

Име на практиката: Категория на  За контакт:

Ръководство за  
Синя книга

- Механизми сътрудничество
- Насоки и модели на шаблони

- Министерство на финансите, Генерална дирекция „Европейски фондове“
- <https://www.dafc.sepa.hacienda.gob.es/>
- [fondoscomunitarios@sep.g.hacienda.gob.es](mailto:fondoscomunitarios@sep.g.hacienda.gob.es)

Държава:  
Испания

### Противопоставени са рисковете от измами

- Конфликт на интереси
- Избягване или манипулиране на процедури за възлагане на обществени поръчки
- Двойно финансиране
- Тайно споразумение
- Манипулиране на разходите по проекта

### Контекст и цели

Синята книга е подробен наръчник с процедури, разработен от Управляващия орган (УО) съвместно със Сертифициращия орган (СО) за Европейските фондове за регионално развитие (ЕФРР) в Испания. Описва всички функции и процедури, свързани със системата за управление и контрол за ЕФРР, включително мерки за борба с измамите за оперативни програми (ОП).

Разработен е съгласно член 124 от Регламента за общоприложимите разпоредби (CPR) ([Регламент \(ЕС\) № 1303/2013](#)), който изисква от УО и СО да прилагат определени мерки, свързани с тяхната среда за вътрешен контрол и дейности по управление на риска. Прилагането на тези мерки и осигуряването на тяхното изпълнение в случай на делегиране на междинни звена (МЗ) е предпоставка за определянето на УО и СО.

Управлението на ЕФРР е силно децентрализирано в Испания. Голяма част от функциите на УО са делегирани на МЗ, които са съставени от органи на централната власт (напр. министерства и специализирани публични агенции), регионални власти (напр. правителството на Валенсия) и други регионални образувания. Съществува и по-лека форма на МЗ – местни администрации с ограничен обхват на дейностите.

Основните задачи на МЗ са, наред с другите, изборът на операции, *предварителни* проверка на разходите, подаване на заявления за плащане до УО, информационни и комуникационни задачи, свързани с финансирането от ЕФРР, или връзката с бенефициерите. Предвид множеството МЗ и различните операции, извършвани от тях, наличието на общ подход и терминология е от ключово значение. Това се осигурява от наръчника за Синята книга. УО счете това за изключително важно, особено когато законодателството за предотвратяване на измами на национално



ниво е разпръснато в множество регламенти. Друга причина за създаване на общ преглед на функциите и процедурите, предоставени от Синята книга, е фактът, че МЗ функционират с висока степен на автономност и поради това са трудни за наблюдение и контрол.

## **Описание на практиката**

Преди публикуването на регламента за общоприложимите разпоредби през 2013 г. вече бяха налични проекти на новия регламент. УО и СО започнаха да анализират регулаторните изисквания и ги сравниха с вече действащите процедури, свързани с предходния програмен период 2007 – 2013 г. След публикуването на регламента за общоприложимите разпоредби те завършиха своя анализ въз основа на официалния CPR и разработиха наръчника на Синята книга в тясно сътрудничество с одитния орган (ОО). УО и СО трябваше да се уверят, че разбират правилно концепцията и методологията за оценка на риска от измами (FRA), разработени от Европейската комисия (ЕК), и че темите, които трябва да бъдат обхванати в Синята книга, включват всички, предложени от ЕК.

Наръчникът събра всички процедури, свързани с управлението на ЕФРР в Испания въз основа на опита на УО и СО с управлението, контрола и сертифицирането на ЕСИ фондовете. Консултирани бяха експерти по конкретни нови теми, например свързани с рисковете от измами и управлението на риска.

Синята книга беше финализирана през април 2016 г. и доведе до определянето на УО и СО. По-нататъшни адаптации по отношение на правни или процедурни промени на равнище ЕС или на национално ниво също се извършват от УО и СО. Ръководството съдържа общо приблизително 250 страници.

За да се осигури хармонично прилагане на процедурите от всички МЗ, да се осигури качеството на всички системи за контрол и управление на МЗ и да се контролират делегираните им задачи, УО предприе двуетапен подход, който се състои от:

- Първо, да се изисква от всяко МЗ да изготви своя собствена Синя книга, описваща процедурите за системата за контрол и управление, специфични за нейния контекст.
- На второ място, да се изисква от всички МЗ да приспособят методологията и мерките за ограничаване, предложени от ЕК, към тяхното специфично положение и да се документират въведените мерки за борба с измамите.

УО предостави на МЗ копие от своята Синя книга, образец от нея, образец на FRA на ЕК и насоките за нея. УО изготви план за помощ и комуникация за МЗ, включително обучителни сесии и семинари, за да предостави на МЗ място, където да споделят своите отзиви и опасения, както и да задават въпроси, свързани с възложените им задачи. 25 обучителни сесии бяха предоставени на разположение на МЗ, за да им покажат структурата и методологията, използвани от УО за създаването на Синята книга и как тя може да се превърне в основата на тяхната дейност.

Като част от обучителните сесии УО изнесе презентации пред МЗ, като предостави преглед на правната рамка за програмния период 2014 – 2020 г., и по-конкретно правната основа за изготвяне на система за управление и контрол и за провеждане на FRA. Тези обучителни сесии бяха много практични, тъй като също така имаха за

цел да обяснят по-подробно структурата на шаблона на FRA и стъпките за попълването му, като се използват екранни снимки на инструмента. Беше предоставено и подробно обяснение за методологията за оценка на въздействието и вероятността от рискове преди и след въвеждането на мерките за контрол. Беше обсъден и списъкът на мерките за ограничаване, изготвен от ЕК, и бяха проучени практически упражнения за приспособяване на тези мерки към специфичния контекст на МЗ.

След тези обучителни сесии бяха проведени експериментални опити с 6 МЗ за период от 3 месеца. Идеята беше да се уверим, че компанията за подпомагане и комуникация е била успешна и че МЗ имат достатъчно знания и увереност, за да започнат да работят както върху отделните Сини книги, така и върху FRA. Изпитанието представляваше повтарящ се процес, през който УО, СО, Одитирацият орган (ОО) редовно преглеждаха работата на МЗ и предоставяха коментари и предложения за подобрене. Последната част от експерименталното проучване включваше шестте МЗ, прилагащи процедурите, описани в техните Сини книги, както и персонализираните мерки за борба с измамите, които бяха създали.

След като шестте експериментални изпитвания бяха приети за задоволителни от УО, същият подход беше въведен с всички останали МЗ под контрола на отдела за контрол на УО.

Десет опитни служители на УО отговарят за надзора върху работата на МЗ и за гарантирането, че е в съответствие със Синята книга, изготвена от УО. Опитен член на персонала на ОО и испанската AFCOS също бяха включени в процеса, като основно прегледаха и провериха съответствието на процедурите, предложени от МЗ, и на предложените мерки за борба с измамите. ОО и AFCOS продължиха да предоставят съвети и предложения.

Сините книги на МЗ и тяхното изпълнение бяха оценени от независими експерти. Положителният резултат от оценката беше предпоставката за определяне на МЗ. Одитите се извършват поне на всеки две години и в случай на важни констатации МЗ не може да продължи да работи, докато тези констатации не бъдат отстранени.

Сините книги на отделните МЗ допълват тази, създадена от УО и СО. Заедно правят обзор на ниво ОП на всички процедури за управление и контрол на оперативните програми на ЕФРР. Освен това обобщават правната рамка за УО и МЗ. Това се отнася до задължението за въвеждане на мерки за борба с измамите, които се основават на общите инструменти и прилагат мерки за ограничаване, определени в насоките на ЕК – и двете адаптирани към испанския контекст.

## **Уникални характеристики**

Наръчникът за Синята книга е уникална практика в Европа по отношение на централизацията и формализирането на знанията и процедурите на национално ниво. Изпълнението му се основаваше на изискванията на CPR и предпоставка за определяне, осигуряваща сътрудничеството на всички участващи страни.

## **Резултати и постижения**

Процесът на създаване на Синя книга и провеждане на FRA, осъществяван от всяка МЗ, се счита за успех. Всички МЗ следваха шаблона на Синята книга и успешно подготвиха своите Сини книги и FRA. Това позволява използването на обща

терминология и хомогенно прилагане на процедури, например по отношение на избора на програми и мерки за борба с измамите.

Дадената от МЗ обратна връзка по време на процеса на изпълнение беше положителна, тъй като повечето от тях установиха, че ясното обяснение на всички процедури е от ключово значение за доброто финансово управление на ОП. Друго осезаемо предимство беше, че служителите вече имат ясна визия за своята роля и отговорности, което е от решаващо значение за борбата с измамите и корупцията.

Властите сигнализируют също така за повишена ефективност на прилаганите процедури, като по този начин позволяват на служителите, които извършват административни проверки и проверки на място, да бъдат по-предпазливи и внимателни към рисковете от измами и корупция.

Освен това изглежда, че това сътрудничество води до положителни ползи за репутацията на УО и МЗ, явно има по-малко грешки и нередности и по-малко жалби от бенефициери или кандидати.

И накрая, този процес беше печеливш за УО и МЗ, тъй като и двете страни заявиха, че са научили много за работата си и същността си и са подобрили своите знания и капацитет за предотвратяване и разкриване на измами и корупция.

### **Ключови фактори за успех**

- Разработване на „главна“ Синя книга от УО и СО въз основа на CPR
- Пилотен вариант с шест МЗ, вместо да включва всички МЗ от самото начало
- Подкрепа за МЗ под формата на обучения и презентации с практически примери за разработването на техните Сини книги
- Консултация с експерти по конкретни теми
- Непрекъснат обмен с ОО и AFCOS по време на разработването на Синята книга
- Изработването и прилагането на Синята книга предпоставка за определяне на УО, СО и МЗ
- Редовни одити по отношение на прилагането на Сините книги
- Редовни обучения за МЗ, предоставяни от УО за управление на ЕСИ фондове със специфичен модул за мерки за борба с измамите
- Отговорността за законовите и процедурни промени е на УО, който осигурява приемането на тези промени от УО

### **Възникнали предизвикателства и взети поуки**

Органите подчертават, че работата по осигуряване на съгласуваност между наръчните за Синята книга на различни органи отнема много време. И все пак това беше единственият начин да се позволи на всички страни да научат за предотвратяването на измами и да подобрят капацитета си.

Друг извод е, че когато се използват шаблони на ЕК, решаващо значение има адаптирането към специфичните аспекти на УО или МЗ, за да се гарантира, че членовете на персонала ги прилагат и използват правилно.

По отношение на FRA бяха необходими подробни обяснения, за да може МЗ да разберат напълно концепцията и методологията.

Ангажирането на всички страни, участващи в програмирането, управлението и контрола на оперативните програми, и особено участието на висшето ръководство,

е от ключово значение за осигуряване на консенсус при определянето и прилагането на най-ефективните и пропорционални използвани мерки за борба с измамите.

### **Потенциал за прехвърляемостта**

Наръчниците за Синята книга на Испания не може лесно да бъдат приложени към други държави, тъй като отразяват специфичните административни настройки на страната. Като шаблон може да се използват конкретни теми за операция или конкретна процедура.

Като концепция обаче Синята книга може да бъде възпроизведена от други държави. Това би изисквало събиране на всички процедури, свързани с управлението на ЕФРР в конкретния контекст на държавата. Счита се, че това е най-полезно за държави с висока децентрализация на функциите и/или с много различни МЗ.

Опитът от Испания показва, че съставянето на наръчника за Синята книга изисква време и координация на множество заинтересовани страни. Ако съществуват няколко Сини книги за различни органи, осигуряването на последователност представлява допълнителна задача. Примерът на Испания показва, че разработката трябва да се извършва на етапи, като например пилотен вариант на наръчника в рамките на селекция от МЗ, преди пълноценното въвеждане.