

91-00-360
09.05.2008

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ ДО

УПРАВЛЯВАЩ ОРГАН ПО ИСПА
(КФ 1164/94) В МИНИСТЕРСТВО
НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

УПРАВЛЯВАЩ ОРГАН ПО ИСПА
(КФ 1164/94) В МИНИСТЕРСТВО
НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ
И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

УПРАВЛЯВАЩ ОРГАН ПО ИСПА
(КФ 1164/94) В МИНИСТЕРСТВО
НА ТРАНСПОРТА

УПРАВЛЯВАЩ ОРГАН ПО ИСПА
(КФ 1164/94) ВЪВ ФОНД
„РЕПУБЛИКАНСКА ПЪТНА
ИНФРАСТРУКТУРА”

КОПИЕ:
Г-ЖА М. ПЛУГЧИЕВА
ЗАМ. МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

Относно: Процеса на контрол и верификация на разходите по програма
ИСПА/Кохезионен фонд (Регламент 1164/94)

I. ПРАВНА РАМКА

Настоящите указания се издават на основание на чл.4 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и в изпълнение на мярка № 2 от Плана за действие за предприемане на корективни действия в хода на прилагането на предприсъединителните програми и структурните инструменти на Европейския съюз, приет с решение по т. 20.1 от Протокол № 14 от заседание на Министерския съвет от 26.03.2008 г.

II. СЪЩНОСТ И ЦЕЛ

Целесъобразното и законосъобразно изразходване на средствата от предприсъединителните и структурните инструменти на Европейския съюз (ЕС) е цел и отговорност на всички участници в процеса на управление на средствата от ЕС, в частност на средствата по програма ИСПА/Кохезионен фонд (Регламент 1166/94). То се

осъществява чрез система за управление и контрол, изградена във всеки ключов участник.

Процесът на сертификация на разходите е част от системата за управление и контрол, чрез която се дава увереност за правилното изразходване на средствата от помощта от ЕС в съответствие със закона и специфичните правила. Цялостният процес на сертификация включва верифициране на разходите по проектите от страна на Управляващите органи и други участници, на които те са делегирали задължения по управлението на отделни процеси от изпълнението на проектите по Кохезионен фонд (Регламент 1164/94), и последващо сертифициране на разходите от Разплащателния орган пред Европейската комисия (ЕК).

Настоящите указания не променят създадените взаимоотношения между Разплащателния орган и Управляващите органи. Тяхната цел е да дадат допълнителни пояснения за мястото на процеса на верификацията на разходите по проекти по програма ИСПА/ Кохезионен фонд (Регламент 1164/94) при осъществяване на сертификацията пред ЕК в рамките на системите за контрол и управление, като *цялостен процес на наблюдение и контрол върху финансовия и физическия напредък по проектите за потвърждаване на приемливостта на разходите*, както и ролята на всички участници в този процес.

III. КОМПОНЕНТИ НА ПРОЦЕСА НА СЕРТИФИЦИРАНЕ И ВЕРИФИЦИРАНЕ НА РАЗХОДИТЕ

1. Сертифициране на разходите пред ЕК от Разплащателния орган

1.1. Принципи и отговорности

Сертифицирането на разходите по програма ИСПА/Кохезионен фонд (Регламент 1164/94) пред ЕК се извършва от Разплащателния орган в съответствие с изискванията на Регламенти № 1164/1994, № 1264/1999 и № 1265/1999 на Европейските общности.

Със сертифицирането на разходите, Ръководителят на Разплащателния орган потвърждава, че са изпълнени изискванията на Раздели III (3) и (6), VII от Приложение III.1 на Финансовия меморандум по проекта, както и че сертифицираните разходи:

- са били извършени в одобрения период, посочен във Финансовия меморандум, като могат да се обосноват с фактури и платежни документи (банкови извлечения или счетоводни документи с равностойна доказателствена сила).

- са свързани с дейности, които по същество не са били приключили към момента на подаването на апликационната форма по проекта.
- съответстват на степента на напредък или завършеност на проекта съгласно условията на Финансовия меморандум и целите на проекта.

1.2. Процес на сертифициране на разходите

За да осъществява своята дейност по сертифициране на разходите Разплащателният орган е изградил следната контролна среда:

1.2.1. Създадени адекватни системи за управление и контрол в Управляващите органи, намерили своето отражение в техните Процедурни наръчници за удостоверяване на заявления разход и изпълнението на проектите, съгласно условията на Финансовия меморандум и целите на проекта, приложимите регламенти на ЕС, националните правила и законодателство. Наличието на акредитация за работа в условията на Разширена децентрализация по програма ИСПА (настоящ Кохезионен фонд, Регламент 1164/94) дава увереност на Разплащателния орган, че изградените системи са адекватни.

1.2.2. Функциониране на създадените системи за управление и контрол в Управляващите органи, включително наличие на адекватна одитна пътека, т.е. поддържане на разумна увереност в Разплащателния орган, че Управляващите органи прилагат в действителност всички контролни дейности, предвидени в техните Процедурни наръчници посредством:

1.2.2.1. Регулярната отчетност между Управляващия и Разплащателния орган и особено: Месечни финансови отчети, Отчети за напредъка на проектите, информация включена в Искане за средства от Управляващия орган, Декларации за нередности и Доклади за нередности (при наличие на такива) и друга финансова, техническа и административна информация, която Разплащателният орган изисква от Управляващите органи за целите на сертификацията при необходимост.

1.2.2.2. Проверки „на място“ извършвани от Разплащателния орган в Управляващия орган и/или Звеното за изпълнение на проекта и/или на мястото на проекта, за да се добие допълнителна увереност във правилното изпълнение на отговорностите на Управляващия орган и потвърждение на информацията, представена чрез регулярната отчетност

по предходната точка. Тези проверки се извършват на извадков принцип на база на методология, основана на оценка на риска и/или представителна извадка, съгласно съответните писмени процедури на Разплащателния орган. В срок до 31 март всяка година Разплащателният орган изготвя Годишен план за проверки „на място”, обхващащ проверките, които ще се извършват през текущата година. След координация със съответния Управляващ орган, планът се одобрява от Ръководителя на Разплащателния орган. При необходимост, освен предвидените в Годишния план проверки „на място”, Разплащателният орган извършва и извънредни проверки, като за всяка проверка „на място” Разплащателният орган уведомява предварително Управляващия орган за обекта, обхвата и срока на проверката.

1.2.2.3. Констатации и препоръки от одитни доклади на национални и европейски одитни органи, които поддържат в Разплащателния орган увереност по отношение правилното функциониране на системите за управление и контрол по Кохезионен фонд (Регламент 1164/94).

Процесът по сертифициране на разходите по проекти по Кохезионен фонд (Регламент 1164/94) от Разплащателния орган пред ЕК и получаване на средства от комисията е независим и не следва да се обвързва с процеса на подготовка и представяне на Исканията за средства от Управляващия орган до Разплащателния орган по същите проекти и респективно извършване на плащания.

2. Верифициране на разходите от Управляващия орган

2.1 Принципи и отговорности

За да получи разумна увереност, че всички условия за сертификацията на разходите пред ЕК са изпълнени, Ръководителят на Разплащателния орган се основава на отговорности на Ръководителите на Управляващите органи и свързаните с тях контролни дейности.

Гарантирането на допустимостта на извършените разходи е отговорност на Ръководителя на Управляващ орган, който, в зависимост от спецификата на проектите, може да делегира определени контролни дейности на други участници, с които има формални взаимоотношения (Звено за изпълнение на проекти, бенефициент). Независимо от делегирането на задължения, Ръководителят на Управляващ орган носи крайната

отговорност за верифициране на разходите по проектите чрез включването им във финансовите отчети до Ръководителя на Разплащателния орган.

Цялостната система за управление и контрол във всеки Управляващ орган, акредитирана за работа в условията на Разширена децентрализация по програма ИСПА (настоящ Кохезионен фонд, Регламент 1164/94), е изградена така, че да дава достатъчна увереност на Ръководителя на Управляващия орган за допустимостта на извършените разходи и напредъка на управляваните проекти в съответствие с приложимите правила. Съгласно изискванията на Раздел 4 от Приложение III.4 към Финансовия меморандум, тази система включва процедури за удостоверяване на реалността и допустимостта на разходите, защитата на околната среда, конкуренция, възлагане на обществени поръчки, както и за цялостното изпълнение на проектите от техния подготвителен етап до въвеждането им в експлоатация съгласно условията на съответния Финансов меморандум, целите на проекта и съобразно приложимите правила на националното и общностно право. В тази връзка, верификацията на разходите е цялостен процес, който обхваща не само финансови, но и технически и административни аспекти.

2.2. Проверки, извършвани от Управляващия орган

За целите на верификацията на разходите, Управляващият орган извършва различни видове проверки върху процесите на възлагане на обществени поръчки, извършване на плащанията и наблюдение напредъка на договорите.

Управляващият орган извършва два типа проверки:

2.2.1. Документални проверки

Управляващият орган извършва плащания към изпълнителите по договори само след подробна проверка за съответствие на данните от фактурата със съответния договор и съгласно писмените процедури на Управляващия орган, Финансовите меморандуми и приложимите национални и общностни правила. По отношение на договорите за строителство, Управляващият орган извършва пълна документална проверка преди всяко плащане спрямо условията на договора, фактурата, сертификата, издаден от инженера и декларацията на строителя заедно със съпътстващите документи, доказващи реалното извършване на фактурираната работа. Всички извършени проверки следва да бъдат документирани в контролни листове, които представляват част от гореспоменатите процедури.

Ръководителят на Управляващия орган верифицира разходите по проектите пред Ръководителя на Разплащателния орган под формата на Декларация за допустимите разходи в стандартен формат, приложена към Месечния финансов отчет, и с таблица за допустимите разходи и писмена декларация, представени като част от Искането за средства подавано до Разплащателния орган. По отношение на допустимостта на разходите, Ръководителят на Управляващия орган официално потвърждава, че разходите са действително извършени в периода, одобрен в съответния Финансов меморандум, и могат да бъдат обосновани с фактури и платежни документи (банкови извлечения или счетоводни документи с равностойна доказателствена сила), че не са свързани с неоторизирана промяна в първоначалното описание на проекта, че са оправдани от степента на напредък или завършеност на проекта съгласно условията на Финансовия меморандум, и съответстват на неговите цели.

2.2.2. Проверки на място

В зависимост от спецификата на проекта и етапа от неговото развитие Управляващият орган осигурява редовно наблюдение на фактическата работа по проекта чрез активно участие в редовни срещи с инженера, изпълнителя и бенефициента и посещения на обекта.

Независимо от предходните дейности, Управляващият орган извършва и проверки „на място” на строителната площадка, в Звеното за изпълнение на проекта (ако е приложимо) и бенефициента (за проверка на изпълнението на делегирани задължения по управлението на проекта). В срок до 31 декември на всяка година, Управляващият орган изготвя Годишен план за проверки „на място” на извадков принцип на база на методология, основана на оценка на риска и/или представителна извадка. Планът обхваща проверките, които ще се извършват през следващата година. При необходимост, освен предвидените в Годишния план проверки „на място”, Управляващият орган може да извърши и извънредни проверки на място. Всички проверки следва да бъдат надлежно документирани като към документите по проверката се включват документ за възлагане на нейното извършване (писмо от Ръководителя на Управляващ орган или друг документ), доклад/ протокол, описващ направените проверки, констатации и препоръки в резултат от проверката, както и попълнен контролен лист за проведената проверка. Също така, Управляващият орган следва да уведоми проверяваните относно направените констатации и препоръки от проверката, както и да създаде механизъм за проследяване на

изпълнението на направени препоръки в следваща проверка или чрез изискване на необходимите документи от проверяваните.

2.3. Отчетност

За да се получи разумна увереност в законосъобразното и целесъобразно разходване на средствата и управление на проектите, Управляващият орган поддържа работеща техническа и финансова отчетна система за всички източници на финансиране (средства от Кохезионен фонд (Регламент 1164/94)/ ИСПА, бюджетни средства, заемни средства от международни финансови институции, собствени средства). За целите на осчетоводяването на средствата, Управляващият орган поддържа двустранна счетоводна система на начислена основа, която съдържа записи за всички плащания с аналитичност до ниво договор в информационната система за финансово управление (ИСФУ - SAP R/3).

В допълнение, Управляващият орган подава в Разплащателния орган регулярно информация за финансовия статус, графици на предстоящите търгове, проведени тръжни оценки и сключени договори, информация за изпълнението на проектите, възникнали проблеми (ако има такива) като елементи от Исканията за средства по същите проекти, както и друга необходима информация, било тя финансова или техническа, поискана от Разплащателния орган с оглед спецификата на даден проект.

Всеки месец Управляващият орган изготвя Месечен финансов отчет съгласно стандартен формат, независимо от това дали по даден проект са извършени плащания през отчетния период, който подава заедно с придружително писмо, подписано от Ръководителя на Управляващия орган. Краен срок за изпращане на Месечния финансов отчет е третият работен ден след приключване на отчетния период. Подадените отчети трябва да се базират и/ или съвпадат с информацията в ИСФУ, която Управляващият орган използва и където текущо въвежда информация за управляваните от него проекти.

Управляващият орган изготвя Месечен отчет за развитието на проектите по Кохезионен фонд (Регламент 1164/94)/ ИСПА съгласно стандартен формат. Той се изпраща най-малко три работни дни преди месечната среща, на която се дискутира, заедно с придружително писмо, подписано от Ръководителя на Управляващия орган.

В рамките на един месец след приключване на всяко тримесечие, Управляващият орган предоставя на Разплащателния орган информация за наличието на нередности чрез Декларация за нередностите, придружена с Доклад за нередностите (ако има такива) в

стандартен формат. Тази информация се базира на процедурите за предотвратяване, откриване, третиране и отчитане на нередности в Управляващия орган и съответства на издадени Указания на Националния ръководител (настоящ Ръководител на Разплащателен орган) в областта.

Управляващият орган установява процедури за гарантиране на адекватна одитна пътека, отнасяща се до изпълнението на проектите, като осигурява съхранението и предоставя при поискване на Разплащателния орган и на други компетентни национални или общностни органи всички съпътстващи документи, свързани с изпълнението на даден проект, за период от пет години след получаването на окончателното плащане по проекта от ЕК.

2.4. Одит

Системата за контрол и управление в Управляващия орган е обект на редовна оценка както от вътрешни, така и от външни одитори, като по този начин се дава увереност в нейното ефективно функциониране. Външни одити се извършват от служители на одитния орган – дирекция „Одит на средствата от ЕС”, Сметната палата на Република България, Европейската сметна палата и одитни екипи на Европейската комисия.

В съответствие със Закона за вътрешния одит в публичния сектор, Стандартите за вътрешен одит в публичния сектор и издадената от Министъра на финансите методология, вътрешният одит извършва одитни ангажименти за увереност и консултиране. Вътрешните одитори планират дейността си на база оценка на риска и изготвят стратегически и годишни планове. Дирекция „Вътрешен контрол” в МФ изготвя обобщение на стратегическите и годишни планове по вътрешен одит на организациите, управляващи програми и фондове на ЕС и представя резултатите на Ръководителя на Разплащателния орган.

Вътрешният одит оценява адекватността и ефективността на системите за финансово управление и контрол по отношение на:

- а) идентифицирането, оценяването и управлението на риска от ръководството на организацията;
- б) съответствието със законодателството, вътрешните актове и договорите;
- в) надеждността и всеобхватността на финансовата и оперативната информация;

г) ефективността, ефикасността и икономичността на дейностите;

д) опазването на активите и информацията;

е) изпълнението на задачите и постигането на целите.

Одитните ангажименти, осъществявани в тази връзка могат да бъдат: одит на системите, одит за съответствие, одит на изпълнението, финансов одит, одит на информационните системи и технологии и преглед на състоянието.

За целите на верифициране на разходите и в изпълнение на задълженията по чл. 11 от Споразумението между Разплащателен и Управляващ орган, последният предоставя на Разплащателния орган всички одитни доклади, извършени във връзка с проектите по Кохезионен фонд (Регламент 1164/94) в срок от 7 дни след тяхното официално връчване. Независимо от това, заедно с всеки Отчет за напредъка на проекта и всяко Искане за средства, Управляващият орган предоставя на Разплащателния орган информация за текущите одитни констатации /препоръки и степен на тяхното изпълнение.

2.5. Управление на риска

Част от системата за финансово управление и контрол е процесът на управление на риска свързан с изпълнение на проектите по Кохезионен фонд (Регламент 1164/94). Управлението на риска се извършва на две нива:

- Ръководството на всеки Управляващ орган идентифицира, оценява и управлява рисковете, идентифицирани в техните институции, на база на разработените процедури за оценка и управление на риска, които са част от акредитираните писмени процедури на Управляващия орган;
- Ръководителят на Разплащателния орган съвместно с Националния координатор наблюдава и подпомага управлението на рисковете, идентифицирани от Управляващите органи, които са извън тяхната сфера на контрол и могат да бъдат наблюдавани и управлявани с общи усилия за сектора;

Вътрешните одитори на министерствата с Управляващи органи оценяват процеса по управление на риска, въведен в Управляващите органи и дава препоръки за неговото подобряване. Вътрешният одит взема предвид резултатите от процеса по управление на риска в Управляващите органи при годишната оценка на риска и при конкретен одитен ангажимент.

Посредством приложението на процедурите за управление на риска се постига оптимизация на контролните дейности свързани с изпълнение на проектите по Кохезионен фонд (Регламент 1164/94).

2.6. Спазване на акредитираните процедури

Цялостната система за управление и контрол на средствата от ЕС, включително писмените процедури за работа на всички участващи институции, са акредитирани за работа в условията на Разширена децентрализация по програма ИСПА (настоящ Кохезионен фонд, Регламент 1164/94). Целият процес на верификация и сертификация на разходите се основава на тези системи и процедури и тяхното стриктно спазване, и в частност, спазването на процедурата за изменението им и предшестващото съгласуване с Ръководителя на Разплащателния орган, е съществено условие за правилната сертификация на разходите пред ЕК. За целта, Управляващите органи следва своевременно да предоставят на разплащателния орган актуализирана версия на процедурните си наръчници при всяко тяхно изменение.

МИНИСТЪР:

