особено добри елементи на системите за контрол по отношение на проверките, са подчертани в карета като примери за „най-добри практики“.

1.1. Общи принципи и цел

Проверките на управлението са част от системата за вътрешен контрол¹ на всяка добре управлявана организация. Те представляват обичайни мерки за ежедневен контрол, провеждани от ръководството в определена организация с цел да се гарантира, че процесите, за които носи отговорност въпросното ръководство, се извършват по правилен начин.

Прост пример за подобна проверка в една обикновена организация би представлявало сравнението на действително доставените стоки спрямо съответната поръчка за покупка по отношение на тяхното количество, цена и състояние. Проверката гарантира, че е било

¹ Източник: Определение за вътрешен контрол на Комитета на спонсиращите организации на Комисията Treadway (COSO), вж. www.coso.org

получено действителното количество от поръчаните стоки на договорената цена и с желаното качество.

При по-сложните процеси очевидно обхватът на проверките ще се разшири и те могат да включват проверка на съответствието с относимите правила и разпоредби. Независимо от това принципът остава същият, а именно — проверките, провеждани от ръководството в една организация, следва да гарантират, че процесите, за които ръководството носи отговорност, се извършват правилно и са съответствие с относимите правила и разпоредби. Проверките на управлението съгласно член 125, параграф 5 от РОР не се различават от тях, като те също представляват ежедневни проверки на управлението на процесите, за които организацията носи отговорност, и се извършват с цел проверка на доставката на съфинансираните продукти и услуги, действителността на декларираните разходи в случай на възстановяване на действително направените разходи и спазването на условията на съответното решение на Комисията, с което се одобрява оперативната програма, както и на приложимото право на Съюза и национално право, свързано с неговото прилагане. Въпреки това, дори ако вътрешните системи за контрол на държавите членки са достатъчни за националните програми, може да бъде необходимо те да бъдат адаптирани към определени специфични изисквания на ЕСИ фондовете.

Проверките на управлението представляват неразделна част от системата за вътрешен контрол на всички организации и когато се изпълняват правилно, допринасят също за превенцията и за откриването на измами.

Трябва също така да се отбележи, че всеки УО е изцяло отговорен за планирането, управлението и оценяването на своя вътрешен капацитет, свързан с определяне на броя и значението на операциите, които могат да бъдат управлявани по подходящ начин.

1.2. Отговорности на управляващите органи, междинните звена и бенефициерите

Съгласно член 125 от РОР управляващият орган отговаря за управлението и изпълнението на оперативните програми в съответствие с принципа на доброто финансово управление, и по-специално за:

- изготвяне на декларация за управлението за отчетите, обхващаща разходите, направени и представени за възстановяване на Комисията;
- изготвяне на годишното обобщение на окончателните одитни доклади и на извършените проверки;
- проверка дали съфинансираните продукти и услуги са доставени и дали разходите, декларирани от бенефициерите за операциите, са били заплатени и дали съответстват на приложимото законодателство, на оперативната програма и на условията за подпомагане на операцията;
- осигуряване на адекватна одитна следа;
- създаване на система за записване и съхраняване в компютризирана форма на данни за дадена операция, включително данни за отделните участници в операциите, когато е приложимо;
- въвеждане на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, като се вземат предвид установените рискове;
- гарантиране, че бенефициерите, участващи в изпълнението на операциите, поддържат отделна счетоводна система или подходящ счетоводен кодекс за всички

транзакции.

УО носи цялостна отговорност за тези задачи. Той може по своя преценка да възложи² някои или всички от тези задачи на междинни звена³. Той не може обаче да делегира цялостната отговорност, свързана с гарантиране на тяхното надлежно изпълнение. Следователно, когато определени задачи са прехвърлени на МЗ, УО следва да гарантира в качеството си на надзорен орган, че задачите се изпълняват правилно. Той може да направи това по редица начини, като например:

- подготвя обяснителни бележки, ръководства за процедурите и контролни списъци, специално изготвени за МЗ и използвани от тях;
- получава и преглежда съответните доклади, изготвени на равнището на МЗ;
- получава одитни доклади, изготвени в контекста на член 127, параграф 1 от РОР, които следва да съдържат преглед на проверките съгласно член 125, параграф 5 от РОР, извършени от МЗ; и
- осъществява проверка на качеството на проверките, проведени на равнището на МЗ.

Той извършва проверки на равнището на МЗ, включващи извадка от заявления на бенефициери за възстановяване на разходи, така че като част от своята рутинна надзорна дейност или когато се опасява, че задачите не се изпълняват правилно, да може да извършва оценка на начина на изпълнение на проверките. Това следва да включва проучване на ограничена извадка от досиета, избрани въз основа на професионална преценка.

При планиране на проверките на управлението УО трябва да взема предвид рисковете от измами. Ръководството и служителите следва да имат достатъчно познания в областта на измамите, за да идентифицират „червените знамена“. По принцип наличието на повече от един показател наведнъж увеличава вероятността за измама. Проверките на управлението се извършват с професионален скептицизъм. В своите ръководства УО включва указания и информация с цел повишаване на осведомеността относно риска от измами. В допълнение се въвеждат ясни процедури, за да се гарантира, че по всички регистрирани случаи на измама или съмнения за измама се предприемат своевременни действия. При установено съмнение за измама (например чрез проверки на управлението) УО следва незабавно да информира за това съответния национален орган с цел предприемане на по-нататъшни действия; именно този орган е отговорен да уведоми Комисията (OLAF) относно нередности и подозрения за случаи на измама в съответствие с приложимите секторни правила в областта на докладването на нередности. На първо място, подходящите лица, които трябва да бъдат информирани, вероятно са ръководителите на съответния субект, ако няма причина да се мисли, че те участват в предполагаемата измама. В противен случай УО трябва да уведоми за случая(ите) директно съдебните органи, без да се засягат евентуални разпоредби на националното законодателство, свързани с поверителността на получената от УО информация. Когато това е осъществимо по силата на националните правила, УО следва да бъде информиран относно всички случаи на съмнения за измами или установени измами,

² Когато една или повече задачи на УО или СО се извършват от МЗ, съответните договорености се документират официално в писмена форма.

³ МЗ са всеки публичен или частен орган, който действа под отговорността на УО или СО или който изпълнява задължения от името на такъв орган спрямо изпълняващите операциите бенефициери (член 2, параграф 18 от РОР). Те са отговорни за създаването на система за вътрешен контрол, за да се гарантира редовността и законосъобразността на операциите, тяхното съответствие с условията на оперативната програма и съответствие със съответните правила на Съюза. Когато УО е делегирал задачите, определени в член 125, параграф 5 от РОР, системата за вътрешен контрол следва да включва проверки от МЗ на заявленията за възстановяване на разходи, подадени от бенефициера.

засягащи проекти, съфинансирани от ЕСИ фондовете; за тази цел следва да се насърчава координацията между националните органи.

Комисията препоръчва на УО да приемат проактивен, структуриран и целенасочен подход за управлението на риска от измами. По отношение на ЕСИ фондовете целта следва да бъде прилагане на проактивни и пропорционални мерки за борба с измамите с разходоэффективни средства. Всички органи, които отговарят за програмите, следва да поемат ангажимент за нулева толерантност към измамите, като се започне с приемането на правилната позиция от висшето ръководство. В Насоките на Комисията „*Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите*“ (EGESIF 14-0021-00 от 16 юни 2014 г.) се предоставя помощ на УО за изпълнението на член 125, параграф 4, буква в), в който се постановява, че УО създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове.

Някои държави членки са решили да използват инструмента за определяне на риска ARACHNE. ARACHNE цели създаване на всеобхватна и пълна база данни за проекти, изпълнявани по структурните фондове и Кохезионния фонд в Европа, обогатена с данните от публично достъпни източници, с цел въз основа на набор от над 100 рискови показатели да се идентифицират най-рисковите проекти, бенефициери, договори и изпълнители. Инструментът за извличане на данни ARACHNE е на разположение на УО и може да е част от ефективните проверки на управлението, включително пропорционалните мерки за борба с измамите.

Междинното звено, наред с другото, може да носи отговорност за събиране на заявленията за възстановяване на разходи, получени от множество бенефициери, в една цялостна декларация за разходите за УО. В такива случаи УО отговаря за извършването на проверките съгласно член 125, параграф 5 от РОР, за да гарантира точността на събирането на разходите от МЗ. В случаите, когато МЗ подава декларации за разходите директно на СО, проверките в съответствие с член 125, параграф 5 от РОР следва да бъдат извършени на равнището на МЗ. В допълнение УО следва да бъде информиран за всяко предаване с цел да му се предостави възможност да извърши проверки относно точността на събирането на разходите и за да може да предостави необходимата увереност на СО.

Понятието „**бенефициер**“ е определено в член 2, параграф 10 от РОР. Когато УО или МЗ са също и бенефициери, трябва да се осигури ясно разделение на функциите между ролята им на получател и надзорната им роля. Бенефициерите са отговорни за гарантиране, че разходите, които декларират за съфинансиране, са законосъобразни и редовни и съответстват на цялото приложимо право на Съюза и на националното право, свързано с неговото прилагане. Следователно, за да бъде предоставена тази увереност, те трябва да разполагат със собствени процедури за вътрешен контрол, пропорционални на размера на органа и на същността на операцията. Проверките, извършвани директно от бенефициерите, не могат обаче да се считат за еквивалентни на проверките, които попадат в обхвата на член 125 от РОР. На бенефициерите, използващи системи за електронно архивиране или обработка на снимков материал (което означава, че оригиналните документи се сканират и се съхраняват в електронна форма), се препоръчва да организират своята система за вътрешен контрол по начин, който да гарантира, че: всеки сканиран електронен документ е идентичен с хартиения оригинал, невъзможно е да се сканира един и същ хартиен документ за изготвяне на няколко различни електронни документа, всеки електронен документ е уникален и не може да се използва за цел, различна от първоначално определената. Процесът на одобрение, отчитане и плащане за всеки електронен документ следва да бъде уникален. Не следва да бъде възможно един и същ електронен документ да бъде одобряван, отчитан и по него да се плаща два пъти. Следва да е невъзможно електронните документи да бъдат променяни след като веднъж са

сканирани, или да се създават техни променени копия.

1.3. Насоки, предоставени от държавите членки

Насоки от държавите членки до всички органи

Държавите членки следва да гарантират, че УО, СО и МЗ получават подходящи насоки за осигуряване на СУК, необходими за гарантиране на доброто финансово управление на ЕСИ фондовете и по-специално за предоставяне на достатъчна увереност по отношение на точността, редовността и допустимостта на исквете за помощ от Съюза.

Най-добри практики в тази сфера биха представлявали насоките, изготвени за всички нива (т.е. на равнището на УО и МЗ) с цел да се гарантира, че при всички органи се прилага съгласувана методология за провеждане на проверки на управлението. На ниво УО може да бъде изготвен цялостен набор от насоки, които да бъдат пригодени за равнището на МЗ, когато това е необходимо за спазване на специфични изисквания. Такива насоки следва да бъдат включени в процедурните наръчници на тези органи.

Насоки от УО за бенефициерите

Органите на държавите членки следва да се стремят да предотвратяват грешки, като работят с бенефициерите още в началото на всяка операция. Те следва да осигурят на бенефициерите обучение и насоки относно създаването на системи за спазване на изискванията на Съюза и изготвянето на първите заявления за възстановяване на разходи. Специално внимание следва да се отдели, за да се гарантира, че бенефициерите са запознати с допустимите за възстановяване разходи и последици или крайни продукти.

Специално внимание следва да се отдели на повишаването на осведомеността на бенефициерите за възможността, предлагана в член 67, параграф 1, букви б), в) и г) и член 68 от POP, член 14, параграфи 2, 3 и 4 от Регламента за Европейския социален фонд (ЕСФ) и член 19 от Регламента за ЕТС, относно единичните разходи, еднократните суми и финансирането с единна ставка, както и относно възстановяването на разходи, платени от държавите членки въз основа на единичните разходи и еднократните суми, определени от Комисията, приложими към бенефициерите по ЕСФ съгласно член 14 от Регламента за ЕСФ.

УО отговаря за гарантиране, че операциите са избрани за финансиране в съответствие с подходящи процедури за подбор и критерии, които са недискриминационни и прозрачни и че при тях се вземат предвид принципите на равенство между мъжете и жените и устойчивото развитие, както и че те съответстват на правилата на Съюза и националните правила и попада в обхвата на фонда(овете) за целия период на изпълнение. В това отношение управляващият орган трябва да гарантира, че бенефициерите са информирани относно специфичните условия, касаещи продуктите или услугите, които трябва да бъдат доставени по съответната операция, плана за финансиране, крайните срокове за изпълнение, както и финансовата и друга информация, която трябва да бъде съхранявана и съобщавана. Преди да бъде взето решението за одобрение УО трябва да се увери, че кандидатът има достатъчен капацитет да изпълнява тези условия. Той следва да се увери, че кандидатът гарантира дълготрайността на операциите и че когато операцията е започнала преди подаването на заявление за финансиране до УО, приложимото право на Съюза и националното право, свързано с прилагането му, са били спазени.

УО може да установи подходящи критерии за оценка на оперативния, техническия и административния капацитет на кандидатите. Критериите могат да варират в зависимост от вида на операциите, но могат да включват, наред с другото, оценка на финансовото състояние на кандидата, квалификацията и опита на неговия персонал и неговата

Следва да бъде въведена стратегия, която да гарантира, че бенефициерите имат достъп до информация, наред с другото, чрез дигитални, брошури, семинари, работни срещи и уебсайтове. Тя следва да обхваща по-конкретно националните правила и правилата на Съюза за допустимост и други правни изисквания, включително изисквания за информация и публичност.

1.4. Капацитет на управляващия орган и междинните звена в рамката на проверките

Държавите членки следва да се стремят да разполагат с достатъчно човешки ресурси с подходящ опит при извършване на проверки на операциите, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове. УО и МЗ следва ясно да идентифицират в описанието на СУК звената, отговарящи за извършване на проверки, като посочват броя на разпределените човешки ресурси. Трябва да се определи органът, отговорен за извършването на проверки, когато УО и МЗ са бенефициери. УО и МЗ могат да приемат централизирана или децентрализирана система за проверки. Централизираните проверки предлагат по-добра възможност за споделяне на опит. Те също така увеличават ефикасността на персонала, извършващ проверка на управлението, и улесняват контрола на качеството. При една децентрализирана система УО следва да се увери, че съществува система за контрол на качеството, за да се гарантира същото ниво на крайни резултати от различен персонал, извършващ проверки на управлението.

Държавите, участващи в програмите по ЕТС, следва да се споразумеят за организацията на проверките на управлението и да определят персонала, извършващ проверките на управлението, договореностите за персонала, основните компетентности и отговорности и начини за осигуряване на съгласуваност между персонала, извършващ проверки на управлението, от всички държави, участващи в програмата.

Когато УО или МЗ използват техническа помощ, следва да се гарантира, че са дадени указания на външния персонал, извършващ проверки на управлението. Техническа помощ следва да се използва, доколкото е възможно, като средство за изграждане на капацитет за персонала, извършващ проверки на управлението на УО и МЗ.

УО следва да осигури на своя персонал обучение и насоки за необходимите умения. Поспециално персоналет на УО трябва да притежава както умения като контролор, така и познания за националните и европейските правила и разпоредби (наред с другото — правилата за допустимост, правилата за държавна помощ, правилата за възлагане на обществени поръчки и функционирането на финансовите инструменти).

1.5. Методология и обхват на проверките на управлението съгласно член 125, параграф 5

Проверките съгласно член 125, параграф 5 от РОР включват два ключови елемента, а именно административни проверки (т.е. документни проверки) по отношение на всяко заявление от бенефициерите за възстановяване на разходи и проверки на място на операциите.

Всички заявления от бенефициерите за възстановяване на разходи, независимо дали става дума за междинни или за окончателни заявления, са обект на административни проверки въз основа на проучване на искането и на съответните разходооправдателни документи като например, наред с другото, фактури, уведомления за доставка, банкови извлечения, доклади за напредъка и времеви графици. Обемът на разходооправдателните документи може да бъде

намален, когато операциите се изпълняват чрез опростени варианти за разходи⁴. Проверките, извършвани от УО и МЗ преди разходите да бъдат сертифицирани пред Комисията, следва да са достатъчни, за да гарантират, че сертифицираните разходи са законосъобразни и редовни. Всички открити в хода на проверките нередовни разходи следва да бъдат изключени от разходите, декларирани пред Комисията.

Ако по време на проверките на място, извършвани въз основа на извадка, бъдат открити съществени по размер нередовни разходи сред разходите, които вече са били включени в искане за плащане, представено на Комисията, тогава отговорният орган следва:

- да извърши количествена и качествена оценка на откритите нередности, за да оцени риска от наличието на нередности и в операциите, които не са включени в извадката;
- да предприеме необходимите корективни мерки за засилване на проверките преди представянето на искане за плащане пред Комисията.

Третирането на нередовните разходи, открити при проверките съгласно член 125, параграф 5 от POP, следва да съответства на приложимите правила, включително на *Насоките на Комисията относно отчетите* (EGESIF 15_0017).

Проверките следва по-специално да обхващат:

- дали разходите се отнасят до периода на допустимост и дали са били изплатени;
- дали разходите са свързани с одобрена операция;
- съответствието с програмните условия, включително, където е приложимо, съответствието с одобрената ставка за финансиране;
- съответствието с националните правила и правилата на Съюза относно допустимостта;
- уместността на разходооправдателните документи и съществуването на адекватна одитна следа;
- за опростените варианти за разходите: дали условията за плащане са изпълнени;
- съответствието с правилата за държавна помощ и изискванията за устойчиво развитие, равни възможности и недискриминация;
- където е приложимо: съответствието с правилата на Съюза и на съответната държава относно обществените поръчки;
- спазването на правилата за публичност на ЕС и на съответната държава;
- физическия напредък на операцията, измерен с общи и специфични за програмата крайни резултати, и където е приложимо, показатели за резултатите и микроданни;
- доставката на продукта или услугата в пълно съответствие с условията на споразумението за индивидуалната форма на подкрепа.

Когато един и същи бенефициер изпълнява повече от една операция по същото време или операция получава финансиране в рамките на различни форми на подкрепа или фондове, трябва да има въведен механизъм за проверка за евентуално двойно финансиране на дадена разходна позиция.

Когато бенефициерът представи одиторски сертификат, потвърждаващ декларирани

⁴ Относно опростените варианти за разходите моля вижте изготвените от Комисията *Указания относно опростените варианти за разходите (ОВР)* (EGESIF_14-0017 от 6.10.2014 г.).

разходи, това също може да бъде взето предвид (вж.раздел 1.10).

В технически области, като например спазване на екологичните разпоредби, може да съществуват компетентни национални органи, отговорни за проверката на съответствието и издаването на необходимите разрешения. В такива случаи УО следва да проверява дали бенефициерът е получил съответните разрешения от тези органи. При проверката на спазването на правилата за държавна помощ УО може също така да има право да разчита на работата на други национални органи, компетентни в тази сфера.

Методологията, използвана от УО за извършване на проверките съгласно член 125, параграф 5 от POP, следва да бъде определена в процедурните наръчници на всеки орган, като се посочва кои точки са обект съответно на административните проверки и на проверките на място и се посочват контролните списъци, които трябва да бъдат използвани при провеждането на различните проверки.

Когато бенефициер или доставчик има специален статут (напр. международна организация), съответната държава членка следва да осигури достъп до документи за целите на проверката (напр. меморандум за разбирателство), предхождащи сключването на споразумение или договор за финансиране, независимо от разпоредбите на член 40, параграф 1 от POP.

1.6. Планиране на проверките на управлението

1) Проверки по време на подбора на проектите

За целите на подбора и одобрението на операциите УО трябва да гарантира, че заявителите имат капацитета да изпълнят редица изисквания преди да бъде взето решението за одобрение (вж. раздел 1.3).

2) Административни проверки по време на изпълнението на проектите

Проверките на управлението следва да бъдат извършени преди свързаните с тях разходи да бъдат декларирани пред следващото по-високо ниво. Например, преди МЗ да изпрати междинно или окончателно заявление за плащане до УО (или УО на СО), административните му проверки трябва вече да са били извършени. Във всеки случай всички административни проверки (вж. раздел 1.5) по отношение на разходите в конкретно заявление за плащане се приключват преди СО да подаде заявлението за плащане до Комисията.

3) Проверки на място по време на изпълнението на проектите

Проверките на място следва да бъдат предварително планирани, за да се гарантира тяхната ефективност, по-специално с оглед на удостоверяването, че разходите, вписани в счетоводните отчети, са в съответствие с приложимото право (член 133, буква в) от POP). Като цяло следва да бъде отправено уведомление за проверките на място, за да се гарантира, че по време на проверката необходимият персонал (напр. ръководител на проекта, инженер, счетоводител) и документация (по-специално финансови документи, включително банкови извлечения и фактури) ще бъдат осигурени от бенефициера. Независимо от това в някои случаи, когато е невъзможно да се определи действителният характер на операцията след завършването на проекта, може да бъде подходящо да се извършат проверки на място по време на неговото изпълнение и без предизвестие за бенефициера.

Проверките на място следва да бъдат предприемани обикновено когато операцията е в напреднал стадий както по отношение на физическия, така и на финансовия напредък. Не е препоръчително проверките на място да се извършват единствено след завършване на операцията, тъй като би било твърде късно да се предприемат корективни действия в случай на установени проблеми, като междувременно нередовните разходи ще са били сертифицирани. Посещенията по време на изпълнение на операции като превантивна мярка

за проверка на капацитета на даден кандидат не заменят проверките на място на операциите, избрани за финансиране.

Същността и специфичните характеристики на една операция, размерът на публичната подкрепа, равнището на риска и обхватът на административните проверки често оказват влияние върху планирането на проверките на място.

При големи инфраструктурни проекти със срок за изпълнение, обхващащ няколко години, най-добрите практики биха включвали редица проверки на място през този период, както и една при приключването, за да се установи, че операцията е действителна. Когато се предоставят еднотипни форми на подкрепа след ежегодна покана за изразяване на интерес, проверките на място, проведени през първата година, следва да помогнат да се предотврати повторна поява на проблемите през следващите години.

4) Проверки на място след изпълнение на операциите

Споразуменията за индивидуална форма на подкрепа, включващи изграждането или закупуването на актив, често налагат на бенефициерите дългосрочни условия (напр. запазване на собственост, брой нови служители) след завършването на операцията или придобиването на актива. В такива случаи могат да бъдат необходими допълнителни проверки на място по време на оперативната фаза, за да се гарантира, че условията продължават да се спазват.

Когато операциите имат нематериален характер и когато почти не остават физически доказателства след тяхното приключване, при извършване на проверки на място добра практика е те да се провеждат по време на изпълнението (т.е. преди завършването). Тези проверки на място са полезни за установяване на действителния характер на такива операции.

5) Всички проверки на управлението следва да бъдат окончателно завършени навреме, за да се даде възможност на органите на държавите членки за своевременно предаване на документите, изброени в член 138 от POP, т.е. отчетите, декларацията за управлението и годишния контролен доклад или одитното становище. Препоръчително е УО да определи вътрешни срокове за приключване на всички проверки на управлението, за да се даде възможност на СО да сертифицира отчетите, както се изисква в член 126, буква в) от POP, на УО — да издаде декларацията за управление в съответствие с член 125, параграфи 4 и 10 от POP и на ОО — да изготви одитно становище и годишен контролен доклад, както се изисква от член 127, параграф 5 от POP.

Никакви разходи не се включват в представените на Комисията заверени отчети, ако планираните проверки на управлението не са напълно завършени и разходите не са сертифицирани като законосъобразни и редовни⁵. Ако УО реши да извършва проверки на място (например в допълнение към онези, които може вече да са били извършени) през следваща счетоводна година, всички открити нередности следва да се разглеждат в

⁵ Съгласно член 126, буква в) от POP, когато СО представя отчетите пред Комисията, той удостоверява, че декларираните разходи са законосъобразни и редовни, както следва от приложение VII към Регламент (ЕС) № 1011/2014, в което от СО се изисква да удостовери, че : i) отчетите са пълни, точни и достоверни, както и че разходите, вписани в счетоводните отчети, са в съответствие с приложимото право и са били направени във връзка с операциите, избрани за финансиране в съответствие с критериите, приложими за оперативната програма, и в съответствие с приложимото право; ii) разпоредбите на регламентите за отделните фондове, на член 59, параграф 5 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 и на член 126, букви г) и е) от POP по отношение на наличността на документите са спазени.

съответствие с приложимите правила и *Насоките на Комисията относно отчетите*.

1.7. Интензитет на проверките на управлението

Административните проверки трябва да се извършват по отношение на всички междинни и окончателни заявления за възстановяване на разходи от страна на бенефициерите.

Службите на Комисията препоръчват като най-добра практика документацията, която бенефициерите представят заедно с всяко заявление за възстановяване на разходи, да бъде цялостна, за да позволява на УО да провери законосъобразността и редовността на разходите в съответствие с националните правила и правилата на Съюза. Така административните проверки следва да включват пълен преглед на разходооправдателните документи (като например фактури, доказателства за плащане, графици, присъствени списъци, доказателства за доставка и други), придружаващи всяко заявление за възстановяване на разходи.

Въпреки че в регламента се изискват проверки на управлението на 100 % от подадените от бенефициерите заявления за възстановяване на разходи, проверката на всяка отделна разходна позиция спрямо изходната документация във всяко заявление, изпратено за възстановяване на разходи, и свързаните с нея доказателства, приложени към заявлението, може да бъде практически неосъществима, въпреки че е желателна. Ето защо, когато това е обосновано, подборът на разходните позиции, подлежащи на проверки, във всяко заявление за възстановяване на разходи може да се извършва въз основа на извадка от трансакциите, избрани при отчитане на рисковите фактори (стойност на разходните позиции, вид на бенефициера, предишен опит) и допълнени чрез случайна извадка, за да се гарантира, че има вероятност всички разходни позиции да бъдат избрани. Стойността на проверените разходи е сумата, сверена спрямо изходната документация. Използваната методология за определяне на извадките се изготвя предварително от УО, като е препоръчително да се установят параметри, така че резултатите от проверките на случайната извадка да могат да бъдат използвани за проектиране на грешките върху непроверената съвкупност. В случай че в проверената извадка са открити съществени грешки, препоръчително е тестването да се удължи с цел да се определи дали грешките имат обща характеристика (напр. вид сделка, местоположение, продукт, период от време), след което или проверката да се разшири, обхващайки до 100 % от заявленията за възстановяване на разходи, или процентът грешки в извадката да се проектира върху непроверената съвкупност. Общият процент грешки се изчислява чрез добавяне на грешките от основаната на риска извадка към проектираната грешка от случайната извадка.

Най-добрата практика би изисквала цялата необходима документация да бъде предадена заедно със заявлението за възстановяване на разходи на бенефициера. Това би позволило всички проверки на документи да се извършват по време на проверките, като по този начин се намалява необходимостта от проверка на същите документи на място. Подкрепящата документация следва да включва най-малко приложение с отделните разходни позиции, сборувани и показващи сумата на разходите, препратки към съответните фактури, датата на плащане и референтния номер на плащането, както и списък на подписаните договори. В идеалния случай следва да бъдат представени и електронни фактури и плащания или копия на фактури и доказателства за плащанията за всички разходни позиции. При все това, когато това би изисквало подаване на необичайно голям обем от документация от страна на бенефициерите, като алтернатива може да се изиска единствено подкрепящата документация по отношение на извадката от разходните позиции, избрани за проверка. Преимущество на този подход е намаляването на обема на документацията, която трябва да бъде подадена от бенефициера. При все това, тъй като подборът на необходимата подкрепяща документация

може да бъде направен едва след получаване на заявлението за възстановяване на разходи на бенефициера, обработката на заявлението може да бъде забавена до получаването на изискваната документация. Съществува и по-голям потенциален риск за съхранението на документите, ако бенефициерът преустанови дейностите си преди края на периода.

Препоръчва се също като най-добра практика по време на административните проверки да се проверява съответствието с националните правила и правилата на Съюза, включително процедурите за обществени поръчки. Въпреки че най-добрата практика изисква да се проверяват всички процедури за обществени поръчки, това може да не е осъществимо поради значителния брой на подписаните договори. В такъв случай УО следва да разработи процедура за проверка на извадка от договорите, подбрана въз основа на риска. Като най-добра практика се препоръчва да се проверяват всички договори над определените от ЕС прагове и извадка от договорите под определения от ЕС праг, подбрана чрез основан на риска подход. С член 122, параграф 3 от POP се въвежда нова разпоредба относно електронното сближаване. Концепцията за електронен обмен между бенефициерите и съответните органи, участващи в изпълнението на политиката на сближаване, има за цел да спомогне за намаляването на административната тежест. Добра практика е създаването на компютризирани системи, позволяващи цялата подкрепяща документация, включително приложения за разходите, копия на фактури и доказателства за плащания, да бъде въведена в системата на местно ниво от бенефициера и да бъде подадена по електронен път. Това позволява да се извършва проверка на всички документи като част от административните проверки.

Проверки на място

В случаите, когато административните проверки са изчерпателни и подробни, все още има някои елементи по отношение на законосъобразността и редовността на разходите, които не могат да бъдат проверени чрез административна проверка. Следователно от ключово значение е да се извършват проверки на място, за да се установи по-специално дали операцията е действително извършена, доставката на продукта или услугата в пълно съответствие с условията на споразумението, физическият напредък и спазването на правилата на Съюза по отношение на публичността. Проверките на място могат да се използват и за да се провери дали бенефициерът предоставя точна информация относно физическото и финансовото изпълнение на операцията.

Когато проверките на място и административните проверки се извършват от различни лица, процедурите следва да гарантират, че всички тези лица своевременно получават необходимата информация относно резултатите на извършените проверки. Докладите за напредъка, изготвени от бенефициерите, или отчетите на инженерите в случай на големи инфраструктурни операции, могат да се използват като база както за административни проверки, така и за проверки на място.

При определянето на обхвата на проверките, които трябва да бъдат извършвани съгласно член 125, параграф 5, буква б) от POP, УО може да вземе предвид процедурите за вътрешен контрол на бенефициера, когато това е обосновано. Например когато бенефициерът е държавно министерство, а проверките на разходите вече са извършени от друг отдел на министерството като част от собствените му процедури за контрол (т.е. има подходящо разделение на функциите), УО може да третира тези проверки като допринасящи за увереността, която трябва да бъде получена съгласно член 125, параграф 5 от POP, като същевременно продължава да носи отговорност за извършване на проверките съгласно същия член. Проверките, извършвани директно от бенефициерите, не могат да се считат за еквивалентни на проверките, които попадат в обхвата на член 125 от POP.

Проверките на място могат да се извършват въз основа на извадки. Когато при подбора на

операции за проверка на място се използват извадки, УО поддържа записи, в които се описва и обосновава извадковият метод, както и регистър на операциите, избрани за проверка. Той извършва преглед на извадковия метод ежегодно. Когато даден бенефициер е отговорен за дадена операция, включваща група проекти, УО следва да въведе процедура за определяне кои проекти в рамките на тази операция ще бъдат предмет на проверката на място.

Никоя операция не се изключва от възможността да бъде предмет на проверка на място. Независимо от това на практика при програмите или приоритетните оси, при които има голям брой малки операции, административните проверки могат да осигурят високо ниво на увереност (напр. когато бенефициерът изпраща цялата необходима документация на УО и когато има осигурени надеждни документални доказателства за действителното изпълнение на операцията). Административните проверки впоследствие могат да бъдат допълвани от посещения на място във връзка с избрани операции, за да бъде потвърдена увереността. При инфраструктурни операции, реализирани в продължение на няколко години, вероятно ще бъдат необходими няколко проверки по време на изпълнението и при завършването.

Интензитетът, честотата и обхватът на проверките на място зависят от сложността на операцията, размера на публичната подкрепа за дадена операция и равнището на риска, установено при проверките на управлението, обхвата на подробните проверки по време на административните проверки и одитите от ОО на СУК като цяло, както и от вида на документацията, изпратена от бенефициера.

Извадката следва да е съсредоточена върху операции с висока стойност, операции, при които са били констатирани проблеми или нередности или когато определени трансакции са идентифицирани по време на административните проверки като необичайни и изискващи допълнително разглеждане (т.е. ориентиран към риска подбор). Като допълнение следва да бъде избрана случайна извадка.

Както е посочено в раздел 1.2, държавите членки могат да изберат инструмента за измерване на риска ARACHNE, с който могат да се идентифицират над 100 риска, свързани с показателите за риска, като например предупреждения, свързани с възлагането на обществени поръчки, управлението на договори, допустимостта, изпълнението, концентрацията, репутацията и измамите. Тази програма позволява и помага на УО да идентифицира най-рисковите проекти, договори, изпълнители и бенефициери и да насочи своя административен капацитет към най-рисковите случаи при планирането на посещенията на място. Освен това идентифицирането на системния риск може да помогне на УО да осъществява надзор над задачите, делегирани на МЗ, като първо ниво на контрол. Заинтересованите държави членки могат да получат обучение за това как да използват инструмента.

Когато бъдат установени проблеми при проверките на място от случайната извадка, обемът на извадката следва да бъде увеличен с цел да се определи дали съществуват подобни проблеми в непроверените операции.

За подбора на разходните позиции, които трябва да бъдат проверени в рамките на всяка операция, се прилагат същите правила като тези за административните проверки. Ако след провеждането на проверките на място стане ясно, че съществени по размер разходи, които вече са включени в искане за плащане, представено на Комисията, са нередовни, тогава УО или МЗ следва да предприеме необходимите корективни мерки, за да засили проверките преди следващото сертифициране пред Комисията. Това може да се постигне или чрез засилване на административните проверки, или чрез извършване на проверки на място преди сертифицирането на разходите пред Комисията.

УО следва да е в състояние да демонстрира посредством подходяща документация от

проведените проверки на управлението, че цялостният интензитет на проверките, административни и на място, е достатъчен, за да се предостави разумна увереност за законосъобразността и редовността на разходите, съфинансирани по програмата.

Най-добрата практика за УО при проверките на място на мерки, които включват строителни работи, е да се извършват допълнителни проверки на количеството и качеството на използваните материали. Обикновено изпълнителят и инженерът, извършващ надзора, са отговорни за гарантиране на това, че инвестицията е в строго съответствие с условията, заложи в техническата спецификация. Те извършват проверки на количеството и качеството на вложените материали. Въпреки това в някои случаи строителните материали не отговарят на изискванията, посочени в техническата спецификация, независимо че проверките са били извършени от изпълнителя или инженера, извършващ надзора. Последствията са сериозни и е много скъпо да се отстранят щетите, след като инвестицията е окончателно приключила. Примери за възможни рискове:

- пътната настилка трябва да се ремонтира скоро след завършването, тъй като слоевете са твърде тънки или настилка не отговаря на качеството, заложи в техническата спецификация, или
- качеството на бетона, използван за сгради, като например пречиствателни станции за отпадъчни води, е недостатъчно или не отговаря на стандартите. Съществува риск сградата да стане неизползваема или да бъдат необходими скъпоструващи строителни работи за отстраняване на щетите. Допълнителните проверки на количеството и качеството на използваните материали, извършени от УО или от независим експерт, нает от УО, спомагат за предотвратяване на сериозни щети по време на строителството и след това, както и за засилване на увереността, че единствено редовни разходи са сертифицирани пред Комисията, и в допълнение на това спомагат за предотвратяване на корупционни практики.

1.8. Документиране на проверките на управлението

Всички проверки на управлението (както административни, така и на място) се документират в досието на проекта и резултатите се предоставят на разположение на всички заинтересовани служители и органи. В записите следва да се посочва извършената работа, датата на извършване на работата, подробности за провереното заявление за възстановяване на разходи, сумата на проверените разходи, резултатите от проверките, включително и цялостното ниво и честота на установените грешки, пълно описание на установените нередности с ясно посочване на съответните нарушени правила на Съюза или национални разпоредби и предприетите корективни мерки. Последващите действия биха могли да включват представяне на доклад за нередности и процедура за възстановяване на финансирането.

Контролни списъци, използвани като ръководство за извършване на проверките, често се използват за документиране на всяко от изпълнените действия и на резултатите. Те трябва да са достатъчно подробни. Например когато се документират проверки на допустимостта на определен разход, не е достатъчно в контролния списък да се съдържа само една отметка, посочваща, че допустимостта на разхода в декларацията е била проверена. Вместо това трябва да има подробен списък с всяка от проверените точки за допустимост заедно с позоваване на съответната нормативна база (например разход, платен в рамките на срока на допустимост, съответствие на разходооправдателните документи и банковите извлечения, правилно и обосновано разпределение на административните разходи за операцията). В случай на обществена поръчка се препоръчва наличието на подробни контролни списъци, които обхващат основните рискове в процедурата за възлагане на обществени поръчки (вж.

раздел 2.1 по-долу).

При по-директни проверки, като например проверка на сумата от списък с трансакции, е достатъчна една отметка до общата сума, за да се отбележи извършената работа. Името и длъжността на лицето, извършващо проверките, както и датата, на която са били извършени, трябва винаги да бъдат отбелязвани.

Като доказателства при проверката на съответствието с изискванията за публичност могат да се използват снимки на билбордове, копия на промоционални брошури, материали за курсове за обучение и връчени дипломи.

За всяка програма следва да се поддържа система за записване и съхраняване в компютризирана форма на данни за/от извършени проверки за всяка операция. В държавите членки записите се съхраняват в компютризирани системи за мониторинг на информацията. Това улеснява планирането на проверките, спомага за избягване на излишното дублиране на работата и предоставя полезна информация на другите органи (т.е. ОО, СО). Освен това държавите членки следва да поддържат регистър на проверките на управлението, където се съхраняват най-малко следните данни с връзка към съответната проверка: стойност на установена(ите) нередност(и), засегната сума, вид нередност или констатация и предприети мерки. Този регистър следва да се поддържа за целите на декларацията за управлението, а съответната статистика следва редовно да се представя на други органи (т.е. ОО, СО).

Подробностите (т.е. датата на проверките на място на отделните операции) следва да бъде регистрирана в компютризираната система за мониторинг.

1.9. Възлагане на подизпълнители на проверките на управлението

Като общ принцип проверките на управлението следва да се провеждат от органа, носещ пряка отговорност за управлението на програмата или на приоритетната ос, под отговорността на УО. Разпределя се достатъчен персонал за тези проверки, за да се гарантира, че те се извършват правилно и своевременно (вж. раздел 1.4).

Независимо от това в случаите, когато поради наличието на голям обем операции или сложни от техническа гледна точка операции, които трябва да бъдат проверени, УО установи, че не разполага с достатъчно персонал или експертен опит, за да осъществи сам тези проверки, може да е целесъобразно той да възложи някои или всички елементи на проверките на външни дружества. Когато се използва възможността за възлагане на подизпълнител, от съществено значение е обхватът на работата, която трябва да бъде извършена, и формулировката на становището да бъдат ясно определени в техническото задание. Следователно последствията от забавяния при извършването на тази работа могат да окажат въздействие върху прага на допустимите разходи, които трябва да бъдат декларирани с цел да се избегне отмяна на бюджетни кредити за периода N+3. За да се избегне този риск, на УО се препоръчва да прилага процедури, гарантиращи навременното обработване на докладите от външни дружества. Това е особено уместно при органи от публичния сектор, където може да има закъснения при възлагането на договори за този вид работа. Възлагащият орган също така е длъжен да направи оценка на качеството на работата, възложена на подизпълнители, напр. чрез преглед на определен брой заявления за възстановяване на разходи. Обикновено това включва назначаването на допълнителен персонал за тази функция. Съответно всички тези фактори следва да бъдат отчетени преди да бъде взето решение за възлагане на проверката на управлението на външен изпълнител.

1.10. Одиторски сертификати

Условията на споразуменията за индивидуална форма на подкрепа могат да включват

изискване бенефициерите да предоставят сертификат от одитор заедно със заявленията за възстановяване на средства, които подават. Тези сертификати се различават в зависимост от обхвата на извършената от одитора работа, но като цяло отговарят на основни изисквания като например потвърждаване, че разходите са били платени през допустимия период, че разходите се отнасят до одобрени в споразумението разходни позиции, че условията на споразумението за индивидуална форма на подкрепа са били спазени и че съответната подкрепяща документация, включително счетоводните регистри, са налице. Въпреки че не може да бъде получена увереност съгласно член 125, параграф 5 от POP единствено въз основа на проверки, осъществени от самите бенефициери или от трети страни (например одитори) от тяхно име, одиторските сертификати могат да оправдаят, при условие че извършената работа е със задоволително качество, ограничаването на проверките на управлението до една достатъчно голяма извадка, като се вземат предвид известните рискове, включително рискът от липса на независимост на органа, предоставящ сертификата. Независимо от това, за да може да се разчита на сертификатите, от съществено значение е УО да осигури насоки за одиторите на бенефициерите относно обхвата на работата, която трябва да бъде извършена, и относно доклада или сертификата, който трябва да бъде представен. Последният следва да бъде не просто сертификат от едно изречение относно редовността на искането на бенефициера, а следва да съдържа описание на извършената работа и на резултатите.

Международната федерация на счетоводителите (IFAC) е издала Международен стандарт за свързаните услуги (ISRS) 4400, в който се установяват стандарти и се предоставят насоки относно професионалните отговорности на одитора при ангажимент за извършване на съгласувани процедури, свързани с финансова информация, както и относно формата и съдържанието на доклада, който одиторът издава във връзка с такъв ангажимент. Този тип съгласувана процедура може да бъде използвана за издаване на одиторски сертификат, придружаващ заявлението на бенефициера за възстановяване на разходи.

Целта на ангажимента за съгласувана процедура е одиторът да извърши процедури от одитно естество, които одиторът, организацията и съответните трети страни са съгласували, и да докладва за фактическите констатации. Въпросите, които подлежат на договаряне, включват:

- същност на ангажимента;
- цел на ангажимента;
- идентификация на финансовата информация, към която ще се прилагат съгласуваните процедури;
- същност, график и обхват на конкретните процедури, които ще бъдат приложени;
- очаквана форма на доклада относно фактическите констатации.

Докладът следва да описва достатъчно подробно целта и съгласуваните процедури по ангажимента, за да може читателят да разбере същността и обхвата на извършената работа. ISRS 4400 съдържа и полезни шаблони на писма за ангажимент, както и на доклади относно фактическите констатации.

Одитираният годишен финансов отчет на дружеството бенефициер не може да замества конкретен одиторски сертификат за всяко заявление за възстановяване на средства, направено от същия бенефициер.

За да гарантира качеството и надеждността на одиторските сертификати, УО прави преглед на определен брой одиторски сертификати.

1.11. Разделяне на задълженията

С цел спазване на принципа на разделение на функциите (вж. член 72, буква б) от POP) и избягване на рискове, проявяващи се когато УО (или МЗ) носи отговорност за i) подбора и одобрението на операциите, ii) проверките на управлението и iii) плащанията, следва да бъде осигурено подходящо разделение на задълженията между тези три функции.

Както е посочено по-горе, когато УО (или МЗ) е и бенефициер, се осигурява подходящо разделение на функциите за проверките съгласно член 125, параграф 5 от POP. Подходящо разделение може да бъде осигурено например чрез използване на определен отдел в дадена организация, независим от отдела, където е локализиран бенефициерът, който да извърши проверките на управлението. Такъв отдел може да бъде финансовият отдел или звеното за вътрешен одит, когато никой от тези органи не е бенефициер и когато последното не извършва одитна дейност съгласно член 127 от POP.

Персоналът, извършващ проверки съгласно член 125, параграф 5 от POP, не участва в одити на системи или одити на операции, за чието провеждане отговорност носи ОО (член 127 от POP), и обратното. Целите на проверките на управлението се различават от целите на одитите, за чието провеждане отговорност носи ОО, като последните се извършват последващо (т.е. след като заявлението за плащане е представено на Комисията). Целта на тези одити е да се прецени дали системата за вътрешен за контрол функционира ефективно, докато проверките на управлението формират част от тази системата за вътрешен за контрол. Следователно трябва да бъде направено ясно разграничение между двата вида дейности при тяхното планиране, организация, изпълнение, съдържание и документация.

Въпреки че проверките на управлението и одитите, за чието провеждане отговорност носи ОО, са разделени, желателно е да се осъществява обмен на информацията между службите на УО, СО и ОО. Например персоналът, участващ в проверките на управлението, следва да бъде информиран за резултатите от одита и може да потърси съвет от ОО, докато последният следва да взема предвид резултатите от проверките на управлението в своя анализ на рисковете и в одитната стратегия.

2. Специфични области, касаещи проверките на управлението⁶

2.1. Възлагане на обществени поръчки

Референтни правни актове:

i) Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки;

ii) Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги;

iii) Тълкувателно съобщение на Комисията относно правото на Общността, приложимо към обществените поръчки, които не са или не са изцяло предмет на разпоредбите на директивите за обществените поръчки (2006/С 179/02);

⁶ Позоваванията на законодателството на ЕС, направени в този раздел, са индикативни, т.е. те не са изчерпателни. Съответните национални органи отговарят за осигуряване на съответствие с всички съответни европейски и национални законодателни актове, включително и с тези, които не са изрично цитирани в настоящото ръководство.

- iv) Тълкувателно съобщение на Комисията относно прилагане на правото на Общността в областта на обществените поръчки и концесии по отношение на институционализирани публично-частни партньорства (2007/С 6661);
- v) „Откриване на конфликти на интереси в процедурите за възлагане на обществени поръчки за структурни действия. Практическо ръководство за управленския персонал“⁷;
- vi) „Разпознаване на подправени документи в областта на структурните действия. Практическо ръководство за управляващите органи“⁸;
- vii) Нови директиви за обществените поръчки:
- Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия;
 - Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО;
 - Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО;
- viii) Решение С(2013) 9527 на Комисията от 19 декември 2013 г. за установяване и одобряване на насоките за определяне на финансовите корекции от страна на Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случаите на неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки.
- ix) „Ръководство за специалисти относно избягване на най-често допусканите грешки в проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове“

Проверките по отношение на обществените поръчки следва да имат за цел да гарантират, че са спазени правилата на Съюза за обществените поръчки и свързаните национални правила и че принципите на равно третиране, недискриминация, прозрачност, свободно движение и конкуренция са били спазвани по време на целия процес. Проверките следва да бъдат извършени въз възможно най-кратък срок⁹ след възникването на съответния процес, тъй като често е трудно да се предприемат корективни действия на по-късна дата.

При етапа на предоставянето на финансиране следва да се гарантира, че бенефициерите са запознати със своите задължения в тази сфера и че персоналет е получил съответното обучение. Някои държави членки са разработили конкретни насоки и дори шаблони за процедурите за възлагане на обществените поръчки, които трябва да бъдат използвани от бенефициерите. Това е особено полезно, когато бенефициерите участват в „еднократни“ договори и им липсва необходимият опит. Комисията е предоставила насоки и обяснителни бележки относно общностните правила за обществените поръчки, които съдържат полезна информация и обяснения (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). ГД „Регионална и селищна политика“ наскоро окончателно завърши „Ръководството за

⁷ Работен документ, изготвен от група експерти на държавите членки с подкрепата на OLAF. Целта му е да улеснява изпълнението на оперативни програми и да насърчава добрите практики. Той не е правно обвързващ за държавите членки, но предоставя общи насоки с препоръки и отразява най-добрите практики.

⁸ Работен документ, изготвен от група експерти на държавите членки с подкрепата на OLAF. Целта му е да улеснява изпълнението на оперативни програми и да насърчава добрите практики. Той не е правно обвързващ за държавите членки, но предоставя общи насоки с препоръки и отразява най-добрите практики.

⁹ Относно обществените поръчки при опростени варианти за разходите моля вижте Указанията относно опростените варианти за разходите (OBP), EGESIF_14-0017.

специалисти относно избягване на най-често допусканите грешки в проекти, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове¹⁰.

От основно значение при извършването на тези проверки е използването на персонал с подходящ опит и квалификация, както и наличието на подробни контролни списъци на разположение на този персонал.

Силно препоръчително е УО вече да се подготвя за прилагането на директивите за обществените поръчки, публикувани в Официален вестник, L 94 от 28 март 2014 г. с краен срок за транспониране до 18 април 2016 г.

Интензитет на проверките на обществените поръчки

Интензитетът на проверките на управлението следва да бъде определен от УО в зависимост от стойността и вида на договорите.

В случай че обществената поръчка вече е проверена от друга компетентна национална институция, резултатите могат да бъдат взети предвид за целите на проверката на управлението, при условие че УО поеме отговорността за тези проверки и техният обхват е поне същият като обхвата на прегледа, който би бил извършен от УО.

Планиране

Бенефициерите са длъжни да гарантират качеството на първоначалните проучвания и изготвянето и точността на пресмятането на разходите по проекта. Когато УО счете, че е налице риск, той следва да направи предварителна проверка на тези елементи като предпазна мярка, както и да провери дали прогнозните разходи са актуални. В случаи, при които очакваните разходи са близко до определените от ЕС прагове, следва да се възприеме предпазлив подход. В такива случаи се препоръчва да се обмисли решение за тръжна процедура, обхващаща целия ЕС, поради:

- изискванията към УО по време на проверките на управлението да проверява начина на извършване на оценката на разходите. По-специално в описаните по-горе случаи следва да се гарантира, че при оценката на разходите цената не се занижава неправомерно с цел избягване на тръжна процедура, обхващаща целия ЕС. Близостта до прага е рисков фактор;
- допълненията. Възможно е в тръжната спецификация да са пропуснати някои елементи, които по-късно да бъдат добавени като допълнения, като с тези допълнения стойността на договора надвишава определения от ЕС праг.

Това следва да гарантира, че ще бъдат избегнати проблемите при първоначалния етап на тръжната процедура, както и при допълнителните работи или договори по време на изпълнението на проекта.

Особено внимание следва да бъде обърнато на проверката на:

- приложимостта на използвания метод за възлагане на обществена поръчка;
- взаимната зависимост между различните договорни фази (придобиване на земя, подготовка на обекта, комунални услуги и др.);
- плановете за финансиране и наличие на национално съфинансиране.

¹⁰ Трябва да бъде публикувано на уебсайта: http://ec.europa.eu/regional_policy.

Тръжни процедури

При договорите с висока стойност или когато се счита, че бенефициерите нямат опит в сферата на обществените поръчки, е препоръчително УО да гарантира преди обявяването на договора, че качеството на тръжните документи (включително техническото задание) е било проверено от негови експерти или от външен експерт. Особено внимание следва да бъде отделено на проверката, че спецификациите са правилно определени по отношение на техническите, икономическите и финансовите възможности и че ще се използват подходящи критерии за подбор и възлагане на поръчката.

Въпреки че според правилата на ЕС за обществените поръчки съществуват специфични изисквания към обявяването на тръжни процедури, УО следва също така да е наясно относно необходимостта да се увери, че дори когато стойността на договорите е под праговете на ЕС или когато услугите са обект само на ограничено прилагане на Директива 2004/18/ЕО (т.е. приложение II Б) или на Директива 2004/17/ЕО (т.е. приложение XVII Б), следва да е налице достатъчно (т.е. в контекста на стойността и същността на договора¹¹) ниво на публичност на договора, за да се гарантира, че са спазени общите принципи на Договора по отношение на равното третиране и прозрачността. Това е от особено значение за обществените поръчки от трансграничен интерес. Това може да се постигне, като от бенефициерите се изиска да предоставят копие на съответните публикации при подаването на заявления за възстановяване на разходи. Следва да се изискват и доказателства за изпращане на известия за възлагане на договора, особено по отношение на услугите, посочени в приложение II Б към Директива 2004/18/ЕО или в приложение XVII Б към Директива 2004/17/ЕО.

Критерии за подбор и възлагане на поръчки

С цел извършване на подходяща проверка дали процедурите за подбор на оферти и възлагане на поръчки са били проведени в съответствие с правилата за обществените поръчки на ЕС и на съответната държава, УО следва да получи и разгледа докладите за оценката на офертите, изготвени от комисиите за оценка. Освен това УО или законоустановени органи, което е приложимо, следва да преразгледат всички жалби, подадени от оферентите до възлагащия орган или до законоустановени органи. По време на проверките на управлението УО следва да се увери, че процедурата за подаване на жалба е била следвана правилно. Тези жалби могат да показват евентуални слабости в процедурата за възлагане на поръчка.

При договори, които превишават праговете, определени в директивите на ЕС за обществените поръчки, УО в някои държави членки изпращат наблюдател при оценяването на офертите. След това се изготвя доклад, съдържащ заключенията на наблюдателя относно оценяването на офертите. Наблюдателят потвърждава, че е изготвен достатъчно подробен доклад за оценяването на офертите, от който е видно как комисията за оценка е достигнала до своите заключения. Този подход може да не е практичен, когато броят на договорите, надвишаващи праговете, е голям, но се препоръчва в случаите, когато е известно, че възлагащият орган няма необходимия опит. Той може да се прилага и по отношение на ограничена извадка с цел да се получи увереност, че разполагащите с по-голям опит възлагащи органи, отговорни за голям брой договори на стойност, по-висока от праговата, спазват установените правила за обществените поръчки.

¹¹ Решение на Съда от 7 декември 2000 г. по дело *Telaustria*, C-324/98, Recueil, стр. I-10745 и Тълкувателно съобщение на Комисията относно правото на Общността, приложимо към обществените поръчки, които не са или не са изцяло предмет на разпоредбите на директивите за обществените поръчки (2006/C 179/02).

Конкретните области от процедурите за оценяване на оферти и възлагане на поръчки, установени при одити на Комисията като проблематични, включват:

- липса на разделение между фазата на подбора и фазата на възлагане на поръчка и объркване на критериите за подбор и критериите за възлагане на поръчка;
- критериите за подбор се използват неправилно по време на фазата на възлагане на поръчка;
- критериите за подбор и за възлагане на поръчка не се обявяват в известието за търга или в тръжните спецификации;
- използване на дискриминационни технически спецификации или национални разрешителни, изисквани на етапа на тръжната процедура;
- използване на критерии за подбор и за възлагане на поръчка по време на оценяването, различни от публикуваните критерии;
- използваните критерии не са в съответствие с основните принципи на Договора (прозрачност, недискриминация, равно третиране);
- недостатъчно документиране на решенията, взети от комисията за оценка;
- твърде възпиращи критерии за подбор, които не са свързани с предмета на поръчката;

Някои държави членки са създали независимо звено за проверка на обществени поръчки, което е упълномощено да извършва проверки на всички етапи от тръжните процедури до етапа на подписване на договор. По отношение на финансираните от националния бюджет и финансираните от ЕС договори служителите на звеното могат да присъстват при оценяването на оферти в качеството си на наблюдатели. Когато са налице съмнения относно някои елементи на процедурата, те докладват за това и на възлагащия орган, и на УО. По този начин УО бива информиран относно потенциалните проблеми, свързани с договора, и преди да одобри разходи, декларирани от бенефициера по отношение на въпросния договор, той може да изиска информация както от бенефициера, така и от звеното за проверки във връзка с обществените поръчки, за да се увери, че идентифицираните проблеми са били отстранени по подходящ начин. Между УО и звеното за проверка на обществени поръчки може да бъде сключено споразумение за определяне на обхвата на проверките на договорите, финансирани от ЕС.

Фаза на изпълнение на договорите

Конкретните области от фазата на изпълнение на договорите, установени при одити на Комисията като проблематични, включват:

- вторични или допълнителни работи, възложени директно без повторна тръжна процедура;
- съществено изменение на основни условия от договора по време на етапа на изпълнение.

При договори, надвишаващи прага на директивите на ЕС за обществените поръчки, най-добрите практики следва да включват процедура, която да гарантира, че звеното за проверка на обществени поръчки или УО са уведомявани относно всички съществени вторични/допълнителни договори или съществени изменения на договорите преди да бъдат

подписани от възлагащия орган. Това ще даде възможност за извършване на всякакви проверки, считани за необходими, за да се гарантира съответствие с приложимите правила за обществените поръчки преди да бъдат подписани съответните договори или изменения¹².

Примери за най-често срещаните проблеми, установени в миналото от Комисията в областта на обществените поръчки:

- допълнителни работи — пряко възлагане при липсата на обстоятелства, които един добросъвестен възлагащ орган не може да предвиди;
- незаконосъобразни критерии за възлагане;
- разделяне на проекта, за да се избегнат тръжни процедури на равнище ЕС;
- незаконосъобразни критерии за подбор;
- прекалено ограничителни времеви срокове за провеждане на тръжните процедури;
- пряко възлагане на поръчка;
- несъответствие с процедурите за публичност;
- слабости при разясняването на тръжната процедура;
- неосигуряване на адекватна одитна следа;
- необосновано използване на процедура на договаряне и ускорена процедура;
- недостатъци при изчисляването на стойността на договора;
- недостатъци при спазването на установения срок на доставка;
- започване на дейността преди приключването на тръжната процедура.

2.2. Околна среда

Правото на Общността включва над 200 законодателни акта в сферата на околната среда. Тези законодателни мерки обхващат всички сектори на околната среда, включително водите, въздуха, природата, отпадъците и химикалите, докато други са насочени към междусекторни въпроси като достъп до информация за околната среда и обществено участие в процеса на вземане на решения, свързани с околната среда. Макар и всички достижения на правото на Съюза в областта на околната среда да касаят изцяло съфинансираните дейности, в контекста на ЕСИ фондовете от особено значение са следните тематични области:

- С Директивата за **оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС)**¹³ от държавите членки се изисква да извършват оценка на определени публични и частни проекти, които е възможно да имат значително въздействие върху околната среда, преди те да бъдат одобрени или разрешени. Въпреки че все още не е включено изрично в официалните изисквания за ОВОС, въздействието на климата върху проекта, наречено приспособяване към изменението на климата, също трябва да бъде разгледано по време на процеса на разработване на някои проекти¹⁴. В Директивата се вземат предвид

¹² Решение на Съда от 31 януари 2013 г. по дело T-540/10 и решение по дело T-235/11 относно тълкуването на понятието за „непредвидено обстоятелство“ във връзка с допълнително строителство или допълнителни услуги.

¹³ Директива 85/337/ЕИО на Съвета относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда. Директивата за ОВОС от 1985 г. и трите ѝ изменения са кодифицирани с Директива 2011/92/ЕС от 13 декември 2011 г. Директива 2011/92/ЕС е изменена от Директива 2014/52/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. Срокът за транспониране на Директива 2014/52/ЕС е 16 май 2017 г.

¹⁴ Вж. *Насоки за интегриране на изменението на климата и биологичното разнообразие в оценката на въздействието върху околната среда*, Европейската комисия, ГД „Околна среда“, 2013 г. Това задължение следва да се прилага по отношение на проекти, при които процедурата по ОВОС започва след транспонирането на Директива 2014/52/ЕС в националното право (най-късно до 16 май 2017 г.).

разпоредбите на Орхуската конвенция за участие на обществеността и достъп до правосъдие по екологични въпроси. Директивата за ОВОС съдържа разпоредба, насочена към справяне с изключителни случаи (член 2, параграф 3 от Директивата). В най-актуалните насоки се подчертава извънредният характер на обстоятелствата, при които може да бъде прилагана тази разпоредба (в съответствие със стандартния подход на Съда на ЕС при тълкуването на дерогации).

- Директивата за **стратегическата екологична оценка**¹⁵ (СЕО) — екологична оценка може да бъде предприета за индивидуални проекти въз основа на горепосочената Директива за ОВОС или за публични планове или програми въз основа на Директивата за СЕО. В Директивата за СЕО, освен изискването държавите членки да извършват оценка преди одобрението на определена оперативна програма, са предвидени и мониторингови показатели, за да се установят на ранен етап непредвидени неблагоприятни въздействия и да се предприемат подходящи корективни действия. Ако е подходящо, съществуващите мерки за мониторинг могат да бъдат използвани с оглед избягване на дублиране. Освен това може да бъде необходимо проведеният процес за СЕО да бъде актуализиран, ако има значителни промени в оперативната програма. Ако оперативните програми водят до последващи планове и програми, трябва да се прецени дали за тях също е необходим процес за СЕО. Накрая следва да бъде отбелязано, че за плановете за управление на отпадъците, изисквани съгласно Рамковата директива за отпадъците, задължително е необходима СЕО. Единствено онези интервенции и инфраструктурни проекти, които са в съответствие с плановете за управление на отпадъците, за които Комисията е уведомена, са допустими за финансиране.

- **Информация за околната среда** — Директивата за свободния достъп до информация за околната среда¹⁶ има за цел да направи по-достъпна за обществеността информацията относно околната среда, съхранявана от публичните органи, и да гарантира, че в рамките на Общността се прилагат справедливи стандарти за достъп до информация.

Природата е обхваната от директивите за птиците и местообитанията¹⁷, по-специално по отношение на въздействието върху обектите, включени в програмата „Натура 2000“. Заедно тези директиви осигуряват комплексна схема за защита на редица животни и растения, както и за подбор на видове местообитания. С цел да бъде възстановен или да се поддържа благоприятен природозащитен статус за естествените местообитания и видовете от интерес за Общността с Директивата за местообитанията бе създадена екологичната мрежа на защитените райони „Натура 2000“, която залегна в основата на политиката на ЕО за природата и биоразнообразието. Директивата за местообитанията (в член 6) съдържа специални разпоредби за подходяща оценка на въздействията и мерките за смекчаване и компенсирание на въздействията.

- **Води** — Рамковата директива за водите¹⁸ установява рамка за защита на всички водни обекти (т.е. реки, езера, преходни води, крайбрежни води, канали и подпочвени води) в Европейския съюз. Нейната основна цел е да се постигне добро състояние на качеството на водните

¹⁵ Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда, последно изменена с Директива 2014/52/ЕС.

¹⁶ Директива 90/313/ЕИО на Съвета, изменена от Директива 2003/4/ЕО.

¹⁷ Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (кодифицирана версия на Директива 79/409/ЕИО) относно опазването на дивите птици, последно изменена с Директива 2013/17/ЕС; Директива 92/43/ЕИО на Съвета за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна, последно изменена с Директива 2013/17/ЕС.

¹⁸ Директива 2000/60/ЕО за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите, последно изменена с Директива 2008/32/ЕО

ресурси до 2015 г. чрез интегрирано управление, основаващо се на районите на речните басейни. Директивата съдържа специални разпоредби (в член 4, параграф 7) за оценяване на инфраструктури, пораждащи потенциални рискове от влошаване на състоянието на водните ресурси, например инфраструктури, свързани с проекти за вътрешни водни пътища.

- **Отпадъци** — В Рамковата директива за отпадъците¹⁹ се определят основните изисквания за управлението на отпадъци и се създава йерархия на възможностите за управление на отпадъците (по низходящ ред на предпочитане: превенция, оползотворяване, повторна употреба, рециклиране на материали, оползотворяване на енергия, обезвреждане). За да бъде съфинансиран един проект за инфраструктура за управление на отпадъците от ЕФРР или от Кохезионния фонд, той трябва да бъде част от съгласуван план за управление на отпадъците. В Директивата за депонирането на отпадъците²⁰ се определя набор от подробни правила за превенция или свеждане до минимум на отрицателните ефекти, които могат да окажат депата за отпадъци, включително замърсяване на почвата, въздуха и водите и рискове за човешкото здраве, както и за намаляване на количествата от биоразградими отпадъци, постъпващи в депата. Директивата относно изгарянето на отпадъци²¹ цели да предотврати или ограничи, доколкото е възможно, отрицателното въздействие върху околната среда и рисковете за човешкото здраве, възникнали в резултат на изгарянето на отпадъци. С нея се налагат строги условия за експлоатация и технически изисквания и се определят пределно допустими стойности на емисиите от инсталациите за изгаряне на отпадъци в рамките на ЕС.

В редица директиви, с които се цели подобряване на рециклирането, като например директивите за отпадъците от опаковки, електрическо и електронно оборудване, превозни средства и акумулатори, се определят задължителни цели за рециклиране на отпадъци или на специфични материали, съдържащи се в тях. В повечето от тях изрично се посочва, че производителите на продуктите носят финансова отговорност във връзка с правилното третиране на отпадъците.

Проверките на управлението в областта на околната среда следва да покажат дали бенефициерът е спазил приложимите директиви, като се проверява дали са получени съответните одобрения от компетентните национални органи в съответствие с процедурите. Компетентните национални органи отговарят за гарантирането, че законодателство на ЕС в областта на околната среда се прилага правилно, и за предприемането на необходимите мерки, ако това не е така.

За да изпълни своите отговорности по член 125, параграф 3 от РОР по време на подбора и одобрението на операциите, УО следва да се увери, че има достъп до подходящ собствен или външен експертен опит, който да му помогне при идентифицирането на всички съответни екологични проблеми, свързани с конкретния вид операция, подлежаща на одобрение. Установяването на тесни работни отношения със съответните национални агенции по околна среда може да подпомогне УО в това отношение.

По същия начин за целите на проверките на управлението, определени в член 125, параграф 5 от РОР, УО следва да се увери, че има достъп до съответния експертен опит, за да установи, че при операциите продължават да се спазват приложимите екологични разпоредби.

¹⁹ Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно отпадъците, последно изменена с Директива 2011/97/ЕС.

²⁰ Директива 1999/31/ЕО на Съвета относно депонирането на отпадъци, последно изменена с Директива 2011/97/ЕС.

²¹ Директива 2000/76/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно изгарянето на отпадъците, последно изменена с Регламент (ЕО) № 1137/2008

2.3. Държавна помощ

Държавите членки трябва да спазват правилата за държавната помощ. Държавна помощ е налице, ако са изпълнени разпоредбите на член 107, параграф 1 от Договора: всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки.

Доколкото е налице държавна помощ, държавите членки са задължени да уведомяват Комисията за държавната помощ и не могат да приведат в действие държавната помощ, докато Комисията не одобри помощта. Все пак определени мерки са освободени от задължението за уведомяване, тъй като те са съвместими с Договора, когато отговарят на определени условия (групово освобождаване) или не представляват държавна помощ (*de minimis*).

Въпреки че процесът на подбор е от решаващо значение за оценката на съответствието с правилата за държавна помощ, целта на проверките на управлението е също така да се провери дали дадена операция съдържа елемент на държавна помощ и след това да се гарантира спазването на разпоредбите, предвидени в съответното правно основание.

Обикновено от значение за оценката са следните регламенти и насоки за държавна помощ²²:

- правилата *de minimis* — Регламент (ЕС) № 1407/2013 или евентуално предишни регламенти. Съществува и специален регламент за помощта *de minimis* за услугите от общ икономически интерес (Регламент (ЕС) № 360/2012 на Комисията);
- правила за групово освобождаване — Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията, предишният регламент за групово освобождаване — Регламент (ЕО) № 800/2008, беше отменен с член 57 от Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията, при спазване на преходните разпоредби, предвидени в член 58 от същия регламент;
- помощ, за която е отправено уведомление (индивидуална помощ или схеми за помощ) — вж. уебсайта на ГД „Конкуренция“: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register.

Списък на регламентите и насоките за държавна помощ може да бъде намерен на следния уебсайт: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

Що се отнася до финансовите инструменти, при проверката следва да се вземат предвид и следните документи:

- рисково финансиране: Насоки относно държавните помощи за насърчаване на инвестициите в рисково финансиране, 2014/С 19/04;
- гаранция: Известие на Комисията относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи под формата на гаранции, 2008/С 155/02 ;
- Заем: Съобщение на Комисията относно преразглеждане на метода за определяне на референтните и сконтони лихвени проценти, 2008/С 14/02.

²² В настоящото ръководство не е възможно да се представи пълен преглед на всички достижения на правото в областта на държавната помощ. Достиженията на правото в областта на държавната помощ са посочени на уебсайта на ГД „Конкуренция“: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html
Уебсайтът се актуализира редовно.

Освен това, както е посочено в съответните насоки²³: „При финансовите инструменти трябва да се спазват правилата за държавна помощ и на трите нива: УО, фонд на фондове и финансов посредник. Помощта следва да се разглежда на различни нива: управител на фонда (който получава възнаграждение), частен инвеститор (който извършва съинвестиране и може да получи помощ) и краен получател.“ Що се отнася до ЕСИ фондовете, съответната приложимост е пояснена в член 37, параграф 12 от РОР: „За целите на прилагането на настоящия член приложимите правила на Съюза за държавната помощ са тези, които са в сила по времето, когато управляващият орган или органът, изпълняващ фонда на фондове, договорно предоставя програмен принос на даден финансов инструмент или когато финансовият инструмент договорно предоставя програмен принос на крайни получатели, както е приложимо.“

На практика проверките на управлението във връзка с държавната помощ следва да допълват проверките, извършени по време на процедурата за подбор на операцията:

- (1) При тях се проверява дали операцията включва държавна помощ. Следва да се отбележи, че държавната помощ не се изключва, ако получателят е организация с нестопанска цел или публичен орган. За тази цел се определя дали бенефициерът извършва икономическа дейност (т.е. предлага стоки и услуги на пазар, отворен за конкуренцията), независимо от неговия правен статут.
- (2) Правното основание (обикновено въз основа на документацията за подбор на операцията) следва да бъде ясно определено.
- (3) Силно се препоръчва използването на специфичен контролен списък за всеки вид мярка за държавна помощ, за да се гарантира, че всички съответни разпоредби са проверени. Такъв контролен списък ще се използва като паметна записка и одитна следа на извършваните проверки.

Макар че основните тестове за съответствие е трябвало бъдат извършени по време на процеса на подбор, следва да се извършат допълнителни тестове по време на проверките на управлението. Например:

- по отношение на правилото *de minimis* е възможно да се проверят отчетите на бенефициера, за да се гарантира, че прагът за помощта *de minimis* не е надвишен и да се провери дали той се спазва за всички предприятия, които принадлежат към една и съща група (най-малкото чрез декларация съгласно предвиденото в регламентите за помощта *de minimis* или чрез средства, разрешени от националните правила);
- по отношение на груповото освобождаване специално внимание следва да се обърне на определението за МСП, на общите разпоредби, приложими за всички видове мерки (стимулиращ ефект, прозрачност и пр.), както и на специфичните разпоредби за различните категории помощ (т.е. максимални суми, максимален интензитет, допустими разходи);
- по отношение на помощта, за която е отправено уведомление, следва да бъдат проверени определените във връзка с одобрената помощ условия.

От съществено значение е да се гарантира надеждна проверка на държавните помощи въз

²³ Вж. раздел 7.7. на „Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities“ [„Финансови инструменти в програмите по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. — Кратко ръководство за управляващите органи“] (EGESIF_14_0038-03 от 10 декември 2014 г.), на разположение на: http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

основа на специфични контролни списъци за всяка мярка, които ще бъдат използвани като паметна записка и одитна следа на извършените проверки.

Примери за най-често срещаните проблеми, установени в миналото от Комисията в областта на държавната помощ:

- липса на проверка на правилото de minimis;
- превишаване на допустимите тавани за помощта поради факта, че дадено дружество не се класифицира като МСП и следователно няма право на бонус за МСП;
- дейностите са започнали рано (преди заявлението за помощ) или преди предоставящият орган да е дал одобрение;
- недостатъчно проверки на „стимулиращия ефект“ на помощта.

2.4. Финансови инструменти

Референтни правни актове:

- член 40 и член 125, параграф 9 от РОР;
- приложение IV към РОР (минимални изисквания към споразуменията за финансиране или стратегическите документи);
- член 9 и член 25 от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014²⁴;
- Регламент (ЕО) № 1781/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 ноември 2006 г. относно информацията за платеца, придружаваща парични преводи;
- Регламент (ЕО) 1889/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. относно контрола на пари в брой, които се внасят и изнасят от Общността;
- Директива 2001/97/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 4 декември 2001 г. за изменение на Директива 91/308/ЕИО на Съвета относно превенцията на използването на финансовата система за целите на прането на пари;
- Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм;
- „Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 - A short reference guide for managing authorities“ [„Финансови инструменти в програмите по ЕСИ фондовете за периода 2014—2020 г. — Кратко ръководство за управляващите органи“] (EGESIF_14_0038-03 от 10 декември 2014 г.)²⁵, което ще бъде допълнено с по-подробни специфични насоки, ако е целесъобразно, включително в допълнение към fi-compass — уникалната платформа за консултантски услуги относно финансови инструменти по ЕСИ фондовете (<http://www.fi-compass.eu/>)²⁶.

Проверките на управлението по отношение на финансовите инструменти следва да имат за цел да гарантират спазването на приложимите закони и разпоредби, доброто финансово управление на ЕСИ фондовете, опазването на активите и надеждния финансов мониторинг и отчетност от страна на органите, които прилагат фондовете на фондове или финансовия инструмент, което е целесъобразно.

²⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.ENG

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

²⁶ Окончателният вариант на подробните насоки относно финансовите инструменти и информационните документи за тяхното тълкуване ще бъде на разположение първо на уебсайта на INFOREGIO, а по-късно — на уебсайта <http://www.fi-compass.eu/>, който ще обедини всички материали относно финансовите инструменти.

В случай на операции с финансови инструменти УО следва да извършва административни проверки на всяко заявление за плащане, подадено от бенефициера. Финансов посредник също може да бъде бенефициер, в случай че той управлява фонд на фондове или финансовия инструмент директно. Органът, който прилага финансовия инструмент, докладва на органа, който прилага фонда на фондове (ако има такъв), който докладва на УО.

Относно финансовите инструменти, прилагани от ЕИБ съгласно член 38, параграф 4, буква б), подточка i) от РОР и както е установено в член 9, параграф 3 от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията, УО определя дружество, което ще работи съгласно установена от Комисията обща рамка и ще извършва проверки на място на операциите по смисъла на член 125, параграф 5, буква б) от РОР. Текущата обща рамка за одити в момента се актуализира от Комисията и ще бъде обсъдена с държавите членки. Междувременно УО е поканен да консултира Комисията в търсене на мнение за методологията в това отношение, без да се засяга член 9, параграф 4 от въпросния регламент.

Следва да се гарантира, че въвеждането на финансовия инструмент, както и неговото прилагане са в съответствие с приложимото право, включително с правилата за ЕСИ фондовете, държавната помощ, обществените поръчки и съответните стандарти и приложимото законодателство относно предотвратяването на изпирането на пари, борбата с тероризма и данъчните измами. Въвеждането следва да се провери при първото заявление за плащане, а изпълнението — при всяко следващо заявление.

По отношение на въвеждането, наред с другото, следва да се проверяват следните аспекти:

- предварителна оценка съгласно член 37, параграф 2 от РОР;
- вариант за изпълнение съгласно член 38 от РОР;
- разработване на финансовия инструмент (със или без фондове на фондове): напр. финансови продукти, които ще се предлагат, целеви крайни получатели, и предвиждане на съчетаване с безвъзмездни средства, където е уместно);
- съдържание на споразумението(ята) за финансиране или стратегическия документ (минимални изисквания, установени в приложение IV към РОР);
- избор и споразумения с фонд на фондове или финансови посредници;
- доверителни сметки или отделен финансов блок (само за вариант съгласно член 38, параграф 4, буква б) от РОР);
- национално съфинансиране (член 38, параграф 9 от РОР), т.е. да се проследи националният принос на различни нива;
- държавна помощ (наред с другото, правилата за рисково финансиране, Общ регламент за групово освобождаване, *de minimis* — вж. точка 2.3).

По отношение на изпълнението, наред с другото, следва да се проверяват следните аспекти:

- съответствие с елементите на споразуменията за финансиране (независимо от равнището, на което са подписани), включително:
- изпълнение на инвестиционната стратегия (напр. продукти, крайни получатели, съчетаване с безвъзмездни средства);
- изпълнение на бизнес плана, включително лостов ефект;
- изчисляване и изплащане на разходите за управление;
- мониторинг и докладване за осъществяването на инвестициите, включително и на

равнището на крайните получатели, изисквания за одит и одитна следа;

- подбор и споразумения с финансови посредници, ако са налице промени в сравнение с въвеждането.

За финансови инструменти, управлявани съгласно член 38, параграф 4, буква в), следва да бъде проверено спазването на стратегическия документ, посочен в член 38, параграф 8.

Спазването на законодателството относно предотвратяването на изпирането на пари и борбата с тероризма може да се основава на увереност, предоставена от националния орган, на който по закон са поверени правомощия за инспекции в тази област и компетентности да проверява органа, прилагащ фонда на фондове, и органа, прилагащ финансовия инструмент. Основното приложимо законодателство е посочено по-горе.

При проверките на място съществува разлика между:

- финансовите инструменти, въведени на равнището на Съюза, управлявани пряко или косвено от Комисията, при които УО не извърша проверки на място (член 40, параграфи 1 и 2 от РОР), но получава редовни контролни доклади от организациите, натоварени с прилагането на тези финансови инструменти, и
- финансовите инструменти, въведени на национално, регионално, транснационално или трансгранично равнище, управлявани от УО или на негова отговорност, при които УО извърша проверките на място.

Проверките на място следва да се осъществяват на първо място на равнището на финансовия инструмент. Те следва също така да се извършват и на равнището на крайния получател (напр. въз основа на извадка), ако УО прецени, че това е оправдано с оглед на нивото на установения риск.

Трябва също така да се отбележи, че следва да се разгледат аспектите на допустимостта, включително:

- условията, свързани с етапа на инвестицията: по принцип инвестициите, които ще бъдат подкрепяни от финансови инструменти, не са физически завършени или изцяло осъществени към датата на решението за инвестиция (член 37, параграф 5 от РОР; съществува обаче дерогация от това правило съгласно член 37, параграф 6 от РОР);
- съчетаването на финансови инструменти с други видове подкрепа в рамките на една и съща операция (член 37, параграф 7) или като отделна операция (член 37, параграф 8 от РОР). Условията в член 37, параграф 9 от РОР трябва да бъдат спазени;
- ограниченията за приноса в натура (член 37, параграф 10 от РОР);
- отчитането на ДДС (в случай че безвъзмездни средства и финансови инструменти са съчетани в рамките на една операция, член 37, параграф 11 от РОР);
- работния капитал;
- предприятията в затруднение (ограничение съгласно член 3, параграф 3, буква г) от ЕФРР и правилата за държавна помощ).

Изисквания за одитна следа: бенефициерът отговаря за гарантирането, че разходооправдателните документи са налични, и не налага на крайните получатели изисквания за поддържане на регистри, които надхвърлят необходимото, за да могат те да изпълнят тази отговорност разумно (член 40, параграф 5 от РОР). За всяка форма на подкрепа се поддържа отделна отчетност, в случай че при дадена операция се съчетават финансови инструменти с безвъзмездни средства, лихвени субсидии и/или субсидии за гаранционни

такси и когато краен получател, подкрепян от финансовия инструмент, получава също така и помощ от друг финансиран от Съюза източник (член 37, параграфи 7 и 8 от POP).

Тъй като е възможно за един и същ финансов инструмент да е наличен принос от повече от една оперативна програма, в такива случаи фондът на фондове или финансовият посредник трябва да поддържа отделна отчетност или подходяща счетоводна отчетност за приноса от всяка оперативна програма за целите на отчетността, одита и проверките. Проучването на одитната следа следва да формира част от проверката съгласно член 125, параграф 5.

Проверките на управлението следва да са съсредоточени върху разходооправдателните документи, удостоверяващи съблюдаване на условията за финансиране. Документацията може да включва формуляри за кандидатстване, бизнес планове, годишни отчети, контролни списъци и отчети по финансовия инструмент за оценка на заявлението, сключеното споразумение за инвестиция, заем или гаранция, доклади от предприятието, доклади относно посещения и събрания на съвета, доклади от посредника до гаранционния фонд в подкрепа на искове, одобрения, свързани с околната среда, доклади за равни възможности и декларации, свързани с получаването на помощ *de minimis*.

Доказателства за разходите под формата на получени фактури и удостоверения за платени стоки и услуги от страна на МСП се изискват единствено като част от одитната следа, когато капиталът, заемът или гаранцията на МСП зависят от разходите, които МСП понася за определени стоки или услуги. Във всички случаи обаче трябва да има доказателство за трансфера на капитала или заема от фонда за рисков капитал или от посредника за заема към предприятието, както и доказателство, че подкрепата, предоставена чрез финансовия инструмент, е използвана по предназначение.

Проверките на управлението на финансови инструменти са доста специфични и изискват подходящи познания в тази връзка. Следва да се обърне внимание на съобразяването на финансовите инструменти с правилата за държавна помощ (които могат да са налични на различните равнища на изпълнение, напр. частни съинвеститори, фонд на фондове, финансови посредници и крайни получатели), с правилата за подбор на органи (напр. правилата за възлагане на обществени поръчки, ако е приложимо), на подбора на фонда на фондове и финансовите посредници и на равнището на разходите за управление.

Примери за най-често срещаните проблеми, установени в миналото от Комисията в областта на финансовите инструменти²⁷ (финансова перспектива за периода 2007—2013 г.):

- издадени по Инструмента за финансов инженеринг (ИФИ) гаранции, представляващи обезпечения на заеми, които са били предоставени по друг ИФИ в рамките на същата ОП;
- неправомерни капиталови отстъпки, когато главницата на заема не е изцяло възстановена;
- заеми, предоставени изключително за финансиране на работен капитал преди 1 декември 2011 г.;
- разходи за управление, които не се основават на доказателства;
- неосигуряване на адекватна одитна следа;
- бавно изпълнение на проекта и потенциално неефективни ответни мерки, което означава, че има възможност да се подобри работата;
- неподходящи проверки на управлението;
- липсващи задължителни елементи в споразумението за финансиране;

²⁷ Правните разпоредби се отнасят за минали периоди и понастоящем вече не са в сила.

- одит на операциите, който не е извършен поради ограничаване на обхвата.

2.5. Операции, генериращи приходи

Референтни правни актове:

- член 61 и член 65, параграф 8, както и приложение V към POP;*
- членове 15—19 от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014;*
- Ръководство за анализ на разходите и ползите на инвестиционни проекти; Инструмент за икономическа оценка на политиката на сближаване за периода 2014—2020 г.*

В POP се прави разграничение между операциите, които след приключването си генерират нетни приходи (и евентуално също и по време на изпълнението) и които попадат в обхвата на член 61, и операциите, при чието изпълнение се генерират нетни приходи и за които член 61, параграфи 1—6 не се прилагат, които попадат в обхвата на член 65, параграф 8.

Операции, които след приключването си генерират нетни приходи

Определение за „нетни приходи“ се съдържа в член 61, параграф 1 от POP

Като част от своите проверки на управлението УО на първо място следва да провери дали дадена операция попада в обхвата на член 61, параграф 1 от POP. Когато могат да се очакват парични потоци след приключване на операцията, УО следва по-специално да провери дали паричните потоци ще се заплащат директно от потребителите или те могат да се класифицират като „други парични потоци“, например друг частен или публичен принос или други финансови печалби.

УО следва да гарантира, че паричните потоци са определени въз основа на поетапния подход (т.е. чрез разликата между ситуациите със и без операцията), което може да включва икономии на разходи. В случай че очакваните икономии на разходи не са разглеждани като нетни приходи от бенефициера, при проверките на управлението следва да се получат доказателства, че те ще бъдат компенсирани от равностойно намаляване на оперативните субсидии.

Когато дадена операция е част от по-голям проект, може да не е целесъобразно да се извършва финансов анализ само на дадената операция. УО следва да провери дали анализът е извършен спрямо самостоятелна единица за анализ и дали нетните приходи по проекта са били разпределени за операцията пропорционално на допустимите разходи за операцията в инвестиционните разходи на проекта.

В съответствие с член 61, параграфи 2—5 от POP допустимите разходи за операцията се намаляват предварително при отчитане на потенциалните нетни приходи от операцията, които се определят по един от следните методи:

- прилагане на фиксиран процент за нетните приходи за сектора или подсектора;
- изчисляване на дисконтираните нетни приходи от операцията;
- намаляване на максималния процент на съфинансиране за всички операции по съответния програмен приоритет или мярка.

Изборът на метод се извършва в съответствие с националните правила.

При прилагането на втория метод нетните приходи, генерирани при изпълнението на операцията от източници на приходи, които не са взети предвид при определянето на потенциалните нетни приходи от тази операция, се приспадат най-късно при окончателното

искане за плащане, подадено от бенефициера.

УО следва да осигури адекватни насоки за бенефициерите. По-специално УО следва да предостави указания относно методологията, която ще се прилага от бенефициерите за прогнозиране на бъдещите нетни приходи. В насоките следва също така да се разясняват правилата относно избора на метод за определяне на потенциалните нетни приходи. Когато избраният метод е изчисляването на дисконтираните нетни приходи, в насоките следва да се предоставя подробна информация за параметрите, приложими при изчислението, като например продължителността на референтния период, сконтовия лихвен процент, изчисляването на остатъчната стойност и др.

Като част от своите проверки на управлението УО следва да провери дали правилата и насоките са следвани и дали оценката на генериращата приходи операция е извършена правилно и е напълно документирана. При оценяване на точността на изчислението на нетните приходи УО следва по-специално да провери:

- основателността и оповестяването на всички предположения, направени относно прогнозните приходи и разходи в ситуацията със и без операцията, като се отчетат всички налични данни за минали периоди, категорията на въпросната инвестиция, видът на проекта, обичайната очаквана рентабилност от този тип инвестиции и прилагането на принципа „замърсителят плаща“;
- пряката връзка между оценката и посочените по-горе предположения;
- прилагането на препоръчителните параметри за изчисление (продължителност на референтния период и т.н.);
- точността на изчисленията.

Когато избраният метод е изчисляването на дисконтираните нетни приходи, УО следва да провери по-специално по време на проверките на управлението дали приходите, генерирани преди приключването на операцията, са били взети предвид като източник на приходи при изчисляването на дисконтираните нетни приходи или дали те са (или ще бъдат) приспаднати от общите допустими разходи, декларирани от бенефициера. Като цяло за прогнозата и проверката на генерираните нетни приходи могат да бъдат възприети пропорционални процедури в зависимост от размера на финансовата помощ, отпусната за операцията.

Съгласно член 61, параграф 6 от РОР, когато обективно е невъзможно да се прогнозира предварително приходите, нетните приходи, генерирани в рамките на три години след приключването на операцията или до срока за приключване на оперативната програма, в зависимост от това коя дата е по-ранна, се приспадат от декларираните пред Комисията разходи.

Следва да бъде създадена система, която да позволява на УО да маркира онези операции, които попадат в обхвата на член 61, параграф 6 от РОР, както и да наблюдава и определя размера на нетните приходи от тях най-късно преди приключването на програмата. Като част от своите проверки на управлението на място и след завършване на операциите УО следва да въведе процедури за проверка на точността на нетните приходи, докладвани от бенефициерите.

В член 61, параграф 7, буква б) от РОР се предвижда, наред с другото, че член 61 не се прилага за операциите, чиито общи допустими разходи не надвишават 1 000 000 EUR. Поради това УО следва да гарантира, че всяка операция, за която се получи увеличение на общия размер на допустимите разходи от под до над прага от 1 000 000 EUR след първоначалното ѝ записване в информационната система на УО, подлежи на изискванията на

въпросния член 61. Параграфи 1—6 от член 61 не се прилагат и за операции, подкрепяни единствено от ЕСФ.

Операции, при чието изпълнение се генерират нетни приходи и за които не се прилагат параграфи 1—6 от член 61 от POP

В съответствие с член 65, параграф 8 от POP допустимите разходи за операцията се намаляват с нетните приходи, които не са взети предвид при одобряването на операцията, а са генерирани пряко едва през периода на нейното изпълнение, най-късно при окончателното искане за плащане, подадено от бенефициера. Когато не всички разходи са допустими за съфинансиране, нетните приходи се разпределят пропорционално между допустимите и недопустимите части от разходите. Тази разпоредба не се прилага за операции, за които общите допустими разходи не превишават 50 000 EUR.

Въз основа на този член УО следва да разшири проверката на свързания с генерирането на приходи аспект до всички операции, при които общите допустими разходи са над 50 000 EUR и които не попадат в обхвата на другите изключения, посочени в член 65, параграф 8 от POP. Това по принцип включва операциите, които не попадат в обхвата на член 61 от POP.

Относно използването на опростени разходи при операциите, генериращи нетни приходи, моля вижте раздел 7.4. от Указанията на Комисията относно опростените варианти за разходите (ОВР) (EGESIF_14-0017).

2.6. Дълготрайност на операциите

Съгласно член 71 от POP УО трябва да гарантира, че дадена операция запазва приноса от ЕСИ фондовете единствено ако тази операция не претърпи значителна промяна, определена в член 71, параграф 1, букви а—в), в рамките на пет години от крайното плащане към бенефициера или на периода, приложим за държавната помощ. Период от десет години е определен за случаите, когато производствената дейност се премества извън ЕС. Специални условия се прилагат за МСП, финансови инструменти, физически лица, впоследствие получаващи подкрепа от Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), и операции, които не представляват инвестиции в инфраструктура или производствени инвестиции.

Като част от проверките си и след приключването на операциите УО следва да проверява съответствието с тези условия, включително чрез проверки на място въз основа на извадка. Всички суми, за които се установи, че са платени неправомерно, се възстановяват.

2.7. Равенство и недискриминация

Съгласно член 7 от POP при проверките на управлението следва да се проверява дали операциите са в съответствие със и насърчават равенството между мъжете и жените и дали интегрирането на аспекта за равенството между половете се прилага по време на отделните етапи от изпълнението на ЕСИ фондовете. Това включва прилагане на подход на равенство между половете, който да гарантира, че при всички операции открито и активно се взема предвид тяхното въздействие по отношение на съответното положение на жените и мъжете с цел да бъдат преодолените неравенствата. Всички програми следва да допринасят за засилване на равенството между мъжете и жените и следва да е възможно да се демонстрира тяхното въздействие в това отношение преди, по време на и след изпълнението им. Проверките на

управлението следва да са в съответствие с Хартата на основните права.

В допълнение при проверките следва също така да се проверява дали са предприети подходящи мерки за предотвратяването на всякаква дискриминация, основана на пол, раса или етнически произход, религия или убеждения, увреждания, възраст или сексуална ориентация по време на различните етапи на изпълнението на ЕСИ фондовете и по-специално по отношение на достъпа до тях.

Поради това контролните списъци, използвани при проверките на управлението, когато е целесъобразно, включват въпроси, засягащи спазването на принципите на равенство и недискриминация. При проверките на управлението следва да се проверява действителното изпълнение на съфинансираните програми и операции по отношение на целевите показатели през целия програмен период. УО следва да проверява дали са предприети подходящи мерки по време на изпълнението на операцията, за да бъдат спазени съответните условия на договора. Достъпността за хора с увреждания е един от критериите, които трябва да бъдат спазвани при определянето на операциите, съфинансирани от ЕСИ фондовете, и които трябва да бъдат взети предвид по време на различните етапи на изпълнението.

Достъпността следва да е характеристика на всички продукти и услуги, които се предлагат на обществеността и се финансират от ЕСИ фондовете. По-специално държавата членка трябва да използва всички възможни средства за осигуряване на достъп до сгради, транспорт и информационни и комуникационни технологии, които са от съществено значение за включването на хората с увреждания. Следователно достъпността на местата, логистиката, информацията и материалите (например използвани обучителни материали, създадени продукти) следва да бъдат взети предвид, за да се гарантира, че хората с увреждания могат да се възползват от последиците от проекта наравно с останалите. Това трябва да се вземе предвид при закупуване, разработване, поддръжка или обновяване на услуги или продукти.

Директивите на ЕС за обществените поръчки съдържат разпоредби относно достъпността за хора с увреждания, в които се посочва, че когато е възможно, техническите спецификации, заложи в документацията за поръчката, като например обявления за поръчки, документи за поръчката или допълнителни документи, следва да бъдат определени по такъв начин, че да се вземат предвид критериите за достъпност за хора с увреждания или предназначението за всички потребители. При проверките на управлението следва да се проверява дали операциите са в съответствие с разпоредбите относно достъпността. По-специално при проверките на място следва да се проверява дали техническите спецификации или каквито и да е други разпоредби, предвидени в документацията за поръчката да гарантират достъпността, са били изпълнени адекватно.

2.8. Цел „Европейско териториално сътрудничество“ (ЕТС)

Съгласно целта за ЕТС помощта по ЕФРР е съсредоточена в развитието на трансгранични икономически, социални и екологични дейности, към установяването и развитието на транснационално сътрудничество и към укрепването на ефективността на регионалната политика. Структурата на програмите по ЕТС може да бъде сложна и да включва сътрудничество между различни съчетания от държави членки, региони и държави извън ЕС. Поради тази сложност се счита за подходящо да бъдат предоставени насоки относно проверките в тази сфера.

Проверките на управлението са отговорност на УО, когато те се извършват съгласно член 125, параграф 4, буква а) от РОР и съгласно член 23, параграф 3 от Регламента за ЕТС. УО има възможността да делегира задачи на междинните звена. Проверките следва да обхващат разходите на всеки бенефициер, участващ в дадена операция по програма за сътрудничество.

В останалите случаи отговорността за проверките на управлението се носи от държавите членки, трети държави или територии, определящи органа или лицето, който(което) отговаря за извършването на такива проверки по отношение на бенефициерите на негова територия („контрольор(и)“) в съответствие с член 23, параграфи 3 и 4 от Регламента за ЕТС. Всяка държава членка или трета държава или територия въвежда система за контрол, която позволява да се проверява доставката на съфинансираните продукти и услуги, разумността на разходите, декларирани във връзка с операциите или с части от операциите, осъществени на нейна територия, както и съответствието на тези разходи и свързаните с тях операции или части от операции с правилата на Съюза и с нейните национални правила. УО се уверява, че разходите на всеки бенефициер, участващ в определена операция, са потвърдени от определения контрольор, посочен в член 23, параграф 4 от Регламента за ЕТС. Препоръчва се УО да гарантира, че отговорните държави членки, трети държави или територии, които определят контрольорите, въвеждат процедури за контрол на качеството с цел проверка на качеството на работата на контрольор(ите). В тези случаи поради естеството на операциите в рамките на програмите за сътрудничество УО, за да може да изпълнява задълженията си, трябва да бъде подкрепян от държавите членки, третите държави или териториите, които определят контрольорите.

Най-добрите практики в тази област биха позволили в описанието на СУК да се включат имената, адресите и данните за контакт на националните органи и контрольорите в участващите държави членки и трети държави или територии.

Съгласно член 23, параграф 5 от Регламента за ЕТС в случаите, когато доставянето на съфинансирани продукти или услуги може да се провери само по отношение на цялата операция, проверката се извършва от УО или от контрольора на държавата членка, в която се намира водещият бенефициер.

Съдържанието и обхватът на проверките на контрольорите, извършващи проверки на управлението, са идентични със съдържанието и обхвата на проверките на УО по отношение на основните оперативни програми. Контрольорите, извършващи проверки на управлението, трябва да проверят дали съфинансираните продукти и услуги са доставени и дали разходите, декларирани от бенефициерите за операциите, са действително направени и отговарят на правилата на Съюза и националните правила. За тази цел те трябва да извършат административни проверки по отношение на всяко заявление за възстановяване на разходи, подадено от бенефициерите, и проверки на място на отделни операции, които могат да бъдат извършвани въз основа на извадка.

Общите принципи, посочени по-горе в настоящия документ, касаещи планирането, обхвата и интензитета на проверките, организацията на проверките на място, изискването за документиране на извършената работа и функционалното разделение на задълженията по отношение на проверката и одитната дейност са приложими и за работата на контрольорите, извършващи проверка на управлението. Освен това контрольорите, извършващи проверки на управлението, следва да проверят дали бенефициерите и другите органи, участващи в изпълнението на операциите, поддържат отделна счетоводна система или счетоводен кодекс за всички трансакции, свързани с операцията.

Най-често срещаните проблеми, установени от службите на Комисията и свързани с операции, съфинансирани от програмите по ЕТС през програмния период 2007—2013 г., бяха:

- слаба одитна следа;
- липсващи разходи за персонала;

- недостатъчни обосновки за административните разходи и общите административни разходи;
- слабости в процедурите за възлагане на обществени поръчки;
- приходи, генерирани от операции, които не са взети предвид;
- непълни контролни списъци за проверките.

Одитите на Комисията показаха, че централизираните проверки на управлението, извършвани от структури, подчинени на УО, функционират по-ефикасно от други системи. При другия тип система за контрол контролният риск е по-голям (множество служители, извършващи проверки на управлението, липса на стандартни процедури за оценка на качеството), проверките са насочени главно към финансовия контрол и за УО и Съвместния секретариат (СС) е трудно да наблюдават проверките.

Най-добрата практика показва, че централизираната система за проверки на управлението намалява контролния риск и е налице по-добро разбиране и по-добро познаване на регламентите на ЕС, когато персоналят, извършващ проверките на управлението, също така отговаря и за основните програми. В член 23, параграф 4 от Регламента за ЕТС се посочва, че контрольорите, извършващи проверка на управлението, може да са същите органи, които отговарят за извършването на такива проверки за оперативните програми по структурните фондове, или, в случаите с трети държави, за извършването на съпоставими проверки по инструмента на външната политика на Съюза. Препоръчително е да се въведат мерки, за да се гарантира съгласуваност между контрольорите, извършващи проверки на управлението, от всички държави, участващи в програмата. По-специално се препоръчва хармонизиране на контролните списъци, които се използват за проверките на управлението (като например НІТ — Инструментите за извършване на хармонизация, подготвени от Interact). Това улеснява мониторинга от страна на УО и СС на качеството на проверките, извършвани за операциите, съфинансирани в рамките на оперативна програма по ЕТС.

В член 13, параграф 1 от Регламента за ЕТС се изисква, когато в определена операция по програма за сътрудничество участват двама или повече бенефициери, за всяка операция да се определи водещ бенефициер. Водещият бенефициер следва да гарантира, че разходите, представени от всеки от бенефициерите, участващи в операцията, са направени с цел изпълнение на операцията и съответстват на дейностите, договорени между тези бенефициери, както и че разходите, представени от всеки бенефициер, участващ в операцията, са потвърдени от персонала, извършващ проверките на управлението. Следователно обхватът на дейността на контрольора, отговорен за водещия бенефициер, следва да включва проверка как водещият бенефициер изпълнява тези задължения.

Най-добрата практика в тази сфера би дала възможност подробности от извършената от всеки контрольор работа да бъдат предоставени на контрольора на водещия бенефициер, на УО и, където е приложимо, на държавата членка, третата държава или територията, отговаряща за определянето на контрольорите. Това изискване може да бъде включено в техническото задание на контрольорите, извършващи проверки на управлението, при тяхното назначаване.

Когато част от операцията се извършва извън Европейския съюз и когато няма назначен контрольор, следва да се постигнат конкретни договорености, за да се определи кой контрольор или организация са отговорни за проверката на законосъобразността и редовността на разходите. Подобни договорености следва да бъдат постигнати и за проверката на разходите, направени в Европейския съюз, когато разходите са били направени извън територията на участващите държави членки.

УО и СС следва да гарантират независимостта и разделението на функцията на контролора от първо ниво от функцията за задължителен одит и/или от всяка друга роля, която назначеният контролор от първо ниво може да изпълнява в рамките на структурата на бенефициера (консултантска работа, счетоводна работа, работа по изготвянето на ведомости за заплати и т.н.). Организационната структура на контролора от първо ниво следва да бъде напълно независима от функцията на задължителния одитор или всяка друга роля, която се изпълнява в рамките на структурата на бенефициера.

2.9. Инициатива за младежка заетост (ИМЗ)

Допълнителните специфични изисквания, които трябва да бъдат проверени, се състоят в проверка дали участниците отговарят на условията за допустимост за ИМЗ (възрастова група, статут, място на пребиваване) и дали бенефициерът се е уверил, че участващите в дадена операция са конкретно информирани за подкрепата по ИМЗ, предоставяна чрез финансирането от ЕСФ, както и за специално разпределените средства за ИМЗ. Във всеки документ, свързан с изпълнението на операция, който е предназначен за обществеността или за участниците, включително всяко присъствено или друго удостоверение, се посочва, че операцията е била осъществена с подкрепа по линия на ИМЗ.

2.10. Опростени варианти за разходите

Референтни правни актове:

- i) *Указания относно опростените варианти за разходите (ОВР) (EGESIF_14-0017 от 6/10/2014 г.);*
- ii) *членове 67 и 68 от POP, член 14 от Регламента за ЕСФ и член 19 от Регламента за ETC*

За единичните разходи и еднократните суми при проверките на управлението ще се проверява дали заложените в споразумението между бенефициера и УО условия за възстановяване на разходите са били изпълнени и дали договорената методология е приложена правилно²⁸. В допълнение при проверката на управлението следва да се провери дали операцията или проектът не са изпълнени изключително чрез обществени поръчки²⁹. Разходооправдателните документи ще се изискват за обосновка на количествата, декларирани от бенефициера. По-специално за „нематериални“ операции акцентът ще се премести върху техническите и физическите аспекти на операциите, като се отдаде по-специално значение на проверките на място през периода на изпълнение.

В случай на финансиране с единна ставка, където е приложимо, при проверката следва също така да се провери дали:

- разходите са правилно разпределени за дадена категория,
- няма двойно деклариране на една и съща разходна позиция,
- единната ставка е приложена правилно,
- сумата, изчислена на базата на единната ставка, е пропорционално коригирана, ако стойността на категорията разходи, към които е приложена, е била променена, и
- ако е приложимо, възлагането на дейности на външни подизпълнители е било взето предвид (напр. единната ставка е намалена, в случай че част от операцията или

²⁸ Моля, обърнете внимание, че това не се отнася за член 14, параграф 1 от Регламента за ЕСФ.

²⁹ Моля, обърнете внимание, че това не се отнася за член 14, параграф 1 от Регламента за ЕСФ и за проектите, подкрепяни в рамките на съвместен план за действие.

проекта е възложена на външни подизпълнители).

2.11. Показатели

Референтни правни актове:

- i) член 50, параграф 2 от РОР относно докладите за изпълнението;*
- ii) член 125 от РОР относно функциите на управляващия орган;*
- iii) член 25, параграф 1, буква и) от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014;*
- iv) Ръководство за мониторинг и оценка — Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд — януари 2014 г.;*
- v) Ръководство за мониторинг и оценка — Европейски социален фонд, май 2014 г.*

В член 50, параграф 2 от РОР се предвижда, че в годишните доклади за изпълнението се съдържа ключова информация относно изпълнението на програмата по отношение на общите и специфичните за програмата показатели и на количествените целеви стойности. Подадените данни се отнасят за стойностите на показателите за изцяло изпълнени операции, както и, когато това е възможно, за подбраните операции. При ЕСФ подадените данни за показателите за крайните резултати и за резултатите се отнасят за стойности за отчасти изпълнени и изцяло изпълнени операции. Докладване във връзка с подбраните операции не се изисква за ЕСФ.

В член 125, параграф 2, буква а) от РОР се изисква УО да предоставя на мониторинговия комитет данни относно напредъка на оперативната програма в постигането на нейните цели, финансови данни и данни за показателите и етапните цели.

В член 125, параграф 2, буква г) от РОР се изисква УО да записва и съхранява в компютризирана форма данни за всяка операция, необходими за мониторинга и оценката, включително данни за отделните участници в операциите, когато е приложимо. За ЕСФ данните се записват и съхраняват по начин, който позволява на УО да изпълнява задачите, свързани с мониторинга и оценяването, в съответствие с изискванията, посочени в член 56 от РОР и в членове 5 и 19 от Регламента за ЕСФ, както приложения I и II към него.

В член 125, параграф 3, буква а) от РОР се посочва, че УО следва да прилага процедури за подбор на операции, които гарантират, че подбраните операции допринасят за постигането на конкретните цели и резултати по съответните приоритети.

В член 25, параграф 1, буква и) от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията се изисква одитната следа да осигурява възможност за равняване на данните за показателите за крайните продукти по операцията с целите и отчетените данни и резултати по програмата.

Проверките на управлението следва въз основа на докладваните от бенефициерите данни на равнище операция да гарантират, че данните, били те обобщени или микроданни, свързани с показателите и целевите стойности на равнището на даден инвестиционен приоритет, приоритет или програма, са навременни, пълни и надеждни.

При проверките следва да се проверяват основните изисквания по отношение на събирането, съхранението и качеството на данните. Липсата на качество на данните, и следователно на надеждност на системата за мониторинг, води до спиране на плащанията. По-специално УО трябва да гарантира качеството на данните чрез проверка на тяхната пълнота и

последователност³⁰.

Мониторингът на напредъка на изпълнението на операцията чрез преглед на показателите (и микроданните за операциите по ЕСФ) се включва в административната проверка на заявлението за възстановяване на разходи, изготвено от бенефициера. По време на проверката на заявление за възстановяване на разходи, когато е уместно, УО следва да провери напредъка при постигането на показателите. На етапа на окончателното заявление за възстановяване на разходи УО следва да провери дали бенефициерът е предоставил съответната информация, т.е. информация за действителния принос към показателя(ите) за крайните резултати и за резултатите, дали всички договорени показатели са постигнати и, където е приложимо, обосновка на разликата между поетия ангажимент и действителния принос. УО следва да коригира образците на заявленията за възстановяване на разходи на бенефициерите, за да се даде възможност за навременно и правилно отчитане по показателите. Контролният списък за проверките на управлението следва да съдържа подходящи въпроси.

При проверките на място следва да се проверява верността на данните, подадени от бенефициерите във връзка с показателите. Следва да се проверяват правилното разбиране на показателя от бенефициера и отчетените стойности. Ако бенефициерът е отговорен за въвеждането на данните за показателите в ИТ системата, правилното извършване на този процес следва да бъде обект поне на проверки на място.

Всеки участник се регистрира само веднъж в рамките на една операция (например обучавано лице се регистрира само веднъж, въпреки че то може да участва в няколко различни дейности в рамките на една операция).

³⁰ Ръководство за мониторинг и оценка, Европейски социален фонд, глава 2 от приложение Г.