EGESIF_14-0021-00
16/06/2014

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ
ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ

Европейски структурни и инвестиционни фондове

Насоки за държавите членки и органите, които отговарят за програмите

Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите

Юни, 2014 г.

ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ:

„Това е работен документ, изготвен от службите на Комисията. Той съдържа основани на приложимото право на ЕС технически насоки за публични органи, практикуващи специалисти, бенефициери или потенциални бенефициери и други участници в наблюдението, контрола или усвояването на европейските структурни и инвестиционни фондове, относно тълкуването и прилагането на правилата на ЕС в тази област. Целта на работния документ е да представи тълкуването и обясненията на службите на Комисията във връзка с посочените правила, за да се улесни прилагането на програмите и да се насърчат добрите практики. Тези насоки обаче не засягат тълкуването на Съда и Общия съд или решенията на Комисията.“

Съдържание

СПИСЪК НА АКРОНИМИТЕ И СЪКРАЩЕНИЯТА 4

1. ВЪВЕДЕНИЕ 6

1.1. Основна информация 6

1.2. Активен, структуриран и целенасочен подход за управление на риска от измами 8

2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ 8

2.1. Определение за нередност 8

2.2. Определение за измама в Договора 9

2.3. Определение за корупция 9

3. САМООЦЕНКА НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ 9

3.1. Инструментът 9

3.2. Състав на екипа за самооценка 11

3.3. Честота на самооценката 12

4. НАСОКИ ОТНОСНО МИНИМАЛНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЕФЕКТИВНИ И ПРОПОРЦИОНАЛНИ МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ 12

4.1. Политика за борба с измамите 13

4.2. Предотвратяване 13

4.2.1. Етична култура 14

4.2.2. Разпределение на отговорностите 15

4.2.3. Обучение и повишаване на осведомеността 15

4.2.4. Системи за вътрешен контрол 15

4.2.5. Анализ на данни и инструментът ARACHNE 16

4.3. Откриване и докладване 17

4.3.1. Изграждане на подходяща нагласа 17

4.3.2. Индикатори за измами („червени флагчета“) 17

4.4. Разследване, поправяне и преследване 19

4.4.1. Възстановяване и наказателно преследване 19

4.4.2. Последващи мерки 19

5. ОДИТ ОТ ОО НА ОЦЕНКАТА НА УО НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ И НЕГОВИТЕ МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ 20

5.1. Контролен списък за ОО 20

5.2. Честота на проверката от ОО 20

Приложение 1 Инструмент за оценка на риска от измами и указания за използването на инструмента

Приложение 2 Препоръчителни ограничителни контролни мерки
Приложение 3 Образец на политика за борба с измамите
Приложение 4 Контролен списък за одитния орган

Списък на акронимите и съкращенията

ОО — Одитен орган

СО — Сертифициращ орган

РОР — Регламент за общоприложимите разпоредби (Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета)

ЕФРР — Европейски фонд за регионално развитие

ЕСФ — Европейски социален фонд

Финансов регламент — Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности

„Фондовете“ — специално за целите на този документ: Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд, Кохезионен фонд и Европейски фонд за морско дело и рибарство

МЗ — Междинно звено

УО — Управляващ орган

OLAF — Европейска служба за борба с измамите

РЕЗЮМЕ

Настоящите насоки предоставят помощ и препоръки на управляващите органи (УО) за изпълнението на член 125, параграф 4, буква в) от РОР, съгласно който управляващият орган създава ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове. Комисията също така предоставя насоки за проверката от ОО на спазването от страна на УО на този член.

Комисията препоръчва на УО да приемат **активен, структуриран и целенасочен подход за управлението на риска от измами.** По отношение на фондовете целта следва да бъде прилагане на активни и пропорционални мерки за борба с измамите с разходоефективни 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.** Една добре насочена оценка на риска от измами, съчетана с ясно заявен ангажимент за борба с измамите, може да отправи ясно послание към потенциалните нарушители. Ефективно прилаганите стабилни системи за контрол могат значително да намалят риска от измами, но не могат напълно да отстранят възникването на риска от измами или от тяхното неоткриване. Поради това системите трябва също да гарантират, че са въведени процедури за откриване на измами и за предприемане на подходящи мерки след разкриване на потенциален случай на измама. Насоките имат за цел да послужат като ръководство стъпка по стъпка за разрешаване на всички случаи на измами, които са останали, след като са били въведени и ефективно изпълнени други мерки за добро финансово управление. Общата цел на регулаторните разпоредби е разходоефективно управление на риска от измами и изпълнение на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, което на практика означава **целенасочен и диференциран подход за всяка програма и ситуация**.

Следователно инструментът за самооценка на риска от измами, който е приложен към тези насоки, заедно с подробните указания, може да се използва за оценяване на въздействието и вероятността от възникване на най-често срещаните рискове от измами. Второ, в насоките са посочени препоръчителните ограничителни контролни мерки, които биха могли да спомогнат за допълнително намаляване на всички останали рискове, които все още не са ефективно отстранени чрез текущите контролни мерки. Оперативната цел на УО следва да бъде прилагане на ответни мерки срещу измамите, които са пропорционални на рисковете и пригодени за специфичните ситуации, свързани с предоставянето на средства от фондовете в определена програма или регион. По-специално след тази оценка на риска и свързаните ограничителни контролни мерки, въведени на системно ниво, на управляващите органи се препоръчва да вземат предвид конкретни ситуации, които могат да възникнат при изпълнението на операции, чрез допълнително разработване на специфични индикатори за измами („червени флагчета“) и чрез гарантиране на ефективно сътрудничество и координация между управляващия орган, одитния орган и разследващите органи. Комисията също така ще окаже подкрепа на държавите членки, като предложи специфичния инструмент за оценка на риска ARACHNE, който ще спомогне за установяване, предотвратяване и откриване на рискови операции, проекти, бенефициери и договори/изпълнители, а също така ще служи и като превантивен инструмент.

Самооценката на риска от измами, предлагана от Комисията, е ясна, логична и практична и се основава на пет основни методологически стъпки:

1. количествено определяне на риска от възникване на определен тип измама чрез оценка на въздействието и вероятността (брутен риск);
2. оценка на ефективността на въведените текущи контролни мерки за ограничаване на брутния риск;
3. оценка на нетния риск след отчитане на ефекта на всички текущи контролни мерки и тяхната ефективност т.е. ситуацията такава, каквато е към настоящия момент (остатъчен риск);
4. оценка на ефекта на планираните ограничителни контролни мерки върху нетния (остатъчен) риск;
5. определяне на целевия риск, т.е. нивото на риска, което управляващият орган счита за допустимо след въвеждането и ефективното изпълнение на всички контролни мерки.

Накрая, Комисията планира да предостави целева поетапна помощ, когато е необходимо, за да помогне на държавите членки при изпълнението на член 125, параграф 4, буква в) от РОР и на настоящите насоки.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Основна информация

Съгласно член 59, параграф 2 от Финансовия регламент държавите членки трябва да предприемат всички необходими мерки, включително законодателни, регулаторни и административни, за да защитят финансовите интереси на ЕС, по-специално като предотвратяват, откриват и поправят нередности и измами.

РОР съдържа специфични изисквания по отношение на отговорността на държавите членки за предотвратяване на измами. Тези насоки относно управлението на риска от измами са насочени към УО и ОО на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионния фонд, Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

В допълнение на член 72, буква з) от РОР, в който се посочва, че системите за управление и контрол предвиждат предотвратяване, откриване и поправяне на нередности, включително и на измами, и събиране на неправомерно платени суми, заедно с всички лихви, в член 125, параграф 4, буква в) от РОР се определя, че УО трябва да създаде **ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове**.

Рисковете от измами и корупция следва да бъдат управлявани по подходящ начин. УО имат за задача да покажат, че всеки опит за измама по отношение на бюджета на ЕС е недопустим и няма да бъде толериран. Справянето с измамите и техните причини и последици е сериозно предизвикателство за всяко ръководство, тъй като всяка измама се организира така, че да не бъде разкрита. УО се приканват да вземат под внимание *Индекса за възприятие на корупцията*[1] на организацията Transparency International и доклада на ЕС за

[1] http://cpi.transparency.org/cpi2012

борба с корупцията, изготвен от Комисията[2], когато оценяват до каква степен общата среда, в която те работят, се счита за изложена на потенциална корупция и измами.

Потенциалът за измами не трябва да се пренебрегва и той трябва да се разглежда като комплекс от рискове, които трябва да бъдат правилно управлявани заедно с други бизнес рискове или събития с възможни отрицателни последици. Оценката на рисковете от измами следователно може да се извърши, като се използват съществуващите принципи и инструменти за управление на рисковете. Ефективно прилаганите стабилни системи за контрол могат да намалят риска от възникване на измами или от тяхното неразкриване, но не могат да отстранят вероятността от възникването на измами. Общата цел следва да бъде преодоляване по целенасочен начин на основните рискове от измами, като се има предвид, че — с изключение на основните изисквания — общите ползи от всички допълнителни мерки за борба с измамите следва да надвишават техните общи разходи (принцип за пропорционалността), като се отчитат също високите разходи, свързани с репутацията, в случай на измама и корупция.
С цел оценка на въздействието и вероятността от потенциални рискове от измами, които биха могли да накърнят финансовите интереси на ЕС, Комисията препоръчва на УО да използват инструмента за оценка на риска от измами, представен в **приложение 1**. Оценката трябва да се извърши от екип за самооценка, сформиран от УО[3]. В **приложение 2** е даден списък на препоръчителните, но незадължителни ограничителни контролни мерки, които управляващият орган може да въведе в отговор на всички оставащи рискове. Тези пропорционални мерки биха могли да ограничат още повече всички оставащи рискове, установени при самооценката, които все още не са ефективно отстранени чрез текущите контролни мерки.

Освен това в **приложение 3** е предложен примерен образец на декларация за политика за борба с измамите за нуждите на тези УО, които желаят да изложат своята програма за борба с измамите в декларация за политика, която представя на вътрешно и външно равнище тяхната официална позиция по отношение на измамите и корупцията.

С цел допълване на настоящите насоки Комисията също така предоставя насоки за проверка от страна на ОО на работата, извършвана от УО, в контекста на оценката на риска от измами и съответните мерки, които той е въвел за ограничаване на рисковете от измами. Контролните списъци, включени в **приложение 4**, могат да бъдат полезни по отношение на одитите на системите, които се извършват от ОО съгласно член 127 от РОР. Те ще бъдат използвани за собствените цели на Комисията за оценката на риска, но могат също така да бъдат полезни за целите на доклада и становището на независимия одитен орган, който отговаря за оценката на системата за управление и контрол, по отношение на определянето на УО, посочено в член 124, параграф 2 от РОР.

---

[2] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет от 6 юни 2011 г. — Борба с корупцията в ЕС (COM(2011)308 окончателен).

[3] В случай на европейско териториално сътрудничество, тъй като УО отговарят за всички функции, оценката на риска трябва да отчита рисковете от измами в целия програмен район и следва да има за цел да се гарантира, че ще бъдат въведени ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, когато е необходимо.

1.2. Активен, структуриран и целенасочен подход за управление на риска от измами

Приложеният практически инструмент за самооценка на риска е насочен към основните ситуации, при които ключовите процеси при изпълнението на програмите биха могли да бъдат изложени в най-голяма степен на манипулации от лица или организации с цел измама, включително от страна на организираната престъпност, към оценката на вероятността от възникване на такива ситуации и тяхната сериозност и към действията, които УО прилага понастоящем за преодоляването им. Обхванати са три основни процеса, които се считат за изложени в най-голяма степен на специфични рискове от измами:

- подбор на кандидати;
- изпълнение и проверка на операциите;
- сертифициране и плащания.

Крайният резултат от оценката на риска от измами е определянето на онези специфични рискове, по отношение на които самооценката установява, че понастоящем не се прави достатъчно, за да се намали вероятността или въздействието на потенциално измамна дейност до допустимо ниво. Тази оценка след това ще служи като основа за противодействие на недостатъците чрез избиране на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите от списъка с препоръчителните ограничителни контролни мерки. В някои случаи може да се достигне до заключението, че повечето остатъчни рискове са отстранени и поради това са необходими много малко или никакви допълнителни мерки за борба с измамите. При всички сценарии на оценка ще се очаква УО да представи доводи в подкрепа на своите заключения.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящата оценка на риска се разглеждат само специфични рискове от измами, а не нередности. **Косвено обаче ефективното изпълнение на тази оценка може да окаже въздействие и върху предотвратяването и откриването на нередности като цяло**, които са по-широка категория от измамите.

Елементът „умисъл“ е това, което отличава измамите от нередностите[4].

2.1. Определение за нередност

За целите на Регламент (ЕО) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г.[5] относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности терминът „нередност“ е широко понятие, което включва както умишлени нередности, така и нередности, неволно допуснати от икономическите оператори.

В член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2988/95 **„нередност“** се определя като:

---

[4] Причините за поведение, целящо измама, са разгледани в COCOF 09/0003/00 от 18.2.2009 г. — Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ.

[5] ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1.

„всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, произтичащо от действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нанасянето на щети на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират пряко от името на Общностите, или посредством извършването на неоправдан разход“.

2.2. Определение за измама в Договора

Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, изготвена въз основа на член К.3 от Договора за Европейския съюз[6], определя като **„измама“** по отношение на разходи всяко умишлено действие или бездействие във връзка с:

> *„— използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват незаконно или неправомерно се задържат финансови средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджети, управлявани от Европейските общности или за тяхна сметка;*
>
> *— неоповестяване на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат;*
> *— отклоняването на такива финансови средства за цели, различни от тези, за които първоначално са предоставени.“.*

2.3. Определение за корупция

Съгласно едно широко определение, използвано от Комисията, корупция означава злоупотреба с (обществено) положение за лично обогатяване. Корупционните плащания водят до много други видове измама, като например фалшиво фактуриране, фиктивни разходи или неспазване на договорните спецификации. Най-често срещаните форми на корупция са корупционните плащания или другите преимущества; получателят (пасивна корупция) приема подкуп от дадено лице, което го предлага (активна корупция) в замяна на някаква услуга.

3. САМООЦЕНКА НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ

3.1. Инструментът

Основната цел на инструмента за оценка на риска, представен в **приложение 1**, е улесняване на самооценката от УО на въздействието и вероятността от възникване на конкретни сценарии на измама. Специфичните рискове от измами, които трябва да се оценят, бяха определени въз основа на сведенията за предишни случаи на измами в областта на политиката на сближаване, както и на установените и повтарящите се схеми за измами. С други думи инструментът бе разработен въз основа на набор от признати специфични рискове. Всички други известни рискове за конкретната програма/регион, които се оценяват, следва да бъдат добавени от екипа за самооценка (вж. раздел 3.2 по-долу).

---

[6] ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 49.

Насоките в приложение 1 съдържат подробно обяснение за това как се попълва инструментът за оценка на риска от измами.

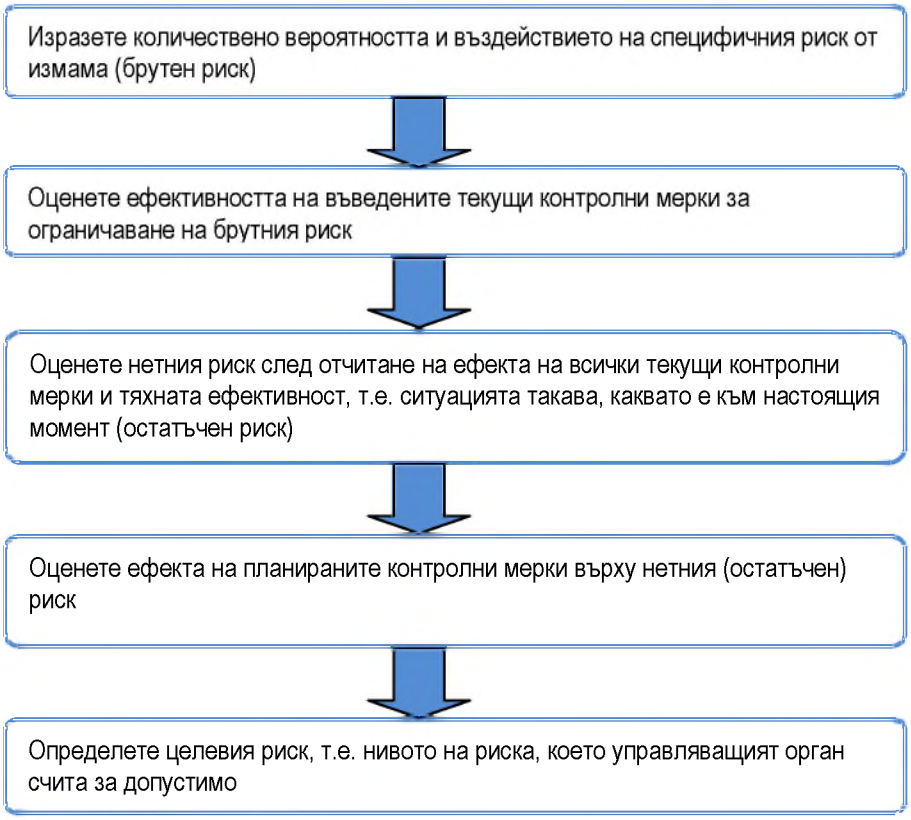
Инструментът обхваща вероятността и въздействието на специфични и често срещани рискове от измама, които са от особено значение за ключовите процеси:

- подбор на кандидати (работен лист 1 от електронната таблица),
- изпълнение на проектите от бенефициерите, с акцент върху възлагането на обществени поръчки и разходите за труд (работен лист 2),
- сертифициране на разходите от управляващия орган и плащания (работен лист 3).

Всеки раздел се предхожда от уводна част, в която са посочени специфичните рискове, имащи отношение към съответния раздел.

Освен това на УО се препоръчва да направи оценка на общите рискове от измама във връзка с договорите за обществени поръчки, които той може да управлява пряко, т.е. в контекста на предоставяне на техническа помощ (работен лист 4). Ако УО не възлага обществени поръчки, за които се налага извършване на оценка на риска от измами, тогава не е необходимо да се попълва раздел 4.

Методологията за тази оценка на риска от измама включва **пет основни стъпки:**



За всеки един от специфичните рискове общата цел е да се оцени „брутният“ риск от възникване на определени сценарии на измама и след това да се определи и да се оцени ефективността на контролните мерки, които вече са въведени за ограничаване на възникването на тези рискове от измама или за гарантиране, че те няма да останат неоткрити. Резултатът ще бъде „нетен“ текущ риск, който трябва да доведе до изготвянето на вътрешен план за действие, който ще бъде приведен в действие, когато остатъчният риск е значителен или критичен, за да се подобрят контролните мерки и да се намали още повече експозицията на държавата членка на отрицателни последици (например въвеждане на допълнителни ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, когато е необходимо — вж. списъка на препоръчителните ограничителни контролни мерки[7] в **приложение 2**).

3.2. Състав на екипа за самооценка

В зависимост от размера на програмата и на УО отделните процеси на изпълнение могат да се осъществяват от различни отдели в рамките на УО. Препоръчително е в оценката да вземат участие онези страни, които са най-заинтересовани, за да може тя да бъде колкото е възможно по-честна и точна и за да може тя да се извърши ефективно и гладко. Екипът за оценка следователно може да включва служители от различните отдели на УО, които имат различни отговорности, включително подбор на операции, проверка по документи и проверка на място и разрешаване на плащания, както и

[7] Това са **необвързващи предложения** за допълнителни контролни мерки за по-нататъшно ограничаване на остатъчния риск.

представители на СО и изпълнителни органи. УО могат да решат да включат службите за координиране на борбата с измамите („AFCOS“) или други специализирани органи, които могат да допринесат за процеса на оценяване със специфични експертни познания в областта на борбата с измамите.
Тъй като ОО ще одитира изготвената оценка на риска, се препоръчва той да не поема пряка роля при определяне на нивото на експозицията на риска, но би могло да се помисли той да участва в процеса на оценяване като консултант или като наблюдател.

По очевидни причини самооценката не следва да бъде възлагана на подизпълнители, тъй като тя изисква добро познаване на оперативната система на управление и контрол и на бенефициерите на програмата.

3.3. Честота на самооценката

Първо, спазването на изискванията за подходящи процедури за въвеждане на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите е част от критериите за определяне на УО.

Препоръчва се този инструмент да се попълва всяка година изцяло като общо правило или на всеки две години. Могат обаче да са необходими по-редовни прегледи (например чрез заседания на ръководството) на напредъка спрямо плановете за действие, свързани с допълнителните контролни мерки, които са въведени, промените в средата на риска и продължаващата адекватност на резултата от оценката. Когато нивото на установените рискове е много ниско и през предходната година няма докладвани случаи на измама, УО може да реши да извършва преглед на своята самооценка само на всеки две години. Възникването на всеки нов случай на измама или на съществени промени в процедурите и/или персонала на УО следва незабавно да води до преглед на забелязаните слабости в системата и на съответните части на самооценката.

4. НАСОКИ ОТНОСНО МИНИМАЛНИТЕ ИЗИСКВАНИЯ ЗА ЕФЕКТИВНИ И ПРОПОРЦИОНАЛНИ МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

Този раздел съдържа общи насоки относно принципите и методите, които трябва да бъдат използвани от УО за борба с измамите, а в **приложение 2** са посочени препоръчителните необвързващите ограничителни контролни мерки, които биха могли да бъдат въведени за намаляване на риска до допустимо ниво, за всеки специфичен риск, установен при оценката на риска от измами.

Минималните стандарти, определени в тази глава, които е препоръчително да се спазват от УО, са свързани с цикъла на борба с измамите.

С цел успешно разрешаване на проблема с измамите Комисията препоръчва на УО да разработи структуриран подход за справяне с измамите. Има четири основни елемента в цикъла на борба с измамите: предотвратяване, откриване, поправяне и наказателно преследване. Комбинирането на задълбочена оценка на риска от измами с адекватни мерки за предотвратяване и откриване и координирани и навременни разследвания от компетентните органи би могло значително да намали риска от измами, както и да служи като подходящо средство за предотвратяване на измамите.

4.1. Политика за борба с измамите

Много организации прилагат политика за борба с измамите, за да заявят своята решителност за борба и справяне с измамите. Тази политика, която следва да бъде ясна и целенасочена, следва да обхваща следните теми:

- стратегии за изграждане на култура за борба с измамите;
- разпределение на отговорностите за справяне с измамите;
- механизми за докладване на съмнения за измами;
- сътрудничество между различните участници.

Тази политика следва да бъде видима в рамките на организацията (разпространена сред всички нови служители, публикувана във вътрешната мрежа) и трябва да е ясно на служителите, че тя се изпълнява активно, например чрез редовно осведомяване по въпроси, свързани с измамите, и докладване на резултатите от разследвания на измами. Разгледайте предлагания пример за политика за борба с измамите в **приложение 3**, който представлява примерен образец на декларация за политика за борба с измамите за нуждите на онези УО, които желаят да излязат извън рамките на преките регулаторни изисквания и да изложат и представят на вътрешно и външно равнище своята официална позиция по отношение на измамите и корупцията.

4.2. Предотвратяване

Ако УО демонстрира ясен ангажимент за борба с измамите и корупцията, повиши осведомеността относно своите контролни мерки за предотвратяване и откриване и заяви своята решителност за докладване на случаите пред компетентните органи за разследване и санкциониране, той ще отправи ясно послание към всички потенциални нарушители и би могъл да промени поведенията и отношенията към измамите.

Предвид трудностите при доказване на поведение, целящо измама, и при отстраняване на вредите за репутацията, предотвратяването на измамна дейност по принцип е за предпочитане пред справянето с последиците след възникването ѝ. Техниките за предотвратяване най-често са съсредоточени върху намаляването на възможностите за извършване на измами чрез въвеждането на стабилна система за вътрешен контрол, съчетана с проактивна, структурирана и целенасочена оценка на риска от измами, но за борбата с всяко евентуално „обосноваване“ на поведение, целящо измама, могат да се използват цялостно обучение, дейности за повишаване на осведомеността и изграждане на **етична култура**.

Най-силната превантивна защита срещу измамите е използването на стабилна система за вътрешен контрол, която трябва да бъде разработена и прилагана като пропорционален отговор на рисковете, установени по време на оценката на риска. Всяка организация обаче трябва да работи за изграждане на правилните структури и култура за разубеждаване на потенциално поведение, целящо измама.

4.2.1. Етична култура

Изграждането на култура за борба с измамите е от основно значение както за възпиране на потенциалните нарушители, така и за максимално увеличаване на ангажимента на персонала относно борба с измамите в рамките на УО. Такава култура може да се изгради чрез комбинация от специфични структури и политики за борба с измамите, както е показано при втория кръг от диаграмата по-горе и подробно описано по-долу, но също така и чрез прилагане на по-общи механизми и поведения:

- **изложение на мисията** — ясен израз, видим за всички вътрешни и външни наблюдатели, че УО се стреми към постигане най-високи етични стандарти;
- **позиция на ръководството** — устно и/или писмено изявление от най-висшето ръководство на УО, че се очакват най-високи стандарти за етично поведение от персонала и бенефициерите (по отношение на последните това може да се постигне чрез писмата и договорите за отпускане на безвъзмездни средства);
- **кодекс на поведение** — ясен етичен кодекс, който целият персонал трябва да се ангажира да спазва редовно и който обхваща аспекти като:
  — конфликт на интереси — обяснение и изисквания и процедури за тяхното деклариране,

— политика относно подаръците и жестовете на гостоприемство
— разяснения и отговорности, които персоналът трябва да поеме,
— поверителна информация — обяснение и отговорности на персонала,
— изисквания за докладване на съмнения за измама.

Накратко, персоналът трябва да спазва принципи като почтеност, обективност, отговорност и честност.

4.2.2. Разпределение на отговорностите

В рамките на УО следва да има ясно разпределение на отговорностите за установяване на системи за управление и контрол, които отговарят на изискванията на ЕС, и за проверка дали тези системи функционират ефективно при предотвратяването, откриването и поправянето на измами. Това е с цел да се гарантира, че всички участници ясно разбират своите отговорности и задължения, и да се предаде на вътрешно и външно равнище посланието, насочено към всички потенциални бенефициери на програмата, че организацията има координиран подход за борба с измамите.

4.2.3. Обучение и повишаване на осведомеността

При необходимост в общата стратегия на организацията за управление на риска могат да бъдат включени формално обучение и дейности за повишаване на осведомеността. Целият персонал може да бъде обучен по теоретични и практически въпроси с цел повишаване на осведомеността относно културата на УО за борба с измамите, както и да съдейства за откриване и реагиране на предполагаеми случаи на измама. Тези дейности могат да обхващат елементите на политиката за борба с измамите, специфични роли и отговорности и механизми за докладване.

Може да бъде постигнато повишаване на осведомеността чрез не толкова формални пътища, например чрез информационни бюлетини, плакати, вътрешни страници или чрез включването на тази дейност като постоянен елемент от дневния ред на заседанията на групата.

4.2.4. Системи за вътрешен контрол

Най-силната защита срещу потенциална измама е добре разработена и функционираща система за вътрешен контрол, при която контролните мерки са насочени към ефективно ограничаване на установените рискове.

Проверките на управлението трябва да бъдат всеобхватни, а свързаните контролни мерки на място трябва да се основават на риска и да бъдат с достатъчен обхват. **Вероятността от откриване на потенциални случаи на измама ще се увеличи, когато проверките на управлението са всеобхватни.** Персоналът, който отговаря за проверките на управлението по документи и на място, трябва да е

запознат с насоките на Комисията и с националните насоки относно индикаторите за измами (вж. по-долу).

4.2.5. Анализ на данни и инструментът ARACHNE

Развитието и усъвършенстването на методите за събиране, съхранение и анализ на данни предоставя възможност за борба с измамите. На този етап могат да се използват анализи на данни, в рамките на ограниченията от съответното законодателство на всяка държава членка и при тяхното надлежно отчитане, за да се обогати значително процесът на оценяване на риска, за да се проверят кръстосано данните с данни на други организации от публичния или частния сектор (например данъчни власти, правителствени администрации, органи за проверка на кредитната история) и за да се откритият ситуации с потенциално висок риск още преди предоставянето на финансиране.

В рамките на борбата с измами (и нередности) Комисията предлага на УО специфичен инструмент за извличане на данни, наречен ARACHNE, за да могат те да определят проектите, които могат да бъдат по-уязвими към рискове от измами, конфликт на интереси и нередности. ARACHNE е инструмент за измерване на риска, който може да повиши ефикасността на подбора, управлението, проверките и одита на проекти и допълнително да подобри определянето, предотвратяването и откриването на измами. Той е разработен от Комисията и е специално пригоден за определянето и оценката на рисковете от измама в областта на фондовете, включително и при възлагането на обществени поръчки, сфера, която е особено изложена на измами и нередности, като например съглашателство при оферирane.

На 17 май 2013 г. Комисията подаде чрез Службата за защита на данните необходимото уведомление за предварителна проверка по отношение на обработката на лични данни до Европейския надзорен орган по защита на данните, който, след като провери задълбочено съответното правно основание, издаде на 17 февруари 2014 г. положително становище относно съответствието на ARACHNE с разпоредбите на Регламент (ЕО) № 45/2001[8]. В това становище бяха разгледани някои съображения относно обработката на специални категории данни, за да се гарантира тяхната необходимост, пропорционалност и качество. Други препоръки бяха свързани с веригата за обратна връзка с цел гарантиране на точност на данните, мерки за гарантиране на високо качество на данните, анализ на всеки отделен случай на предаването на данни до OLAF и Европейската сметна палата, заличаване на данни след разумен срок от време и информиране на субектите на данни. Всички тези съображения и препоръки са внимателно анализирани с оглед на тяхното изпълнение от Комисията.

Правилното използване на ARACHNE ще се счита от Комисията като добра практика с цел откриване на „червени флагчета“ и насочване на мерки за борба с измамите и то трябва да бъде взето под внимание,

[8] Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни.

когато се оценява адекватността на въведените текущи контролни мерки за предотвратяване и откриване. Инструментът ще бъде поетапно въведен през 2014 г. във всички онези държави членки, които доброволно са избрали да го прилагат, за да подобрят допълнително своите контролни мерки за управление на риска от измами. За разлика от универсалния подход, това решение може да е различно при отделните държави и дори в рамките на различните програми/региони в дадена държава членка, тъй като съгласно данните, представени в последния доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз[9], фактическото положение по отношение на измамите, които са открити и докладвани на Комисията, също се различава в голяма степен между държавите членки.

4.3. Откриване и докладване

Техниките за предотвратяване не могат да осигурят абсолютна защита срещу измами и поради това управляващият орган се нуждае от системи, които откриват навреме поведение, целящо измама. Тези техники включват аналитични процедури за очертаване на аномалии (например инструменти за извличане на данни, като например инструмента ARACHNE), стабилни механизми за докладване и текущи оценки на рисковете.

Силната етична култура и стабилната система за вътрешен контрол не могат да осигурят абсолютна защита срещу извършителите на измами. Поради това при всяка стратегия за борба с измамите трябва да бъде отчетено, че въпреки всичко могат да възникнат случаи на измама и за тази цел трябва да бъде разработена и въведена серия от мерки за откриване на измами.

4.3.1. Изграждане на подходяща нагласа

УО би могъл да се справи с рисковете от измами със специализирани и целенасочени техники за откриване и чрез определяне на лица, които отговарят за тяхното прилагане. Освен това всички участници в изпълнението на цикъла на предоставяне на средства от структурните фондове имат задължение да откриват потенциално измамна дейност и след това да предприемат съответните действия. Това налага изграждането на подходяща нагласа. Следва да се насърчава проявата на скептицизъм в разумна степен, както и поддържането на актуални знания относно признаците за възможни измами.

4.3.2. Индикатори за измами („червени флагчета“)

Индикаторите за измами са по-специфични признаци или „червени флагчета“, че се извършва измамна дейност, която изисква незабавна реакция, за да се провери дали е необходимо допълнително действие.

Индикаторите могат да бъдат също специфични за онези дейности, които най-често се извършват в рамките на програмите за финансиране от структурните фондове, като например възлагане на обществени поръчки и разходи за труд. За тази цел Комисията предостави на държавите членки следната информация:

[9] Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — борба срещу измамите, Годишен доклад за 2012 г. COM(2013)548 final, 24.7.2013 г.

- *COCOF 09/0003/00 от 18.2.2009 г. — Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ;*
- *Сборник на OLAF с анонимни случаи — структурни действия;*
- *Практическо ръководство на OLAF относно конфликта на интереси;*
- *Практическо ръководство на OLAF относно фалшифицираните документи.*

Тези публикации следва да бъдат разгледани обстойно, а съдържанието им — широко разгласено сред всички служители, които заемат длъжности, позволяващи им да откриват такова поведение. По-специално всички, които изпълняват функции, включващи преглед на дейностите на бенефициери, трябва да бъдат запознати с тези индикатори, например лица, които извършват проверки на управлението въз основа на документи и на място или други посещения за наблюдение.

4.3.3. Механизми за докладване

Ключов елемент от предотвратяването и откриването е установяването и насърчаването на ясни механизми за докладване. Тези механизми трябва да улесняват докладването на съмнения за измама, както и да контролират слабости, които могат да повишават податливостта на УО на измами. УО трябва да имат ясни механизми за докладване, които гарантират **достатъчна координация по въпросите, свързани с борбата срещу измами, с одитния орган и компетентните разследващи органи в държавата членка**, включително органите за борба с корупцията.

Докладването до Комисията на резултатите от ефективните мерки за борба с измамите и всички случаи на съмнения за измами ще бъде част от годишния обобщаващ доклад и управленското становище на УО. Годишният контролен доклад на ОО също ще включва раздел, посветен на съмненията за измами, открити през годината.

Комуникацията и обучението на служителите по отношение на тези механизми на докладване трябва да гарантират, че

- те разбират кога трябва да докладват съмнения за поведение или контролна мярка, целящи измама;
- са уверени, че ръководството ще предприеме действия по отношение на тези съмнения;
- са уверени, че те могат да докладват при запазване на поверителност и че организацията няма да толерира репресивни мерки срещу член от персонала, който е докладвал съмнения.

Всяко подозрение за измама трябва да бъде докладвано на OLAF от органа, определен от държавата членка в съответствие с изискванията на член 122 от РОР. Освен това бенефициерите следва да бъдат запознати с

начините, по които могат да се свържат с OLAF във връзка с информацията, с която евентуално разполагат[10].

4.4. Разследване, поправяне и преследване

След като бъде изразено и правилно докладвано съмнение за измама, УО трябва да докладва случая на компетентния орган в държавата членка за разследване и санкциониране, включително и на органите за борба с корупцията, когато това е уместно, и съответно да информира OLAF.

УО трябва да направи също така цялостен и критичен преглед на всички свързани системи за вътрешен контрол, които може да са го изложили на потенциалната или доказаната измама.

След като случай на заподозряна измама бъде открит и докладван в съответствие с вътрешните изисквания и изискванията на ЕС, за да може компетентният орган да прецени дали да бъде започнато разследване, трябва да последва възстановяване и наказателно преследване, доколкото е необходимо.

4.4.1. Възстановяване и наказателно преследване

От УО и СА се изисква да съберат от бенефициерите недължимо платените суми и затова те следва да гарантират, че имат въведени стабилни процеси за последващо евентуално възстановяване на всички средства на ЕС, които са изразходвани в резултат на измама. По отношение на тези процеси следва също да бъде ясно в какви случаи ще бъда образувани граждански и наказателни производства. **Изпълнението на такива санкции и тяхната видимост са основно възпиращо средство за потенциалните нарушители** и поради това УО следва решително да се стреми към постигане на такива резултати.

4.4.2. Последващи мерки

След като компетентните органи приключат разследване за измама или след като то бъде предадено на съответните органи за наказателно преследване, следва да се извърши преглед на всички процеси, процедури или контролни мерки, свързани с потенциалната или реалната измама. Този преглед следва да бъде обективен и самокритичен и в резултат на него следва да бъдат направени заключения относно установените слабости и извлечените поуки, които ясно да очертават действията, отговорните лица и крайните срокове. Това ще помогне също за последващия преглед на самооценката, посочена в раздел 3.3 по-горе.

Следва да се гарантира пълно сътрудничество с разследващите, правоприлагащите или съдебните органи, по-специално чрез съхраняване на досиетата относно случаите на измами на сигурно място и чрез правилното им предаване в случай на мобилност на персонала.

---

[10] COCOF 09/0003/00 от 18.2.2009 г. — Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ — съдържа информация за процедурите за докладване.

5. ОДИТ ОТ ОО НА ОЦЕНКАТА НА УО НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ И НЕГОВИТЕ МЕРКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ

5.1. Контролен списък за ОО

В **приложение 4** е даден примерен контролен списък, който ОО може да използва при одита на съответствието на УО (и неговите междинни звена) с член 125, параграф 4, буква в) от РОР. Той може да бъде част от контролните списъци, използвани от ОО за неговите одити на системите.

Контролният списък може да се използва също от независимия орган, който отговаря за оценка на системата за управление и контрол за целите на определянето в съответствие с член 124, параграф 2 от РОР.

5.2. Честота на проверката от ОО

Във връзка с одитите на функционирането на системите за управление и контрол ОО следва да извършва проверки на ефективното изпълнение на мерките за борба с измамите от страна на УО колкото е възможно по-рано през програмния период[11]. В зависимост от резултатите от такива одити и от съответната среда на риска от измами могат да се извършват последващи одити толкова често, колкото е необходимо.Понякога това може да включва годишни последващи одити в зависимост от сериозността на съмнението за измама за всяка програма. В този случай отново се препоръчва целенасочен и пропорционален подход (свързан с риска). Заключенията следва да бъдат включени в годишния контролен доклад на одитния орган.

ОО следва също така систематично да преглежда изпълнението на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите на равнището на междинните звена като част от своите одити на системите.

[11] По отношение на европейското териториално сътрудничество, когато не е възможно един единствен ОО да извърши това, група от одитори следва да помага на одитния орган.

Приложение 1

1.1. КАК СЕ ИЗПОЛЗВА ИНСТРУМЕНТЪТ ЗА САМООЦЕНКА

Инструментът обхваща три ключови процеса в рамките на три раздела:

— подбор на кандидати (работен лист 1 от електронната таблица),

— изпълнение на проектите от бенефициерите с акцент върху разходите за обществени поръчки и труд (работен лист 2),

— сертифициране на разходите от управляващия орган и плащания (работен лист 3).

Всеки от тези три раздела, съдържащ специфичните рискове, които са номерирани (например SR1, SR2 и т.н.), се предхожда от уводна част, в която са посочени всички специфични рискове, които са свързани със съответния раздел.

Освен това на управляващия орган се препоръчва да оцени рисковете от измама във връзка с всяко възлагане на обществена поръчка, което той управлява пряко, т.е. в контекста на предоставяне на техническа помощ (раздел 4 относно пряко възлагане на обществени поръчки). В случай че управляващият орган не възлага обществени поръчки, за които се налага извършване на оценка на риска от измами, раздел 4 не е необходимо да се попълва.

Забележка: само жълтите клетки следва да се попълнят от екипа за самооценка.

ОПИСАНИЕ НА РИСКА

За улеснение на екипа в инструмента са описани предварително определен брой рискове. Всички тези предварително описани рискове следва да бъдат оценени от екипа, но ако бъдат установени допълнителни рискове, могат да се добавят повече редове.

Пълното описание на риска се намира или в заглавния лист (по отношение на раздели 2 и 4), или в описанието на специфичния риск (раздели 1 и 3).

Заглавие на колона	Насоки
Реф. номер на риска	Уникален референтен номер на риска. Буквите се отнасят до раздела, в който е установен рискът (SR = Подбор на бенефициери, IR = Изпълнение и проверка, CR = Заверки и плащания и PR = Пряко

	възлагане на обществени поръчки от УО), а цифрата е последователно указание за идентификация. Тази клетка трябва да се попълва само за добавени нови рискове.
Наименование на риска	Тази клетка трябва да се попълва само за добавени нови рискове.
Описание на риска	Тази клетка трябва да се попълва само за добавени нови рискове.
Кой е свързан с риска?	Тук се описват данни относно органите, в които се намират физическите лица или субекти, участващи в извършването на измами, например управляващ орган, изпълнителни органи, сертифициращ орган, бенефициери, трети страни. Тази клетка трябва да се попълва само за добавени нови рискове.
Вътрешен (в УО), външен или възникнал в резултат на тайни споразумения е рискът?	Тук се посочват данни за това дали измамата е вътрешна (само в рамките на УО), външна (само в рамките на един от органите, външни за УО) или в резултат на тайни споразумения (с участието на един или повече органи). Тази клетка трябва да се попълва само за добавени нови рискове.

2. ПЕТТЕ ОСНОВНИ СТЪПКИ ПРИ САМООЦЕНКАТА

2.1. Брутен риск

Брутният риск се отнася до равнището на риска **преди отчитане** на ефекта на **съществуващите или планираните** контролни мерки. Количественото изразяване на риска обикновено се състои от комбинация от **„вероятността“** на риска — каква е вероятността да настъпи събитието, и „**въздействието“** на риска — какви ще бъдат последиците от събитието във финансово и нефинансово изражение. За да се гарантира последователност на оценката, при определяне на вероятността следва да се зададе **времеви хоризонт**, който в този случай следва да бъде седемгодишният програмен период.

Заглавие на колона	**Насоки**
Въздействие на риска (БРУТЕН)	От падащото меню екипът за оценка на риска следва да избере степен на въздействие на риска от 1 до 4, основана на въздействието, което ще окаже рискът, ако възникне, съгласно следните критерии:

	Репутация	По цели
1	Ограничено въздействие	Допълнителна работа води до забавяне на други процеси
2	Незначително въздействие	Постигането на оперативната цел се забавя
3	Съществено въздействие, например понеже измамата е особено тежка по своето	Постигането на оперативната цел е застрашено или стратегическата цел се забавя

	<table><tr><td></td><td>естество или в нея участват няколко бенефициери</td><td></td></tr><tr><td>4</td><td>Официално запитване от заинтересовани страни, например парламента, и/или отрицателно отразяване в пресата</td><td>Стратегическата цел е застрашена</td></tr></table>
Вероятност на риска (БРУТЕН)	От падащото меню екипът за оценка на риска следва да избере степен на вероятност на риска от 1 до 4, основана на вероятността рискът да възникне през седемгодишния програмен период, съгласно следните критерии: <table><tr><td>1</td><td>Почти никога няма да възникне</td></tr><tr><td>2</td><td>Ще възниква рядко</td></tr><tr><td>3</td><td>Ще възниква понякога</td></tr><tr><td>4</td><td>Ще възниква често</td></tr></table>
Обща степен на риска (БРУТЕН)	Тази клетка се изчислява автоматично въз основа на въведените данни в клетки „Въздействие на риска“ и „Вероятност на риска“. Степента в нея се определя въз основа на общата оценка. • 1—3 — Приемлив (зелено) • 4—6 — Значителен (оранжево) • 8—16 — Критичен (червено)

2.2. Текущи ограничителни контролни мерки

В инструмента предварително са определени известен брой възможни контролни превантивни мерки. **Тези мерки са примерни** и могат да бъдат премахнати от екипа за оценка, ако такива контролни мерки не са налице, и могат да бъдат добавени редове, ако са въведени допълнителни контролни мерки за противодействие на установения риск**. Възможно е контролна мярка, предвидена за един конкретен риск, да е от значение и за други рискове — в такива случаи мерките могат да се повтарят няколко пъти. По-специално заданието може да се улесни, като се направи обикновена препратка към текущите контролни мерки, които са описани и/или изброени например в описанието на системата за управление и контрол, бизнес процеси и ръководства.**

Заглавие на колона	**Насоки**
Реф. номер на контролната мярка	Уникален референтен номер на мярката На всеки риск са приписани поредни номера, например контролните мерки за риск SR1 започват от SC 1.1, а контролните мерки за риск IR2 започват от IC 2.1.

	Тази клетка трябва да се попълва само за добавени нови контролни мерки.
Описание на контрола	Тази клетка трябва да се попълва само за добавени нови контролни мерки.
Свидетел ли сте на осъществяването на този контрол?	От падащото меню екипът за оценка на риска трябва да избере „Да“ или „Не“ за това дали са документирани доказателства за осъществяването на контролната мярка. Например доказателства за одобрение са документирани с подпис, следователно контролната мярка е видима.
Редовно ли проверявате този контрол?	От падащото меню екипът за оценка на риска трябва да избере „Да“ или „Не“ за това дали изпълнението на контролната мярка се проверява редовно. Проверката може да се извършва чрез вътрешен или външен одит или всяка друга система за мониторинг.
Какво доверие имате в ефективността на този контрол?	Въз основа отчасти на отговорите на предходните два въпроса екипът за оценка на риска следва да посочи какво доверие има в ефективността на контролната мярка по отношение на ограничаването на установения риск (високо, средно или ниско). Ако контролната мярка не е удостоверена с доказателства или не се подлага на проверка, равнището на доверие ще е ниско. Ако контролната мярка не е удостоверена с доказателства, то тя явно няма да може да се подлага на проверка.
Ефект от съчетаване на контролните мерки върху ВЪЗДЕЙСТВИЕТО на риска с оглед на степените на доверие	От падащото меню екипът за оценка на риска следва да избере степен от -1 до -4, която показва до каква степен според екипа е ограничено въздействието на риска чрез въведените в момента контролни мерки. Контролните мерки за откриване на измами намаляват въздействието на измамите, тъй като те показват, че механизмите за вътрешен контрол функционират.
Ефект от съчетаване на контролните мерки върху ВЕРОЯТНОСТТА на риска с оглед на степените на доверие	От падащото меню екипът за оценка на риска следва да избере степен от -1 до -4, която показва до каква степен според екипа е ограничена вероятността на риска чрез въведените в момента контролни мерки. Контролните мерки за откриване на измами намаляват само косвено вероятността на измамите.

2.3. Нетен риск

Нетният риск се отнася до степента на риска **след отчитане на** ефекта на всички **съществуващи** контролни мерки и тяхната ефективност, т.е. ситуацията такава, каквато е към настоящия момент.

<table>
<tr><th>Заглавие на колона</th><th>Насоки</th></tr>
<tr><td>Въздействие на риска (НЕТЕН)</td><td>Тази клетка се изчислява автоматично чрез приспадане на въздействието на комбинираните съществуващи ограничаващи контролни мерки от въздействието на БРУТНИЯ риск. За да се потвърди, че оценката все още е обоснована, резултатът следва да бъде проверен спрямо следните критерии:

<table>
<tr><td></td><td>Репутация</td><td>По цели</td></tr>
<tr><td>1</td><td>Ограничено въздействие</td><td>Допълнителна работа води до забавяне на други процеси</td></tr>
<tr><td>2</td><td>Незначително въздействие</td><td>Постигането на оперативната цел се забавя</td></tr>
<tr><td>3</td><td>Съществено въздействие, например понеже измамата е особено тежка по своето естество или в нея участват няколко бенефициери</td><td>Постигането на оперативната цел е застрашено или стратегическата цел се забавя</td></tr>
<tr><td>4</td><td>Официално запитване от заинтересовани страни, например парламента, и/или отрицателно отразяване в пресата</td><td>Стратегическата цел е застрашена</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Вероятност на риска (НЕТЕН)</td><td>Тази клетка се изчислява автоматично чрез приспадане на въздействието на комбинираните съществуващи ограничаващи контролни мерки от вероятността на БРУТНИЯ риск. За да се потвърди, че оценката все още е обоснована, резултатът следва да бъде проверен спрямо следните критерии:

<table>
<tr><td>1</td><td>Почти никога няма да възникне</td></tr>
<tr><td>2</td><td>Ще възниква рядко</td></tr>
<tr><td>3</td><td>Ще възниква понякога</td></tr>
<tr><td>4</td><td>Ще възниква често</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Обща степен на риска (НЕТЕН)</td><td>Тази клетка се изчислява автоматично въз основа на стойностите на „Въздействие на риска“ и „Вероятност на риска“. Степента в нея се определя въз основа на общата оценка.
• 1—3 — Приемлив (зелено)
• 4—6 — Значителен (оранжево)
• 8—16 — Критичен (червено)</td></tr>
</table>

2.4. План за действие за въвеждане на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите

Заглавие на колона	Насоки
Планирани допълнителни контролни мерки	Тук следва да се даде пълно описание на планираните контролни мерки/ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите. **Докато в раздел 5 от насоките са определени общите принципи и методи за борба с измамите, в приложение 2 са предвидени препоръчителните ограничаващи мерки за всеки установен риск.**
Отговорно лице	Тук следва да се посочи отговорното лице (или роля) за всяка планирана контролна мярка. Това лице следва да се съгласи да поеме отговорността за контролната мярка и да носи отговорност за нейното въвеждане и ефективното ѝ функциониране.
Срок за прилагане	Тук следва да се посочи крайният срок за прилагане на контролната мярка. Отговорното лице следва да се съгласи с този срок и да носи отговорност за въвеждане на новата контролна мярка до съответната дата.
Ефект на комбинираните допълнителни контролни мерки, които са планирани, върху ВЪЗДЕЙСТВИЕТО на риска	От падащото меню екипът за оценка на риска следва да избере степен от -1 до -4, която показва до каква степен според екипа ще се ограничи въздействието на риска чрез планираните контролни мерки.
Ефект на комбинираните допълнителни контролни мерки, които са планирани, върху ВЕРОЯТНОСТТА на риска	От падащото меню екипът за оценка на риска следва да избере степен от -1 до -4, която показва до каква степен според екипа ще се ограничи вероятността на риска чрез планираните контролни мерки.

2.5. Целеви риск

Целевият риск се отнася до равнището на риска **след отчитане** на ефекта на **текущите и планираните** мерки за контрол.

<table>
<tr><th>Заглавие на колона</th><th>Насоки</th></tr>
<tr><td>Въздействие на риска (ЦЕЛЕВИ)</td><td>Тази клетка се изчислява автоматично чрез приспадане на въздействието на комбинираните ограничаващи контролни мерки, които са планирани, от въздействието на НЕТНИЯ риск. За да се потвърди, че оценката все още е обоснована, резултатът следва да бъде проверен спрямо следните критерии:

<table>
<tr><td></td><td>Репутация</td><td>По цели</td></tr>
<tr><td>1</td><td>Ограничено въздействие</td><td>Допълнителна работа води до забавяне на други процеси</td></tr>
<tr><td>2</td><td>Незначително въздействие</td><td>Постигането на оперативната цел се забавя</td></tr>
<tr><td>3</td><td>Съществено въздействие, например понеже измамата е особено тежка по своето естество или в нея участват няколко бенефициери</td><td>Постигането на оперативната цел е застрашено или стратегическата цел се забавя</td></tr>
<tr><td>4</td><td>Официално запитване от заинтересовани страни, например парламента, и/или отрицателно отразяване в пресата</td><td>Стратегическата цел е застрашена</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Вероятност на риска (ЦЕЛЕВИ)</td><td>Тази клетка се изчислява автоматично чрез приспадане на въздействието на комбинираните ограничаващи контролни мерки, които са планирани, от вероятността на БРУТНИЯ риск. За да се потвърди, че оценката все още е обоснована, резултатът следва да бъде проверен спрямо следните критерии:

<table>
<tr><td>1</td><td>Почти никога няма да възникне</td></tr>
<tr><td>2</td><td>Ще възниква рядко</td></tr>
<tr><td>3</td><td>Ще възниква понякога</td></tr>
<tr><td>4</td><td>Ще възниква често</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>Обща степен на риска (ЦЕЛЕВИ)</td><td>Тази клетка се изчислява автоматично въз основа на въведените данни в клетки „Въздействие на риска“ и „Вероятност на риска“. Степента в нея се определя въз основа на общата оценка.
• 1—3 — Приемлив (зелено)
• 4—6 — Значителен (оранжево)
• 8—16 — Критичен (червено)</td></tr>
</table>

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

1. ПОДБОР НА КАНДИДАТИТЕ

Всеобхватни контролни мерки

- Вторична експертна група може да извърши проверка на отделни решения или извадка от решенията, взети от оценяващата комисия.
- Курсове за подходящо обучение по етика и почтеност, които обхващат индивидуалните отговорности, когато това е уместно.
- Използване на инструменти за извличане на данни като **ARACHNE.**
- Редовни независими одити (например чрез вътрешен одит или извършени от одитния орган).
- Може да се въведе механизъм за сигнализиране при подозрения за поведение, целящо измама.

Специфичен риск от измама	Описание на контрола	Препоръчителни ограничителни контролни мерки
Конфликти на интереси в рамките на оценяващата комисия.	**Подбор на кандидатите** • Всички покани за представяне на заявления се публикуват. • Всички заявления се регистрират. • Всички заявления се оценяват в съответствие с приложимите критерии. • Всички решения, взети относно приемането/отхвърлянето на заявленията, се съобщават на кандидатите. **Одитни следи** • Следва да се въведат процедури, които да гарантират, че всички необходими документи за осигуряване на адекватна одитна следа се съхраняват. **Системи за счетоводство, мониторинг и финансово отчитане** • Ефективно функционира компютъризирана система, способна да осигурява надеждна и подходяща информация.	• Оценяващата комисия се състои от няколко служители от висшето ръководство, участващи на принципа на ротация с известна степен на случайност при избора им за участие във всяка оценяваща комисия. • **Политика относно конфликтите на интереси**, включително годишна декларация и регистър.
Подадени от кандидатите декларации с невярно съдържание.		• Кръстосана проверка на удостоверителни документи спрямо независими източници на доказателства. • Използване на предварително известни данни за бенефициера, за да се вземе информирано решение относно истинността на декларациите и предоставената информация.
Двойно финансиране.		• Кръстосани проверки с националните органи, управляващи други фондове на ЕС, както и с други съответни държави членки, когато това е практически осъществимо и когато рискът е оценен като значим и е вероятно да настъпи.

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ И ПРОВЕРКА НА ОПЕРАЦИИТЕ

Всеобхватни контролни мерки

- Изискване към бенефициерите да имат политика относно конфликтите на интереси, включително годишна декларация и регистър.
- Предоставяне на обучение за бенефициери относно предотвратяване и откриване на поведение, целящо измама.
- Използване на инструменти за извличане на данни като **ARACHNE.**
- Може да се въведе механизъм за сигнализиране при подозрения за поведение, целящо измама.
- Ефективни проверки на управлението.
- Спазване на националните изисквания за независим одит на разходите по проектите, провеждан от бенефициерите.

Специфичен риск от измама	Описание на контрола	Препоръчителни ограничителни контролни мерки
Разделяне на обществени поръчки.	**Насоки за бенефициерите** • Ефективно осведомяване на бенефициерите за техните права и задължения, по-специално за националните правила за допустимост, определени за програмата, приложимите общностни правила за допустимост, специалните условия относно продуктите или услугите, които се предоставят по оперативната програма, плана за финансиране, срока за изпълнение, изискванията относно отделно счетоводство или подходящи счетоводни кодове, подлежащата на съхранение и съобщаване информация • Наличие на ясни и недвусмислени национални правила за допустимост, определени за програмата. • Наличие на стратегия, която да	• Когато е уместно, УО проверява списък с предложени договори преди изпълнението на програмите за договори, които са непосредствено под праговите стойности.
Необосновано възлагане на единствен източник с цел избягване на тръжна процедура.		• Преглед от страна на УО на извадка от възлагания на бенефициери, които са единствен източник. • Предварително одобрение от страна на УО на всички възлагания на единствен източник.
Липса на тръжна процедура за фаворизирани доставчици.		• Преглед от страна на УО на извадка от поръчки с големи размери за доказателства за тръжни процедури преди да се извърши плащане по фактури.
Удължаване на срока на съществуващи договори с цел избягване на нова тръжна процедура.		• Предварително одобрение от страна на УО на изменения на договора, с които се удължава първоначалното споразумение над предварително определен съществен праг.
Подправени спецификации, даващи предимство на определени оференти.		• Изискване от страна на УО към бенефициерите да разполагат с вторичен механизъм, различен например от отдела по възлагане на поръчките, чрез който да се удостоверява, че тръжните спецификации не са с твърде стеснен обхват. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

	с достъп до необходимата информация и получават насоки в достатъчна степен.	бенефициери.
Изтичане на информация за офертите.	**Проверки на управлението** • Наличие на писмени процедури и изчерпателни контролни списъци за проверки на управлението. • Проверките на управлението да се извършват преди сертифицирането. • Всички заявления за възстановяване на средства да подлежат на административна проверка, включително на преглед на искането и удостоверителните документи.	• Изискване от страна на УО към бенефициерите да разполагат с вторичен механизъм, чрез който да се извършва проверка на извадка от оферти, спечелили срещу конкурентите, за евентуални данни за предварително запознаване с информация за офертите. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Изискване от страна на УО за висока степен на прозрачност при възлагането на поръчки, като например публикуване на цялата информация по поръчките, която не е чувствителна спрямо оповестяване. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Преглед от страна на УО на извадка от оферти, спечелили срещу конкурентите, за евентуални данни за предварително запознаване с информация за офертите.
Недекларирал конфликт на интереси.	• Извършване на проверки на място в хода на осъществяване на проекта.	• **Политика относно конфликтите на интереси**, включително годишна декларация и регистър.
Подкупи и рушвети.	• Съхраняване на доказателства за извършената работа и получените резултати и последващи мерки във връзка с констатациите. • Подборът на извадката да се основава на подходяща оценка на риска. • Наличие на процедури, които гарантират, че сертифициращият орган получава цялата необходима информация. **Одитни следи** • УО следва да води счетоводна документация, която предоставя подробна информация за действително извършените разходи по всяка съфинансирана от бенефициера операция. • Техническата спецификация и	• Изискване от страна на УО към бенефициерите да упражняват строг контрол върху тръжните процедури, например като налагат спазването на сроковете за подаване на оферти. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Изискване от страна на УО към бенефициерите да извършват проверка на всички възлагания на поръчки чрез вторичен механизъм за данни за това дали например спечелилите оферти не са много близки до офертата със следващата най-ниска цена, дали не е спечелила оферта, подадена след крайния срок, и/или дали спечелилият оферент не е бил в тайна връзка с персонала, възлагащ поръчката. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Преглед от страна на УО на извадка от спечелили оферти за данни за това дали например спечелилите оферти не са много близки до офертата със следващата най-ниска цена, дали не е спечелила оферта, подадена след крайния срок, и/или дали спечелилият оферент не е бил в тайна връзка с персонала, възлагащ поръчката, за евентуални данни за поведение, целящо измама.

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

Съглашателство при оферирane.	финансовият план на операцията, докладите за напредък и мониторинг, документите, свързани със заявлението, оценката, подбора, одобрението на помощта и тръжните и договорните процедури, както и докладите относно инспекцията на съфинансираните продукти и услуги следва да се съхраняват на подходящото управленско ниво. • УО следва да проверява дали бенефициерите поддържат или отделна счетоводна система, или подходящ счетоводен кодекс за всички трансакции. • Следва да се въведат процедури, които да гарантират, че се съхраняват всички необходими документи за осигуряване на подходяща одитна следа. **Системи за счетоводство, мониторинг и финансово отчитане** Ефективно функционира компютризирана система, способна да осигурява надеждна и подходяща информация.	• Изискване от страна на УО към бенефициерите да са въвели контролни мерки за откриване на систематично високи или необичайни офертни данни (като например оценители на оферти, които познават пазара) и необичайни връзки между трети страни (като например ротация на поръчките). Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Изискване от страна на УО към бенефициерите да сравняват референтните цени за стандартни стоки или услуги. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Манипулиране на оферти.		• Изискване от страна на УО към бенефициерите да са въвели тръжна процедура, която включва прозрачна процедура за отваряне на офертите и подходящи разпоредби за сигурност за неотворените оферти. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Неправилно ценообразуване.		• Изискване от страна на УО към бенефициерите да са въвели контролни мерки за сравняване на цените, оферирани от третите страни, с други независими източници. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Изискване от страна на УО към бенефициерите да използват стандартни единични цени за редовно закупувани доставки.
Фиктивни доставчици на услуги (доставчик-фантом).		• Изискване от страна на УО към бенефициерите да извършват цялостни проверки на всички трети страни. Те могат да включват общи проверки на уебсайта, местоположение на дружествата и данни за контакт и пр. УО проверява действието на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Единственият изпълнител удвоява заявените разходи.		• Изискване от страна на УО към бенефициерите да проверяват докладите за дейността и резултатите по договорите за доказателства за разходите (като например имена на служителите); освен това да имат право по договор да изискат допълнителни доказателства (например системи за отчитане на времето). Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Подмяна на продукти.		• Изискване от страна на УО към бенефициерите да проверяват дали закупените продукти/услуги отговарят на договорните спецификации с помощта на съответни експерти. Преглед от

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

		страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Преглед от страна на УО на извадка от докладите за дейността и конкретни продукти/услуги спрямо договорните спецификации.
Недоставени продукти или дейност, която не е извършена в съответствие със споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.		• Изискване от страна на УО към бенефициерите да изискват сертификати за изпълнение или други форми на сертификати за проверка, издадени от независима трета страна, при приключването на договора. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Преглед от страна на УО на извадка от сертификати за изпълнение или други форми на сертификати за проверка.
Фактури с невярно съдържание, със завишени разходи или дублиращи се фактури.		• Изискване от страна на УО към бенефициерите да извършват проверка на представените фактури за дублиране (т.е. множество фактури с една и съща сума, един и същи номер и пр.) или невярно съдържание. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Изискване от страна на УО към бенефициерите да сравняват крайната цена на продуктите/услугите с бюджета и общоприетите цени за сходни договори. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Преглед от страна на УО на извадка от резултати по проектите спрямо разходите за доказателства, че работата не е извършена, или че са направени необходимите разходи.

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

2. ИЗПЪЛНЕНИЕ И ПРОВЕРКА НА ОПЕРАЦИИТЕ		
Всеобхватни контролни мерки		
• Може да се въведе механизъм за сигнализиране при подозрения за поведение, целящо измама. • Използване на инструменти за извличане на данни като **ARACHNE.** • Ефективни проверки на управлението. • Спазване на националните изисквания за независим одит на разходите по проектите, провеждан от бенефициерите.		
Специфичен риск от измама	**Описание на контрола**	**Препоръчителни ограничителни контролни мерки (или специални проверки, които да бъдат включени в проверките на управлението)**
Заявени разходи за персонал с неподходяща квалификация.	**Насоки за бенефициерите** • Ефективно осведомяване на бенефициерите за техните права и задължения, по-специално за националните правила за допустимост, определени за програмата, приложимите общностни правила за допустимост, специалните условия относно продуктите или услугите, които се предоставят по оперативната програма, плана за финансиране, срока за изпълнение, изискванията относно отделно счетоводство или подходящи счетоводни кодове, подлежащата на съхранение и съобщаване информация. • Наличие на ясни и недвусмислени национални правила за допустимост, определени за програмата. • Наличие на стратегия, която да гарантира, че бенефициерите разполагат с достъп до необходимата информация и получават насоки в достатъчна степен.	• Преглед на окончателните доклади за дейността и финансовите отчети за евентуални несъответствия между планирания и реално действащия персонал. • Искане на допълнителни доказателства (например удостоверения за квалификация), потвърждаващи целесъобразността на всяко съществено заместване. • Предварително разрешение за съществени промени в персонала с ключово значение. • Поставяне на изискване бенефициерите да проверяват дали персоналът с ключово значение на трети страни, участващ в изпълнението на договора, съответства на предложения в офертите, и да изискват доказателства, потвърждаващи целесъобразността на съществените заместявания. Прегледи от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Поставяне на изискване към бенефициерите да предоставят предварително разрешение на трети страни за всякакви съществени промени в персонала. Прегледи от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Фиктивни разходи за труд.		• Проверка на доказателствата от бенефициерите за изпълнение на дейностите по проекта, например присъствени книги,

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

	Проверки на управлението • Наличие на писмени процедури и изчерпателни контролни списъци за проверки на управлението. • Проверките на управлението да се извършват преди сертифицирането. • Всички заявления за възстановяване на средства да подлежат на административна проверка, включително на преглед на искането и на удостоверителните документи. • Извършване на проверки на място в хода на осъществяване на проекта. • Съхраняване на доказателства за извършената работа и получените резултати и последващи мерки във връзка с констатациите. • Подборът на извадката да се основава на подходяща оценка на риска. • Наличие на процедури, които гарантират, че сертифициращият орган получава цялата необходима информация. **Одитни следи** • УО следва да води счетоводна документация, която предоставя подробна информация за действително извършените разходи по всяка съфинансирана от бенефициера операция. • Техническата спецификация и финансовият план на операцията, докладите за напредъка и мониторинга, документите, свързани със заявлението, оценката, подбора, одобрението на помощта и тръжните и договорните	системи за отчитане на времето. • Преглед на окончателните доклади за дейността и финансовите отчети, получени от бенефициерите, за евентуални несъответствия между планираните и реално осъществените дейности. • Изискване към бенефициерите да извършват проверка на доказателствата, предоставени от трети страни в подкрепа на изпълнението на дейностите, например присъствени книги, системи за отчитане на времето. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Изискване към бенефициерите да извършват преглед на окончателните доклади за дейността и финансовите отчети за евентуални несъответствия между планираните и реално осъществените дейности. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Некомпенсиран извънреден труд, заявен като действителен разход.		• Преглед на окончателните финансови отчети и докладите за дейността, както и удостоверителните документи, за наличие на данни за заявен извънреден труд (твърде големи стойности за работните часове на персонала по проекта, по-малък брой действащи служители от планирания, но всички дейности са осъществени). • Изискване към бенефициерите да проверяват фактурите от доставчиците за заявен извънреден труд, като ги сравняват с удостоверителните документи (твърде големи стойности за работните часове на персонала по проекта, по-малък брой действащи служители от планирания); преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Заявени неправилни повременни ставки.		• Преглед на това дали окончателните финансови отчети отговарят на доказателствата за действително направените разходи за заплати (например договори, ведомости за заплати) и времето, изразходвано за дейности по проекта (например системи за отчитане на времето, присъствени книги). • За разходите за труд на трети страни — УО изисква от бенефициерите да проверяват дали фактурите за разходите за труд отговарят на доказателствата за действително направените

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

	процедури, както и докладите относно инспекцията на съфинансираните продукти и услуги следва да се съхраняват на подходящото управленско ниво. • УО следва да проверява дали бенефициерите поддържат или отделна счетоводна система, или подходящ счетоводен кодекс за всички трансакции. • Следва да се въведат процедури, които да гарантират, че се съхраняват всички необходими документи за осигуряване на подходяща одитна следа. **Системи за счетоводство, мониторинг и финансово отчитане** Ефективно функционира компютризирана система, способна да осигурява надеждна и подходяща информация.	разходи за заплати (например договори, ведомости за заплати) и времето, изразходвано за дейности по проекта (например системи за отчитане на времето, присъствени книги). Доказателствата се проверяват щателно със съответна степен на скептицизъм. УО проверява действието на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Разходите за труд са разпределени неправилно между проектите.		• Проверка на доказателствата от бенефициерите, като например присъствени книги, системи за отчитане на времето, данни от счетоводните книги, с цел независимо да се потвърди разпределението на разходите за персонал за дейностите по проекта.
Неточни описания на дейностите, извършени от персонала.		• Проверка на доказателствата от бенефициерите, като например присъствени книги, системи за отчитане на времето, с цел независимо да се потвърди изпълнението на дейностите по проекта. • Преглед на окончателните доклади за дейността и финансовите отчети за евентуални несъответствия между планираните и реално осъществените дейности. • Изискване към бенефициерите да извършват преглед на доказателствата, предоставени от трети страни в подкрепа на изпълнението на дейностите, например присъствени книги, системи за отчитане на времето. Проверки от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери. • Изискване към бенефициерите да извършват преглед на окончателните доклади за дейността и финансовите отчети за евентуални несъответствия между планираните и реално осъществените дейности. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.
Заявени разходи за несъществуващ персонал.		• Проверка на доказателствата от бенефициерите, като например договори, социалноосигурителни данни, които могат независимо да потвърдят наличието на персонал. • Изискване към бенефициерите да извършват преглед на доказателствата, предоставени от трети страни, които могат независимо да потвърдят наличието на персонал, например договори, социалноосигурителни данни. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

		бенефициери.
Заявени разходи за персонал за дейности, извършени извън периода на изпълнение на договора.		• Преглед на доказателствата от бенефициерите, които могат независимо да потвърдят, че разходите са направени в рамките на сроковете по проекта, като например оригинални фактури, банкови извлечения. • Изискване към бенефициерите да извършват преглед на доказателствата, предоставени от трети страни, които могат независимо да потвърдят, че разходите са направени в рамките на сроковете по проекта, като например оригинални фактури, банкови извлечения. Преглед от страна на УО на прилагането на тази контролна мярка за извадка от бенефициери.

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

3. СЕРТИФИЦИРАНЕ И ПЛАЩАНИЯ

Всеобхватни контролни мерки

- Политика относно конфликтите на интереси, включително годишна декларация и регистър.
- Ефективни проверки на управлението.
- Може да се въведе механизъм за сигнализиране при подозрения за поведение, целящо измама.
- Редовни курсове за подходящо обучение по етика и почтеност, които обхващат индивидуалните отговорности.

Специфичен риск от измама	Описание на контрола	Препоръчителни ограничителни контролни мерки
Непълен/неподходящ процес на проверка на управлението, който не дава достатъчна гаранция за липса на измама.	**Разпределение на ролите в УО и СО** • Ясно определяне и разпределение на функциите. **Проверки на ръководството** • Наличие на писмени процедури и изчерпателни контролни списъци за проверки на управлението. • Проверките на управлението да се извършват преди сертифицирането. • Всички заявления за възстановяване на средства да подлежат на административна проверка, включително на преглед на искането и удостоверителните документи. • Извършване на проверки на място в хода на осъществяване на проекта. • Съхраняване на доказателства за извършената работа и получените резултати и последващите мерки във връзка с констатациите. • Подборът на извадката да се основава на подходяща оценка на риска. • Наличие на процедури, които гарантират, че	• Подробна вторична проверка от страна на УО на извадка от проверките на управлението като гаранция, че те са изпълнени съгласно съответните насоки и стандарти.
Непълен/ неподходящ процес на сертифициране, който не дава достатъчна гаранция за липса на измама.		• Служителите, извършващи сертифицирането на разходите, са достатъчно квалифицирани и обучени, включително с актуално обучение за опресняване на осведомеността относно измамите. УО проверява адекватността на тези програми за обучение. • Преглед от страна на ОО на сертифицирането на разходите, извършено от СО, като гаранция, че то е изпълнено съгласно съответните насоки и стандарти.
Конфликтите на интереси в рамките на УО оказват неправомерно влияние върху одобряването на плащанията.		• Процесът на плащане включва няколко отделни етапа на одобрение, при които се изискват доказателства за валидността на разходите (например независими одиторски становища), преди те да бъдат одобрени.
Конфликтите на интереси в рамките на СО		• Процесът на сертифициране включва няколко

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

3. СЕРТИФИЦИРАНЕ И ПЛАЩАНИЯ		
оказват неправомерно влияние върху сертифицирането.	сертифициращият орган получава цялата необходима информация. **Сертифициране** • СО следва да води необходимата счетоводна документация в компютризирана форма. • Одитната следа в СО следва да позволява да се направи равнение между разходите, декларирани пред Комисията, и отчетите, получени от УО. • СО е посочил информацията, която той изисква по прилаганите от УО процедури за проверка на разходите и е въвел процедури, които да гарантират своевременното получаване на тази информация. • СО проверява отчетите, изготвени от УО. • СО проверява резултатите от всички одити. • СО гарантира, че резултатите от тези проверки надлежно се вземат предвид. • СО прави равнение и аритметична проверка на заявленията за плащания.	отделни етапа на одобрение, при които валидността на разходите да може да се потвърди.

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

4. ПРЯКО ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ОТ УПРАВЛЯВАЩИТЕ ОРГАНИ (само ако е приложимо)

Всеобхватни контролни мерки

- Преглед на възложените поръчки в резултат на тръжна процедура чрез вторичен механизъм, различен от комисията за подбор (например висши служители в рамките на УО).
- Редовни независими одити.
- Политика относно конфликтите на интереси, включително годишна декларация и регистър.
- Може да се въведе механизъм за сигнализиране при подозрения за поведение, целящо измама.
- Редовни курсове за подходящо обучение по етика и почтеност, които обхващат индивидуалните отговорности и последиците от неспазване.

Специфичен риск от измама	Описание на контрола	Допълнителни препоръчителни контролни мерки
Необосновано възлагане на единствен източник с цел избягване на тръжна процедура или избор на фаворизирани доставчици.	**Одитни следи** • Следва да се въведат процедури, които да гарантират, че се съхраняват всички необходими документи за осигуряване на подходяща одитна следа. **Системи за счетоводство, мониторинг и финансово отчитане** • Ефективно функционира компютризирана система, способна да осигурява надеждна и подходяща информация.	• Предварително одобрение за всички поръчки, възложени само на един източник, се дава чрез вторичен механизъм, различен от отдела по възлагане на поръчките (например висши служители в рамките на УО).
Липса на тръжна процедура за фаворизирани доставчици.		• Независима проверка на поръчки с големи размери за наличие на доказателства за тръжни процедури преди да се извърши плащане по фактури.
Удължаване на срока/разширяване на обхвата на съществуващи договори с цел избягване на нова тръжна процедура.		• Предварително одобрение за всяко удължаване на срока или разширяване на обхвата се дава чрез вторичен механизъм, различен от отдела по възлагане на поръчките (например висши служители в рамките на УО).
Подправени спецификации, даващи предимство на определени оференти.		• Всички обявления за поръчки се проверяват преди публикуването им чрез вторичен механизъм, различен от отдела по възлагане на поръчките — например висши служители в рамките на УО — като всеки от тях проверява дали тръжните спецификации не са с твърде стеснен обхват.
Изтичане на информация за офертите.		• Вторична експертна група извършва проверка на извадка от оферти, спечелили срещу конкурентите, за евентуални данни за предварително запознаване с тръжна информация. • Висока степен на прозрачност при възлагането на поръчки, като например публикуването на цялата информация по поръчките,

Приложение 2

Препоръчителни ограничителни контролни мерки

4. ПРЯКО ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ОТ УПРАВЛЯВАЩИТЕ ОРГАНИ (само ако е приложимо)		
		която не е чувствителна спрямо оповестяване.
Недекларирaн конфликт на интереси.		• **Политика относно конфликтите на интереси**, включително годишна декларация и регистър.
Подкупи и рушвети.		• Спазване на сроковете за подаване на оферти. • Преглед на извадка от спечелили оферти, например на това дали спечелилите оферти не са много близки до офертата със следващата най-ниска цена, дали не е спечелила оферта, подадена след крайния срок, и/или дали спечелилият оферент не е бил в тайна връзка с персонала, възлагащ поръчката.

Приложение 3

ОБРАЗЕЦ НА ПОЛИТИКА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ[1]

[*В настоящия образец се дават насоки как управляващият орган (УО) може да структурира своята декларация за политика за борба с измамите и също така се включва ангажимент от одитния орган*]

Въведение

Управляващият орган (УО) за [*да се впишат данни за програмата*] се ангажира да поддържа високи правни, етични и морални стандарти, да се придържа към принципите на почтеност, обективност и честност и желае да бъде възприеман като **противопоставящ се на измамите и корупцията** в начина, по който извършва своята дейност. От всички членове на персонала се очаква да споделят този ангажимент. Целта на тази политика е насърчаване на култура, която оказва възпиращ ефект върху измамната дейност и улеснява предотвратяването и откриването на измами и изготвянето на процедури, които ще спомогнат при разследването на измами и свързани с измама престъпления и ще гарантират, че тези случаи се разглеждат своевременно и по подходящ начин.

Въведена е процедура за **оповестяване на ситуации на конфликт на интереси**.

Понятието „измама“ обичайно се използва за описване на широк кръг от нарушения, включително кражба, корупция, злоупотреба, подкуп, фалшифициране, представяне на неверни данни, тайни споразумения, изпиране на пари и укриване на съществени факти. Това често включва използването на измама с цел лично облагодетелстване, облагодетелстване на свързано лице или трета страна, или загуба за друго лице — умисълът е основният елемент, който отличава измамите от нередностите. Измамата не само има потенциално финансово отражение, но може да доведе и до увреждане на репутацията на организацията, отговаряща за ефективното и ефикасно управление на финансовите средства. Това е от особено значение за публична организация, отговаряща за управлението на средствата на ЕС. Корупцията е злоупотреба с власт за лична изгода. Конфликт на интереси е налице, когато безпристрастното и обективно упражняване на официалните функции на едно лице е опорочено по причини, свързани със семейството, емоционалния живот, политическа или национална принадлежност, икономически или други интереси, споделяни например с кандидат или получател на средства от ЕС.

Отговорности

- В рамките на УО цялата отговорност за управлението на риска от измами и корупция е делегирана на [*да се впишат данни за отдела или лицето]*, който отговаря за:
    - извършване, с помощта на екип за оценка на риска, на редовен преглед на риска от измами;

[1] Декларацията за политика за борба с измамите заедно с процедурите за подходяща оценка на риска от измами и въвеждането на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите чрез план за действие (винаги, когато след контролните мерки нетният риск е значителен или критичен) са основните компоненти на програмата или стратегията за борба с измамите на управляващия орган.

- установяване на ефективна политика за борба с измамите и план за ответни мерки срещу измамите;
- осигуряване на осведоменост относно измамите и обучение за персонала;
- гарантиране на незабавното насочване от страна на УО на разследванията, когато такива се предприемат, към компетентните разследващи органи;

- Лицата, отговорни за процесите/ръководителите на УО носят отговорност за ежедневното управление на рисковете от измами и плановете за действие, както е посочено в оценката на риска от измами, и по-специално за:
  - гарантиране на наличието на подходяща система за вътрешен контрол в тяхната област на отговорност;
  - предотвратяване и откриване на измами;
  - осигуряване на надлежна проверка и прилагане на превантивни мерки в случай на съмнение за измама;
  - предприемане на коригиращи мерки, включително всякакви административни наказания, когато това е уместно.
- Сертифициращите органи разполагат със система, в която се регистрира и съхранява надеждна информация за всяка операция; те получават адекватна информация от УО относно процедурите и проверките, извършени във връзка с разходите.
- Одитният орган е задължен да действа в съответствие със и в рамките на професионалните стандарти[2] при оценяването на риска от измами и адекватността на въведената рамка за контрол.

<u>Докладване на измами</u>

УО е въвел процедури за докладване на измами както на вътрешно равнище, така и пред Европейската служба за борба с измамите *[…….да се впишат данни за вътрешните структури за докладване и структурите за докладване пред Европейската служба за борба с измамите….]*.

Всички доклади се разглеждат при най-строга поверителност и в съответствие с *[…да се впишат данни относно приложимия закон за защита/оповестяване на данните…]*. Служителите, които докладват нередности или съмнения за измама, са защитени от репресии.

<u>Мерки за борба с измамите</u>

УО е въвел пропорционални мерки за борба с измамите въз основа на задълбочена оценка на риска от измами (вж. насоките на Комисията относно прилагането на член 125, параграф 4, буква в)). По-специално УО използва ИТ инструменти за откриване на рискови операции (като ARACHNE) и гарантира, че персоналът е осведомен относно рисковете от измами и е преминал обучение във връзка с борбата с измамите. УО извършва енергичен и бърз преглед на всички случаи на съмнения за измама и действително възникнали измами с оглед подобряване на системата за вътрешно управление и контрол, когато това е необходимо. *[…да се впишат данни относно процедурите за преглед…]*.

[2] Международни стандарти за професионални практики в областта на вътрешния одит, Международни стандарти за одит

Заключение

Измамите могат да имат множество различни проявления. УО е възприел политика на нулева толерантност към измамите и корупцията и е въвел стройна система за контрол, която има за цел да предотвратява и открива, доколкото това е практически възможно, извършването на измами и да отстранява въздействието им, ако те настъпят.

[*да се заличи или запази, според случая:*] Тази политика и всички съответни процедури и стратегии се подпомагат от *[…да се впише наименованието на надзорния орган, който ще одобрява политиката за борба с измамите, например Съвет..]*, който активно ще ги проверява и актуализира непрекъснато.

Приложение 4

ОДИТЕН ОРГАН

Проверка на съответствието на управляващия орган с разпоредбите на член 125, параграф 4, буква в) относно

Оценка на рисковете от измама и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите за периода 2014—2020 г.

		Изготвено	**Проверено**
C.0	Регистър на проблемите		
C1.1	Процес на оценяване		
C1.2	Брутен риск		
C.1.3	Съществуващ контрол и нетен риск		
C.1.4	План за действие и целеви риск		

С.0 — Регистър на проблемите

Реф. номер на проверка	Установен проблем	Отговор от УО	Разрешен

С1.1	Процес на оценяване	Да/Не/ Не е приложимо	Коментари
	Преглед на процеса на извършване на оценка на риска от измами и разглеждане на следните въпроси:		
1.	В екипа за оценка участвали ли са хора с подходящи познания и опит относно: рискове от измами и свързани с тях отговори, модел и оперативна ефективност на контролните мерки, оценка на риска?		

Приложение 4

C1.1	**Процес на оценяване**	**Да/Не/ Не е приложимо**	**Коментари**
2.	Отделени ли са достатъчно време и ресурси за заданието, за да бъде то съдържателно и надеждно?		
3.	Има ли доказателства, че по време на процеса на оценка на риска са взети предвид източници на информация като одитни доклади, доклади за измама и самооценки на контрола?		
4.	Процесът на самооценка ясно ли е документиран, така че да даде възможност за ясен преглед на постигнатото заключение?		
5.	Има ли доказателства, че служители от висшето ръководство са осъществявали адекватен надзор на процеса и/или са участвали в него, както и че са одобрили нетното ниво на експозиция на риска?		

C1.2	**Брутни рискове**	**Да/Не/ Не е приложимо**	**Коментари**
	Подбор на извадка: **Изберете извадка от референтните номера на рисковете от инструмента за оценка на риска от измами. Тази извадка следва:** **- да обхваща всички процеси: 1) подбор на кандидатите, 2) изпълнение на програмата, 3) сертифициране и плащания и 4) пряко възлагане на обществени поръчки от УО (когато е приложимо)** **- да включва рискове във всички категории степени на брутния риск (приемливи, значителни и критични).** **За всеки от тези рискове направете следните проверки:**		
1	Проверете степента на въздействие на риска (БРУТЕН) спрямо таблиците за определяне на степента в „Насоки относно оценката на риска от измами“. Степента съответства ли на: - обясненията, представени от екипа за оценка; - подкрепящите доказателства, представени от екипа за оценка; - вашите познания относно средата на БРУТНИЯ риск.		

Приложение 4

C1.2	**Брутни рискове**	**Да/Не/ Не е приложимо**	**Коментари**
2	Проверете степента на вероятност на риска (БРУТЕН) спрямо таблиците за определяне на степента в „Насоки относно оценката на риска от измами“. Степента съответства ли на: - обясненията, представени от екипа за оценка; - подкрепящите доказателства, представени от екипа за оценка; - вашите познания относно средата на БРУТНИЯ риск.		
3	Правилно ли е изчислен общият НЕТЕН риск и правилно ли е степенуван (приемлив, значителен, критичен)?		

С.1.3	Съществуващ контрол и нетен риск	Да/Не/ Не е приложимо	Коментари
	Подбор на извадка: **Изберете извадка от рискове от инструмента за оценка на риска от измами. Тази извадка следва:** **- да обхваща всички процеси: 1) подбор на кандидатите, 2) изпълнение на програмата, 3) сертифициране и плащания и 4) пряко възлагане на обществени поръчки от УО (когато е приложимо)** **- да включва рискове в категориите степени „значителен“ и „критичен“ на БРУТНИЯ риск.** **За всеки от тези рискове направете следните проверки:**		
1	Проверете данните относно съществуващите контролни мерки, които екипът за оценка е документирал. За всяка от тях потвърдете следното:		
а.	Тези контролни мерки налице ли са?		
б.	Съгласни ли сте с отговора на екипа за оценка на въпроса дали са документирани доказателства за осъществяването на контролните мерки? Съществуват ли документални доказателства в подкрепа на това?		
в.	Съгласни ли сте с отговора на екипа за оценка на въпроса дали контролните мерки се проверяват редовно? Съществуват ли документални доказателства в подкрепа на това?		

Приложение 4

С.1.3	Съществуващ контрол и нетен риск	Да/Не/ Не е приложимо	Коментари
2.	Проверете определената степен за ефекта от съчетаване на контролните мерки върху ВЪЗДЕЙСТВИЕТО на брутния риск. Степента съответства ли на: - вашите познания относно ефективността на модела на контролните мерки за ограничаване на специфичния риск; - подкрепящите доказателства, които потвърждават, че контролните мерки функционират ефективно (от проверките, извършени от УО, ОО, вътрешния одитор или друг одитен орган).		
3.	Проверете определената степен за ефекта от съчетаване на контролните мерки върху ВЕРОЯТНОСТТА на брутния риск. Степента съответства ли на: - вашите познания относно ефективността на модела на контролните мерки за ограничаване на специфичния риск; - подкрепящите доказателства, които потвърждават, че контролните мерки функционират ефективно (от проверките, извършени от УО, ОО, вътрешния одитор или друг одитен орган).		
4.	Правилно ли е изчислен общият НЕТЕН риск и правилно ли е степенуван (приемлив, значителен, критичен)?		

С.1.4	**План за действие и целеви риск**	**Да/Не/ Не е приложимо**	**Коментари**
	Подбор на извадка: **Изберете извадка от рискове от инструмента за оценка на риска от измами. Тази извадка следва:** **- да обхваща всички процеси: 1) подбор на кандидатите, 2) изпълнение на програмата, 3) сертифициране и плащания и 4) пряко възлагане на обществени поръчки от УО (когато е приложимо)** **- да включва рискове в категориите степени „значителен“ и „критичен“ на НЕТНИЯ риск.** **За всеки от тези рискове направете следните проверки:**		
1	Проверете определената степен за ефекта от планираните нови контролни мерки върху ВЪЗДЕЙСТВИЕТО на нетния риск. Степента съответства ли на: - вашите познания относно ефективността на модела на контролните мерки за ограничаване на специфичния риск.		

Приложение 4

С.1.4	План за действие и целеви риск	Да/Не/ Не е приложимо	Коментари
2	Проверете определената степен за ефекта от планираните нови контролни мерки върху ВЕРОЯТНОСТТА на нетния риск. Степента съответства ли на: - вашите познания относно ефективността на модела на контролните мерки за ограничаване на специфичния риск;		
3	Правилно ли е изчислен общият ЦЕЛЕВИ риск и правилно ли е степенуван (приемлив, значителен, критичен)?		
4	Планираните допълнителни контролни мерки изглеждат ли оптимални и добре обмислени?		