

INSTRUMENTS FOR ASSESSMENT, AUDIT AND CONTROL OF FINANCIAL INSTRUMENTS

Ivo Dimitrov

University of agribusiness and rural development, Bulgaria

ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ОЦЕНКА, ОДИТ И КОНТРОЛ НА ФИНАНСОВИТЕ ИНСТРУМЕНТИ

Иво Димитров

Висше училище по агробизнес и развитие на регионите - Пловдив

Abstract: The financial instruments co-financed by the European Structural and Investment Funds are a sustainable and effective way to invest in the growth and development of people and businesses in EU Member States and regions. They support a wide range of development objectives for the benefit of a wide range of recipients, with the potential for the funds to be reused for further investment. When using European Structural and Investment Funds, managing authorities may apply financial instruments. The choice of financial instruments and financial products must be determined in the preliminary assessment. In order to ensure a complete and efficient process, governing bodies and other stakeholders can refer to the life cycle of financial instruments. The audit and control methodology should take into account the specific risks associated with the application of financial instruments, which are different from those of grants.

1. Разработване на план за действие

Финансовите инструменти (ФИ), съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ESIF), са устойчив и ефективен начин за инвестиране в растеж и развитие в регионите и градовете на ЕС. Те могат да подкрепят широк спектър от цели за развитие в полза на широк кръг крайни получатели (FR) с потенциал средствата на ЕС да привлекат допълнителни публични и частни вноски и/или да бъдат използвани повторно за по-нататъшни инвестиции.

Управляващите органи (УО) могат да използват ФИ за ефективно предоставяне на подкрепа по тематични цели, когато има пазарни неуспехи или неоптимални инвестиционни ситуации. Преодоляването на пазарната разлика може да насърчи национални, регионални и/или частни съинвеститори да допринасят за финансиране и опит. Подобни значително увеличени ресурси могат допълнително да стимулират местните способности, осигуряващи непрекъснато развитие на местната икономика.

Финансовите инструменти през програмния период 2014—2020 г. трябва да се прилагат в съответствие със съответните регулаторни разпоредби, по-специално дял IV от Регламент (ЕС) № 1303/2013, Регламент за общите разпоредби (CPR). Прилагането на финансови инструменти може да се възприеме като сложно, особено защото включва множество заинтересовани

страни, като например органите, прилагащи финансови инструменти - Фонд на фондовете (FoF) и финансови посредници (F.Ints) - както и редица възможности за избор и действия.

За да се осигури цялостен и ефективен процес, УО и други заинтересовани страни могат да се обърнат към план за действие, който структурира жизнения цикъл на финансовите инструменти на четири логически фази.

Планът за действие не е регулаторно изискване, а методологична схема, която може да помогне за развитието на финансовите институции. Целта е да се илюстрират различните фази и дейности на финансовите институции в съгласувана рамка.

Всяка фаза е от решаващо значение за успеха на следващата, тъй като¹:

- Добрият дизайн помага да се определи изборът на FI и механизмите за изпълнение. Инвестиционната стратегия и отношенията с други заинтересовани страни определят настройката.

- Стабилната настройка предпазва и ускорява прилагането, което избягва закъснения в изплащането на FR.

- Тези три фази предхождат приключването, което обикновено се определя във фазата на проектиране и/или настройка.

Конкретните дейности във фазите на плана за действие зависят от избора от УО вариант за изпълнение съгласно чл. 38 от КПР. Опциите за прилагане дават на УО избора да използват инструменти, създадени на равнището на Съюза съгласно чл. 38, ал. 1 за инвестиране в юридическо лице по чл. 38 (4) (а) или възлагане на изпълнението на F.Ints директно или чрез FoF по чл. 38(4)(b). Алтернативно УО може да управлява изпълнението на заеми или гаранции директно по чл. 38, параграф 4, буква в).

Тъй като основната цел на този план за действие е да помогне за структурирането на различните стъпки, които трябва да се следват при използване на финансови инструменти, във фазата на проектиране той представя примера за най-често използваната опция, при която задачите по изпълнение се възлагат на институции и органи съгласно чл. 38, параграф 4, буква б) от CPR.

2. Методология за предварителна оценка

Предварителната оценка е решаваща и следователно задължителна стъпка в общия жизнен цикъл на финансовите инструменти на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Предварителните оценки помагат на всички участващи да разберат инвестиционните нужди в конкретна област. Резултатите от предварителната работа също ще потвърдят ролята, която финансовите инструменти могат да играят за постигане на политическите цели за програмите по ЕСИФ. Това видео посочва седем ключови аспекта на предварителния процес. Те обхващат процедурите за оценка на пазара, както и съвети как да се потвърдят подробностите за доставката и управлението².

Предварителните оценки за финансови инструменти насърчават използването на основано на доказателства вземане на решения от управляващите органи при проектирането и прилагането на финансови инструменти. Успешното завършване на предварителна оценка трябва да

¹ Developing an action plan. Published on 11 September 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/brochures/developing-action-plan>

² Seven steps to effective ex-ante assessments for ESIF financial instruments: <https://www.fi-compass.eu/video/seven-steps-effective-ex-ante-assessments-esif-financial-instruments>

позволи на управляващите органи да се справят с пазарните пропуски и да определят приоритетите за разпределяне на публични ресурси в съответствие с програмите и приоритетната ос.

Член 37, параграф 2 от Регламента за общите разпоредби установява правната рамка за предварителна оценка, а fi-compass предоставя полезен набор от консултантска информация, която да помогне на управляващите органи да напреднат с предварителни оценки. Това включва³:

- Ръководство (предварителна оценка - Кратко ръководство за справка)
- Ръководство (Ръководство за предварителна оценка, том I - Обща методология)
- Ръководство (Ръководство за предварителна оценка, том II – Укрепване на научните изследвания, технологичното развитие и иновациите)
- Ръководство (Ръководство за предварителна оценка, том III – Повишаване на конкурентоспособността на МСП)
- Ръководство (Ръководство за предварителна оценка, том IV – Подкрепа за преминаване към нисковъглеродна икономика)
- Наръчник (Ръководство за предварителна оценка, том V – Финансови инструменти за градско и териториално развитие)
- Наръчник (Методологичен наръчник за прилагане на предварителна оценка на финансовите инструменти на земеделието по ЕЗФРСР)
- Видео: Седем стъпки към ефективни предварителни оценки за финансовите инструменти на ЕСИФ

Обобщените констатации и заключения от предварителните оценки по отношение на финансовите инструменти се публикуват в рамките на три месеца от датата им на финализиране. Примери за тези обобщени констатации, предоставени от държавите-членки, са изброени по-долу. Трябва да се има предвид, че включването на тези предварителни обобщения на тази уеб страница на fi-compass не може да се счита за одобрение или одобрение на съдържанието на съответната предварителна оценка от Европейската комисия и/или от Групата на Европейската инвестиционна банка.

Член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) определя ЕС цел за намаляване на различията между равнищата на развитие на европейските региони и укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС. За програмния период 2014-2020 г., европейските структурни и инвестиционни фондове (ESIF) политика играе решаваща роля за постигане на целите, заложи в стратегията Европа 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като същевременно се насърчава хармоничното развитие на Съюза и за намаляване на регионалните различия. Финансовите ограничения за държавните администрации допълнително ще подобри ориентацията към ESIF политика за периода 2014-2020 г. върху резултатите и ще изискват по-висока ефективност при използването на публичните средства.

В този контекст финансовите инструменти (ФИ) могат да играят важна роля за постигането на целите на политиката на ЕСИФ. Съгласно Финансовия регламент финансовите институции се дефинират като⁴:

³ Ex-ante assessment summaries: <https://www.fi-compass.eu/resources/ex-ante-assessment-summary>

⁴ Manual (Ex-ante assessment - Quick reference guide). Published on 21 April 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/manuals/manual-ex-ante-assessment-quick-reference-guide>

„Мерки на Съюза за финансова подкрепа, предоставена на допълнителна основа от бюджета, за да се отговори на една или повече специфични цели на политиката на Съюза. Такива инструменти могат да бъдат под формата на капиталови или квази -капиталови инвестиции, заеми или гаранции или други инструменти за споделяне на риска и могат, когато е целесъобразно, да се комбинират с безвъзмездни средства.

За програмния период 2014—2020 г. съответните регулаторни разпоредби за FIs са изброени в Регламента за общите разпоредби (CPR), който съдържа отделен раздел относно спецификите, регулиращи използването на FIs – дял IV (членове 37 до 46). Допълнителните изисквания, свързани с прилагането на финансови инструменти, са изброени в Делегирани актове и Актове за изпълнение.

Една от новите регулаторни разпоредби е изискването в член 37, параграф 2 от CPR предварителна оценка, която трябва да бъде извършена от отговорната държава членка (ДЧ)/управляващ орган (УО), преди да се ангажират ресурсите на програмата ЕСИФ за използване на FI.

Основните новости на CPR включват:

- Общи разпоредби за всички фондове на ЕСИ за повишаване на последователността и използване на взаимодействието между различните фондове;
- Повишен акцент върху стратегически подход, който разчита на споразумения за партньорство;
- По-широк обхват, за да се прилага ФП (т.е. прилагането на ФП обхваща всички тематични цели, предвидени в рамките на 2014-2020 ESIF политика); и
- Специфично изискване за предварителна оценка за финансови институции.

Обосновка зад разработването на методология за предварителна оценка

Следвайки изискванията на член 37, параграф 2 от CPR, методологията за предварителна оценка е предназначена като инструментариум, включващ добри практики и предоставящ практически насоки на УО при подготовката и завършването на предварителната оценка на FI, предвидена в Програма(и).

Краткото справочно ръководство предоставя компактен и достъпен обяснителен преглед на обхвата и съдържанието на предварителната оценка и основните методологични стъпки за спазване на изискванията на член 37, параграф 2 от CPR. Въпреки че до голяма степен следва структурата на Общата методология (том I), това кратко справочно ръководство е разработено, за да помогне на управителните органи, възнамеряващи да внедрят финансови инструменти, да получат лесно достъп до необходимата им информация за различни аспекти на предварителната оценка, без задължително да се задълбочават в висока степен на подробност, или примери включени в пет обема на общите и специфични методики.

Главите на това кратко ръководство, обхващащи методологическите стъпки за завършване на предварителната оценка, имат стандартизирана структура, която читателят да следва. Всеки раздел включва препратка към съответната клауза в член 37, параграф 2, кратък преглед на нейната обосновка, основните методологични стъпки, предложени да се следват за оценката и очакваните резултати. И накрая, всяка глава съдържа подтикващия въпрос „Обмисляли ли сте?“ съдържащ набор от ключови точки, така че читателят да

може да „провери“ в свободната колона кои части от оценката е разгледал и завършил.

Взаимовръзка между петте тома на методологията за предварителна оценка

МО търси по-голяма степен на детайлност на специфични компоненти на оценката на предварителен, се препоръчва да използвате тази кратък справочник, във връзка с петте тома на методиката за оценка на предварителния. Където е подходящо, краткото справочно ръководство насърчава читателя да се консултира с по-подробните насоки, които са разработени.

Общата цел на предварителната оценка е да насърчи използването на разумни решения, основани на доказателства, от УО при проектирането и изпълнението на финансови инструменти. Оценката на предварителен изисква Управляващите органи да предоставят доказателства за адекватността на предвидената FI срещу идентифицирана пазарна неефективност или неоптимално инвестиции ситуация и да гарантират, че FI ще допринесе за постигането на програмата и целите на ESIF. Успешното завършване на предварителна оценка трябва да позволи на УО да се справят с високоприоритетните пазарни пропуски и да определят приоритетите за разпределяне на публични ресурси в съответствие с програмите и приоритетната ос.

Важното е, че няма официален срок за завършване на предварителната оценка преди приемането на самата програма, но тя трябва да бъде завършена, преди УО да реши да направи вноски по Програма за ФИ.

Член 37, параграф 2 от CPR формулира изискваното съдържание на предварителна оценка около седем основни групи,

Както се изисква от член 37, параграф 3, от УО се изисква да представят на комитета за наблюдение съгласуван документ, обхващащ всичките седем елемента, изброени по-горе, но те могат да бъдат изготвени по време на итеративен процес, както и на етапи.⁹

Възможен подход, който може да помогне на УО, е да се разграничи първи логически градивен елемент, фокусиран върху „Оценка на пазара“, обхващащ точки от (а) до (г), докато тези от (д) до (ж) са част от градивен елемент, наречен „Доставка и управление“.

Съгласно член 140 от Финансовия регламент и член 223 от неговите правила за прилагане, ефектът на ливъридж на средствата на Съюза е равен на размера на финансирането за отговарящи на условията крайни получатели, разделен на размера на приноса на Съюза.

Какво трябва да знаят управляващите органи, преди да почнат предварителната оценка

Решението за създаване на ФИ не се случва изолирано и то трябва да се впише в приоритетите, определени от програмата. В резултат на това, преди да извърши оценка на предварителен в предвижданата Fi, Управляващите органи трябва да се осигури съгласуваност с програмата. Има няколко измерения на последователността, които трябва да се вземат предвид:

- Съгласуваност с тематичните цели и приоритетите на програмата - ПФ трябва да се вписва в логиката на намеса, установена от всяка програма, за да допринесе за приоритетите на „Европа 2020“ и избраните тематични цели или области на политиката. Използването на FI следва да бъде в съответствие с

предварителната оценка(и) на съответната(ите) програма(и) и очакваните резултати и резултати от всяка съответна приоритетна ос или фокусни области;

- Финансова последователност – в случай, че FI се финансира чрез вноски от множество приоритетни оси, фокусни области или програми, балансът между различните финансови вноски и тяхното разграничение трябва да бъде отразен в инвестиционните ориентации на FI;

- Съгласуваност на управлението - с управлението на програмата и оценка на значимостта на участието на национални и регионални заинтересовани страни. В случай на ФИ с принос от различни програми е необходимо силно сътрудничество между различните участващи УО и управлението на ФИ трябва да се адаптира съответно;

- Съгласуваност с други региони – координиран подход за избягване на потенциално дублиране, извличане на полза от различни компетенции, подпомагане на идентифицирането на добри практики, както и постигане на критична маса и икономии от мащаба. Въпреки че всеки случай трябва да бъде оценен въз основа на собствените си качества, трябва да има консолидиране на ресурсите в национални, надрегионални инструменти или инструменти на ниво ЕС, когато е уместно.

3. Методология за одит и контрол

Обхватът на одитната работа трябва да обхваща рисковете, свързани със: (i) задачите, поети от управляващия орган на различни етапи от създаването и прилагането на ФИ, (ii) работата, извършена от органите, изпълняващи ФИ, Фонда за Средства (FoF), ако е приложимо, и всички или някои финансови посредници и (iii) допустимостта на разходите⁵.

Съответните части от контролния списък за одит могат да се използват и от управляващите органи, докато извършват проверките на управлението им съгласно член 125 от CPR.

Съществуват специфични рискове, свързани с различните варианти за изпълнение (ФИ се изпълнява директно от УО или под негова отговорност), участието на ЕИБ, други МФИ или национални промоционални банки (НПБ), различните видове финансови продукти (заеми, собствен капитал, гаранции) и различните фази на изпълнение (фаза на настройка, фаза на изпълнение и приключване при потвърждаване на допустимостта). Типичните рискови области включват допустимост на разходите, допустимост на крайните получатели, допустимост на разходите за управление и такси, включително аспекти на подбора на органи, изпълняващи FI, включително фонд от средства, ако е приложимо, спазване на правилата за държавна помощ, спазване на праговете за изплащане (член 41 CPR). Всички тези рискове са обхванати в контролния списък за одит.

Съгласно член 127 от CPR, одитните органи гарантират, че се извършват одити на правилното функциониране на системата за управление и контрол на оперативната програма („системни одити“) и на подходяща извадка от операции въз основа на декларираните разходи („одити на операции“). Съгласно член 9, параграф 2 от Делегиран регламент (ЕС) 480/2014 одитните органи извършват системни одити и одити на операции през целия програмен период. Одитната

⁵ Audit methodology for auditing financial instruments in the period 2014-2020 – update 2021. Published on 28 June 2021: <https://www.fi-compass.eu/publication/other-resources/audit-methodology-FIs-2014-2020-update2021>

работа трябва да се извършва на ниво УО и органите, прилагащи FI, а не на ниво краен получател, освен в надлежно обосновани случаи (член 40(3) CPR).

Обхватът на одитната работа за системни одити включва оценка на контролите, извършвани от управляващия орган на всеки етап от прилагането на финансовия инструмент, преглед на работата, извършена от FoF, ако е приложимо, и от всички или някои финансови посредници по отношение на съответното споразумение за финансиране. Системните одити се фокусират върху функционирането на системата за управление и контрол на програмата, а не върху отделни операции. Следователно одитите на системата, свързани с FI, трябва да се съсредоточат върху функционирането на системите на ниво УО и неговите МО, където е приложимо. Трябва да се обърне надлежно внимание на факта, че кредитните институции, подлежащи на финансов надзор, са регулирани институции.

Одитите на операциите се извършват въз основа на декларираните разходи, включени в сметките. В случай на финансови инструменти, разходите, декларирани пред Комисията, съдържат поетапното заявление за междинни плащания („авансови плащания“) на вноските по програмата, поети за финансовия инструмент. Поради тази структура на разходите, декларирани пред Комисията, в допълнение към проверките за законосъобразност и редовност на разходите, трябва да се провери и съответствието с условията, посочени в член 41 CPR. Приложение 2 предоставя подробни насоки как да се избере представителна извадка от файлове от крайните получатели за одит на операциите, за да се направи заключение относно съответствието с гореспоменатия член.

По отношение на извадката от операциите на ниво програма, на одитните органи се препоръчва да извършват одит на финансовите инструменти в определена страта, което би улеснило анализа на процента на грешки и действията, които трябва да бъдат предприети в случай на недостатъци.

За финансовите институции, които са обект на поетапни заявления за междинни плащания по време на програмния период, при приключването АА ще трябва да предостави уверение относно окончателната обща сума на допустимите разходи в съответствие с член 42 CPR, като вземе предвид цялата одитна работа, извършена през периода 2014-2020 г. . Този одит ще бъде извън редовната извадка за одити на операции, която се основава на декларирани разходи. Той ще покрие допустимостта на разходите, свързани с последния транш, както и до 15% от сумите, включени в предишните траншове, които не са обхванати от предишни одити на операции. Такива одити за покриване на останалата съвкупност от допустими разходи, които не са били покрити преди това, трябва да бъдат планирани и резултатите от одита.

Освен това препоръчваме да се оповестяват процеси и процедури, които представляват излишна административна тежест и разходи или могат да бъдат опростени, без да се подкопава цялостната сигурност и ефективност на системата за управление и контрол. Това се отнася по-специално до практики, при които ФИ се управляват по същия начин като безвъзмездните средства.

Контролният списък, посочен в приложение 1, може да се използва като насока както за одити на системата, така и за одити на операции.

Одитната работа, която трябва да бъде извършена, трябва да бъде адаптирана към различните етапи на FI.

а. Настройка на FI

Одитната работа се фокусира върху предварителната оценка, варианта за изпълнение, избора на органите, прилагащи FI (FoF и/или финансови посредници) и режима на държавна помощ, при който се прилага FI. Припомня се, че предварителната оценка ще се разглежда като управленски инструмент за УО при избора на операция на ФИ. Отклонения от предварителните оценки при прилагането на FI са възможни, но трябва да бъдат обосновани от УО.

За всички аспекти, свързани с обществените поръчки, одиторите трябва да използват приложимия раздел от контролния списък за обществените поръчки. За всички аспекти, отнасящи се до задълбочената проверка на прилаганите правила за държавна помощ, одиторите трябва да използват приложимия раздел от контролния списък за държавна помощ за всяко ниво, т.е. за нивото на FoF, ако е приложимо, финансови посредници, крайни получатели и частни съинвеститори.

Одитът на учредяването на FI ще се извършва в много случаи на етапа на първия транш, деклариран пред Комисията. Когато първият транш не е избран за одит на операцията или не е обхванат от одит на системата, одитната работа по настройката може да бъде извършена на по-късен етап с одитната работа на втория и/или следващите траншове.

б. Изпълнение на FI

Одитната работа се фокусира върху два взаимосвързани елемента:

Спазване на условията за искане на транш

Специално внимание трябва да се обърне на плащанията и спазването на условието за постигане на определено ниво на допустим разход на сумата, платена в първия или предишния транш, за да се изиска втория или следващите траншове.

Ако към момента на одита на първия транш има вече изплатени суми на крайните получатели или издадени гарантирани заеми, се препоръчва да се извърши тестване на тези свързани разходи, за да се повиши рентабилността на одитната работа. Ще помогне за по-добро разпределете одитната работа през целия програмен период (както се изисква в член 9.2 от Регламент 480/2014) и вече идентифицира проблеми, които могат да бъдат отстранени в този момент, включително ранна замяна на недопустими разходи. Такова тестване на свързаните разходи също би помогнало за идентифициране на грешки възможно най-рано и предприемане на смекчаващи действия с цел подобряване на системата и осигуряване на достатъчно допустими разходи при приключване.

Въз основа на член 41 от CPR освобождаването на втория и следващите траншове изисква съответно 60% или 85% от сумите, включени в предишните заявления за плащане, да са изразходвани като допустим разход по смисъла на букви (а), (б) и г) от член 42, параграф 1 от POP.

Тестване на проба от основните инвестиции, подкрепящи декларирането на разходите пред Комисията, се извършват на подходящо ниво (вж. член 40 CPR). Препоръчваме на населението за избор на извадка от файлове от крайни получатели са декларираните инвестиции към УО (чрез нормални процедури за отчитане) към момента на одита. В случай на индивидуални нередности, определени в член 2, параграф 36 от CPR, установени на ниво крайни получатели и/или разходи за управление и такси, следва да се направи извод дали плащането на транша е законосъобразно и редовно, т.е. в съответствие с чл. 41 CPR. Ако не, одиторите ще преценят дали има само проблем със съответствието с поетапното плащане (недостигнат прагът) или дали цялата

сума на транша трябва да бъде изтеглена от заявление за плащане или да бъде удържана директно от сметките.

Приложение 2 предоставя подробни насоки за това как да проверите условията по член 41 CPR при одит на операции. По-специално, той представя елементи от дизайна на извадката за произволна извадка за оценка на съответствието с праговете от 60% и 85%.

Ако одитният орган трябва да провери третия и следващите траншове, прагът за изпълнение от 85%, свързан с всички предходни траншове, трябва да бъде проверен, осигурявайки увереност относно допустимостта на основните разходи за FI до този момент. Ако операцията на FI вече е била предмет на предишни одити от AA, могат да се прилагат дву- и многопериодни проекти за вземане на проби, за да се използват резултатите от одитите, извършени преди това. Приложение 2 включва пример, илюстриращ подобен подход.

Проверка на допустимостта на разходите

Одитите на операциите на нивото на изплатените разходи обхващат i) допустимостта на крайните получатели и техните проекти, одитирани в съответствие с правилата за допустимост (допустима площ, допустими разходи, статус на МСП, аспекти на държавната помощ и т.н.) и условията на инвестиционното решение, ii) използване по предназначение, както е посочено в споразумението за финансиране/бизнес плана или еквивалентен документ, както и iii) допустимост на разходите и таксите за управление . - Проверка на употребата по предназначение.

Очаква се органите, прилагащи FI, да проверяват използването по предназначение въз основа на условията, определени в споразумението за финансиране.

Управляващият орган трябва да разполага с процедури и методология, за да провери дали използването по предназначение е проверено от органите, прилагащи FI. Като общо правило такива проверки се извършват въз основа на вътрешните процедури на финансовия посредник, допълнени от извадка от инвестиции в резултат на оценка на риска, която е пропорционална на размера на публичната подкрепа и идентифицираните рискове.

Управляващите и одитните органи ще вземат предвид етапа на изпълнение на инвестицията, когато проверяват използването по предназначение. В някои случаи, когато инвестицията не е завършена/не е достатъчно напреднала, използването по предназначение може да не е възможно да бъде проверено в момента на контрола/одита. След това контролът/одитът ще направи заключение относно допустимостта на инвестицията въз основа на информацията/данните, налични към този момент.

Повече подробности за обхвата на проверките, които трябва да бъдат извършени, са дадени в приложение 4, част, отнасяща се до контролите, извършвани от AA, а за спецификата на оборотния капитал, който не винаги разполага с доказателствени документи, в приложение 3. Въпреки това, същият подход се препоръчва за проверките на УО.

С. При приключване на финансовия инструмент, потвърждение на допустимостта (член 42 от CPR)

Очаква се одитните органи да получат уверение, че окончателните суми са декларирани при приключване отговарят на условията.

За финансови институции, предмет на член 41 CPR, допустимостта на разходите, свързани с последния транш, както и до 15% от сумите, включени в предишните траншове, няма да бъдат покрити от предишни одити на

операции. Уверението за законосъобразността и редовността на тези разходи трябва да бъде получено от ОА преди представянето на последните отчети. Очаква се СО да докладват как са получили тази увереност и да потвърдят на Комисията окончателната допустимост на общите разходи, изразходвани по финансови институции с последния годишен отчет за контрол.

За финансови институции при закриване се препоръчва АА да обхваща останалата популация, която не е била обхваната преди това по време на одити на операции. Не е необходимо всички финансови институции да бъдат одитирани при приключване, но всеки от тях трябва да има шанс да бъде избран. Освен това АА може решават да групират избраните финансови инструменти за целите на техните одити, като се има предвид, че тогава резултатите ще бъдат приложими за всички финансови инструменти в групата.

АА трябва да извърши одит на статистическа извадка от инвестиции и управленски разходи и такси за допустимите разходи, които не са покрити в рамките на предишни одити на операции. АА може да третира такива разходи като допълнителен период на извадка, за да използва резултатите от одитите, извършени преди това (виж примера в приложение 2).

Замяна на нередности след подаване на документите за приключване

По правило в случай на финансови инструменти не е възможно овърбукинг, т.е. да се включи в последната отчетна година сертифицирана сума, надвишаваща тази на приноса по ОП, който съставлява финансовия инструмент и който е допустим разход в съответствие с член 42 CPR, тъй като допустимите разходи по всякакъв начин са ограничени до максималната сума, определена в споразумението за финансиране и одобрения бюджет на операцията на FI.

Въпреки това, УО може да изготви списък с допълнителни допустими инвестиции, които да бъдат използвани за замяна на нередности, установени след подаването на документите за приключване. Замяната е възможна само при отделни нередности при условие, че управляващият орган гарантира при подаване на документите за приключване, че са изпълнени всички следните условия:

а. замяната се извършва с инвестиции, изплатени или поети за гаранции от FI в крайни получатели и дейности, допустими по оперативната програма до 31 декември 2023 г. и се извършва от:

- или възстановени/възстановени ресурси от незаконни или нередовни инвестиции, или

- втори и следващите кръгове на инвестиции;

б. инвестициите, използвани за замяна, са напълно в съответствие с всички правила на ЕС и национални правила, включително правилата за допустимост на ЕС и националните правила, разпоредбите на оперативната програма, споразумението за финансиране и в рамките на периода на допустимост от програмния период 2014-2020 г.;

с. в структурата на фонда на фондовете отделните нередности в даден FI могат да бъдат заменени с инвестиции в крайни получатели, извършени от друг FI, надвишаващи вноската по ОП, прехвърлена от фонда на фондовете, при условие че споразуменията за финансиране и всички други правила на ЕС и национални правила са били уважавани.

За одитите, насочени към получаване на увереност при приключване, когато АА установи своята одитна популация за одитираните финансови институции за инвестициите/управленските разходи и такси, АА може да включи в своята съвкупност и всякакви такива допълнителни допустими

инвестиции. Тези допълнителни инвестиции следва да спазват правилата за допустими разходи за FI в съответствие с чл. 42 CPR и следователно подлежи на същите изисквания за проверка и контрол като останалата част от разходите.

На практика управляващият орган може да изготви списък с всички инвестиции, считани за допустими, включително тези, идващи от възстановени, върнати и нов капитал, възстановен от управителя на Фонда на фондовете. Одитирацият орган ще извърши своята одитна дейност, като вземе предвид инвестициите, включени в списъка, и ще даде съответното уверение.

д. Финансови инструменти, реализирани с ресурсите на REACT на ЕС

Ресурсите на ЕС на REACT могат да допринесат за нови или съществуващи FI за предоставяне на подкрепа в рамките на тематичната цел, посочена в параграф 9 от член 92b CPR, „Насърчаване на възстановяването на кризи в контекста на пандемията COVID-19 и нейните социални последици и подготовка на зелена, цифрова и устойчиво възстановяване на икономиката“. Изпълнението на такива FI е предмет на правилата за CPR относно FI.

Принос на ресурсите на REACT на ЕС към съществуващия FI:

- Новият приоритет(и) или програма(и) на ЕС REACT може да допринесе за съществуващия FI, като се вземе предвид: о липса на преглед или актуализиране на предварителната оценка в съответствие с член 25a(10) CPR, о за оборотен капитал подкрепа не са необходими бизнес планове, няма нужда от доказателства, позволяващи проверка, че подкрепата, предоставена чрез финансовите инструменти, е била използвана по предназначение съгласно член 25a, параграф 11 от CPR

- Споразумението(-ята) за финансиране следва да бъде съответно изменено,

- правилата за държавна помощ и обществени поръчки следва да се спазват.

- Например, ако ресурсите на ЕС на REACT допринасят за съществуващия FI, създаден с ресурсите на програмата на ЕФРР, и ресурсите на ЕС на REACT имат същите правила за допустимост като ресурсите на програмата на ЕФРР за предоставяне на заеми:

- Член 1 CIR 821/2014 се прилага за приноса на програмата към FI, което означава, че отделна сметка или подходящ счетоводен код се прилага за вноската, направена от програмата с ЕФРР и REACT EU. Той обаче не изисква финансовите посредници да поддържат такова счетоводно разделение на нейно ниво, например в рамките на портфейла от заеми, който отпуска и наблюдава. о За заявленията за възстановяване на суми от бенефициенти, бенефициентите биха могли да решат самостоятелно или заедно с управляващия орган частта от искането, отнасяща се до ресурсите на ЕФРР и ресурсите на ЕС REACT.

- Следователно на нивото на всяко искане за плащане и при приключване, УО може да вземе решение относно разпределението на разходите към източниците на финансиране на пропорционална основа.

- Друг вариант е да се използват източниците на финансиране по последователен начин, например първо ЕФРР и след това REACT EU, за да се улесни последващото разпределение на отпуснатите заеми към съответните им източници на финансиране.

- Ако програмата на ЕФРР и ресурсите на ЕС REACT имат различни правила за допустимост, тогава финансовите посредници ще трябва да

поддържат счетоводно разделение, за да могат точно да посочат на УО за отчитане и одит кой източник на финансиране е използван за всеки заем. Това разделяне може да бъде под формата на отделна сметка или специален счетоводен код за съответните източници на финансиране.

Принос на ресурсите на REACT на ЕС към новия FI:

Когато УО създава нов FI, включително с ресурси на REACT от ЕС, се прилагат всички разпоредби на CPR във връзка с FI, включително предварителна оценка, споразумение(а) за финансиране и т.н. Член 25a(11) CPR остава приложим в случай на подпомагане на оборотен капитал.

Допустимост на разходите, независимо дали ресурсите REACT на ЕС допринасят за съществуващия или нов FI

Разходите са допустими за FI от 1 февруари 2020 г., ако основната подкрепа на крайните получатели е била изплатена след подписването на новото споразумение за финансиране или съществуващото споразумение за финансиране е изменено, за да предостави подкрепа съгласно тематичната цел, посочена в параграф 9 от член 92б CPR.

Инвестициите са допустими, ако са в съответствие с видовете действия, които допринасят за целите на новата(ите) приоритетна ос(и) или новата(ите) програма(и) съгласно член 92б(8).

Разходите и таксите за управление съгласно член 42, параграф 1, буква г) CPR също са допустими от 1 февруари 2020 г. само след подписване на споразумението за финансиране или в случай на съществуващ FI след изменението на съответното споразумение за финансиране.

След като ОП бъде променена с новата(ите) приоритетна ос/или новата ОП одобрена, националните органи могат да подадат исканията за плащане съгласно член 41 CPR.

ОО трябва да извършват одитите и контрола, както за всички други ресурси на програмата ЕСИФ, които допринасят за FI, и да предоставят необходимата гаранция за допустимост на разходите при приключване. Всички стъпки, описани в методологията на одита, са приложими за ресурсите на REACT на ЕС, когато допринасят за FI.

Специфики за одита на финансови инструменти, изпълнявани от ЕИБ и други международни финансови институции (*Член 40 CPR, изменен с Регламент (ЕС) 2018/1046*)

Член 40 CPR беше изменен, за да се хармонизират изискванията за контрол и одит и да се подобри отчетността на финансовите инструменти, прилагани от ЕИБ и други международни финансови институции.

– Одитните органи не извършват одити на ниво ЕИБ или други международни финансови институции, в които държава-членка е акционер, за прилагани от тях финансови инструменти.

ЕИБ и други международни финансови институции, в които държава-членка е акционер, предоставят на Комисията и на одитните органи годишен одитен доклад, изготвен от техните външни одитори. Приемането на Закона за прилагане гарантира еднакво прилагане на тази разпоредба, като излага модел за годишните одитни доклади.

В годишния одитен доклад външният одитор ще предостави разумна увереност относно създаването и ефективността на системата за вътрешен контрол, въведена от ЕИБ или други международни финансови институции.

– Измененият член 40 CPR също така пояснява, че одитните органи извършват системни одити и одити на операции на ниво други органи, прилагащи финансовите инструменти в съответните им държави-членки. Одити на ниво крайни получатели могат да се извършват само ако са изпълнени условията, посочени в член 40, параграф 3 от CPR.

ЕИБ или други международни финансови институции предоставят на одитните органи всички необходими документи, с които разполагат, за да позволят на одитните органи да извършват тези одити.

Член 40 CPR установява подобна разпоредба за проверките на управлението в съответствие с член 125, параграф 5 от CPR.

Чрез анализиране на всички одитни резултати и заключения от двете фази, описани по-горе (учредяване на ниво ЕИБ и изпълнение на ниво финансови посредници), одитните органи ще бъдат в състояние да издадат своето годишно одитно становище в съответствие с чл. 127(5) CPR. Годишният доклад за контрол трябва да разкрива информация за одитната работа на финансови инструменти.

В конкретния случай на програми за инициатива на МСП, за които споразумението за финансиране е подписано преди влизането в сила на Регламента за Омнибус, няма законово задължение за националните органи да извършват контрол (член 40, параграф 2а) от POP). Програмите обаче остават под отговорността на националните органи. Съществува риск от нетни финансови корекции в случай на нередности, установени по-късно от одиторските служби на Комисията или от Европейската сметна палата. Поради това Комисията силно препоръчва на управляващите и одитните органи да извършват контрол на ниво финансови посредници, поне върху извадка от инвестиции/проекти на крайни получатели. Като алтернатива, при поискване ЕИФ може също да се съгласи да предостави необходимата документация на националните органи.

Методологията за одит и контрол следва да отчита специфичните рискове, свързани с прилагането на финансовите инструменти, които са различни от тези на безвъзмездните средства. Мерките трябва също така да отразяват различните видове финансови продукти (заеми, гаранции, собствен капитал, квазисобствен капитал), различните варианти за изпълнение и различните фази на изпълнение (фаза на настройка, фаза на изпълнение и приключване, когато допустимостта бъде потвърдена)⁶.

Рисковите зони включват:

- Проверка на статута на малки и средни предприятия (МСП),
- Допустимост на крайните получатели и основните инвестиции, и
- Използване на подкрепата по предназначение.

Тези три рискови области бяха основните теми, обсъждани в рамките на този Център за знания.

Други типични рискови области са допустимостта на разходите, допустимостта на разходите за управление и таксите, избора на фонда от средства (FoF), спазването на правилата за държавна помощ, спазването на праговете за изплащане (чл. 41 CPR) и използването на обратните потоци.

⁶ fi-compass Knowledge Hub - Audit and control of financial instruments 2014-2020. Published on 10 August 2021. Updated on 23 August 2021: <https://www.fi-compass.eu/publication/factsheets/fi-compass-knowledge-hub-audit-and-control-financial-instruments-2014-2020>

Одитните органи, управляващите органи и органите, прилагащи финансови инструменти, следва да установят мерки за одит и контрол, пропорционални на идентифицираните рискове, за да гарантират законосъобразността и редовността на операциите.

Участниците в Центъра за знания бяха привлечени от одитни органи, управляващи органи, мениджъри на FoF, Европейския инвестиционен фонд (EIF), финансовите инструменти и одитни звена на ГД „Регионална политика“ и екипа на fi-compass. Бяха проведени две онлайн работни срещи за обсъждане на редица въпроси, свързани с одита и контрола на горните рискови области за финансови инструменти.

Тази бележка обхваща споделения опит между участниците и подчертава теми от интерес, които могат да бъдат от полза за практикуващите, прилагащи финансови инструменти в бъдеще. Бележката не е насока във връзка с одита и контрола на финансови инструменти през периода 2014-2020 г. Този отчет на дискусиите не представлява официално одобрение на точките, изложени в тази бележка.

Дейностите по проверка и контрол на рисковите области започват от самото начало и са съобразени със спецификата на финансовите инструменти.

- Финансовите посредници (т.е. субектите, предоставящи подкрепата на крайните получатели) са отговорни за дейностите по проверка и контрол. Рискови области, свързани с финансови инструменти, са например дали крайните получатели отговарят на определението за МСП, ако са изпълнени всички други потенциални критерии за допустимост, определени за съответния финансов инструмент, и ако подкрепата е била използвана от крайния получател за предвидената цел.

- Това е добра практика за управление на органи и управителите на FOF в подкрепа на финансовите посредници, например чрез предоставяне на документацията шаблон и предлагане на изграждане на капацитет, за да им се даде възможност да се запознаят с изискванията на регламентите на ЕС, свързани с финансови инструменти.

- Добре установените контроли от самото начало могат да предотвратят системни нередности по-късно. Ако е необходимо, нови превантивни или коригиращи мерки следва да бъдат въведени незабавно.

- Дейностите за одит и контрол трябва да бъдат предприети по време на изпълнението. Одитите помагат да се идентифицират проблемите, позволявайки предприемането на коригиращи действия, като по този начин допринасят за успешното прилагане на финансовия инструмент в съответствие със законодателната рамка.

- Посещенията на FoF за ранен мониторинг при финансовите посредници са полезна мярка за предотвратяване на нередности и несъответствия.

- Одитните и контролните дейности трябва да вземат предвид естеството и спецификата на финансовите инструменти и разликите между схемите за безвъзмездни средства.

Фокусът е върху установяване на „разумна увереност“ чрез проверките.

- Органите, извършващи одитни дейности, трябва да установят „разумна увереност“, че критериите, които трябва да бъдат проверени за краен получател, са изпълнени. Съответна контролна работа трябва да бъде извършена, но участващите органи трябва да избягват „златяване“.

- По отношение на жизнеспособността на проекти/инвестиции на крайните получатели, например, управляващите органи могат разумно да разчитат на оценката на финансовите посредници по време на процеса на оценка на инвестициите, който се извършва в съответствие със стандартната банкова или инвестиционна практика. Съществува изравняване на интересите между финансовите посредници и управляващите органи чрез „кожа в играта“ на финансовите посредници във финансовите инструменти и те са стимулирани да предприемат стриктно такива процеси на оценка. Управляващите органи могат да очакват да разчитат на тези процеси във връзка с този аспект на допустимостта. Мениджърите на FoF трябва да гарантират (напр. по време на процеса на подбор на финансовите посредници), че съответните процедури за тази цел са налице и се прилагат правилно от финансовите посредници.

Има инструменти за проверка на състоянието на МСП.

- Налични са различни ресурси и инструменти в подкрепа на органите, извършващи контрола и одита. Самодекларациите на МСП не са достатъчни сами по себе си, но са добра отправна точка. Други ресурси включват например национални търговски регистри или сертифициране от национален орган. Инструменти като ARACHNE (достъпно само за ЕО и държавите-членки) или други търговски такива също могат да бъдат използвани в процеса на проверка на статута на МСП. Ролята на органа, извършващ контрола, е да проверява наличната документация, а не да „разследва“.

- Потенциално повторение на дейностите по проверка от финансови посредници може да е необходимо само в случай на извънредни нови корпоративни събития. Например, обикновено съответната дата за оценка на статуса на МСП е датата на одобрение от кредитния комитет (или еквивалент) на предложението за заем или капиталова инвестиция. Обикновено е последван от период от седмици за договаряне и подписване на споразумение за финансиране между финансовия посредник и крайния получател. Не трябва да има нужда от преоценка на статуса на крайния получател, освен ако не е изминало значително време, надвишаващо нормалното време, необходимо за финализиране на такива споразумения.

Одитна методология за одит на финансови инструменти в периода 2014-2020

Основните характеристики и актуализации на „Одитната методология за одит на финансови инструменти през периода 2014-2020 г.“, бяха обяснени от одиторите на ГД „Регионална политика“ по време на Центъра за знания.

Методологията е разработена за първи път през 2019 г. Документът е насочен основно към одиторите на Комисията и одитните органи в държавите-членки. Може също да бъде полезна справка за управляващите органи и мениджърите на FoF за техните управленски проверки и контрол. Документът описва вида работа, която трябва да се извършва от одиторите за финансови инструменти, особеностите на тези инструменти, прилагани от международни финансови институции (МФИ), включително Групата на Европейската инвестиционна банка (EIBG), и третирането на нередности.

Актуализациите на одитната методология за 2021 г. се отнасят, *наред с другото*, с последните законодателни промени и предоставят повече разяснения относно третирането на грешки, свързани с финансови инструменти при приключване. Настоящата актуализация отчита особено новите гъвкавости за финансовите инструменти, въведени от Инвестиционната инициатива за

отговор на коронавирус (CRII), Инвестиционната инициатива за отговор на коронавирус плюс (CRII+) и пакетите Помощ за възстановяване за сближаване и териториите на Европа (REACT-EU). на мерките.

Основните актуализации на одитната методология за 2021 г. се отнасят до:

- Одитната съвкупност за проверка на съответствието с плащането на трансове (чл. 41 CPR) – за осигуряване на максимална гъвкавост при съставянето на извадката,

- Използването на подкрепа по предназначение – управляващите органи да разполагат с процедури, степента на контрол зависи от напредъка на инвестициите,

- Актуализации за привеждане в съответствие с пакета CRII+,

- Разяснение относно проверката на жизнеспособността на инвестициите,

- Третиране на грешки при затваряне – без претоварване; подмяна на нередности.

Методологията включва и следните шаблонни документи като приложения:

- Контролен списък за одит (Приложение 1),

- Ръководство за вземане на проби до одитните органи (приложение 2),

- Ръководство за проверка на използването по предназначение в случай на оборотен капитал (Приложение 3), и

- Преглед на отговорностите за управление и контрол (Приложение 4).

Последното приложение, посветено на отговорностите за управление и контрол на различни участници, е нов документ, въведен за първи път в актуализацията на одитната методология за 2021 г. Този документ „кой какво прави“ има за цел да помогне за разбирането на правните отговорности и евентуално да избегне „надконтрол“ и позлатяване при извършване на контрол по отношение на финансови инструменти.

Методологията на одита се отнася и до спецификите на одита на финансови инструменти, изпълнявани от EIBG и други МФИ.

Финансови инструменти за иновативни МСП

Центърът за знания разгледа няколко теми, свързани с одита и контрола на финансови инструменти, въз основа на хипотетичен казус. Казусът се основава на операция, включваща три финансови инструмента: гаранция за портфейл за първа загуба (FLPG) и капиталов фонд, и двата реализирани чрез FoF (Национална промоционална банка – NPB), и финансов инструмент за заем, реализиран от финансов посредник пряко назначени от управляващия орган. Структурата на казуса е показана на фигура 1 по-долу.

Съгласно член 2 от Препоръка 2003/361 на Комисията, МСП е компания с персонал под 250 души и не надвишаващ нито оборот от 50 млн. евро, нито общата сума в баланса от 43 млн. евро. Въпреки че различните финансови инструменти са насочени към различни видове МСП, необходимостта да се провери дали крайните получатели отговарят на определението за МСП се споделя във всички инструменти.

Участниците в Knowledge Hub обмениха своя опит в проверката на статуса на МСП на крайните получатели. В тази връзка бяха обсъдени няколко теми „кой какво прави“, свързани с отговорностите за управление и контрол: какви са отговорностите на различните заинтересовани страни (финансови посредници, управляващ орган, мениджър на FoF) и кога и как трябва да се извършват

проверките. Участниците обмениха и редица допълнителни практически теми, свързани с проверката на статуса на МСП, въз основа на техния опит.

Финансовите посредници носят основната отговорност за проверките на състоянието на МСП, докато управляващите органи и мениджърите на фондове предлагат подкрепа

Отговорността на първа линия за проверка дали крайният получател е МСП е на финансовите посредници. Цялостната отговорност за изпълнението на програмата се носи от управляващия орган.

Добра практика е управляващите органи и мениджърите на FoF да предприемат проактивен подход за подпомагане на финансовите посредници при оценката на статуса на МСП. Управляващите органи често предоставят на финансовите посредници образцова документация, определяща съответните критерии, които трябва да се използват при оценка на статуса на МСП. Това може да бъде допълнено от обучения за изграждане на капацитет, за да се даде възможност на финансовите посредници, често от сектора на търговското банкиране, да се запознаят с изискванията на съответните разпоредби на ЕС. Като предприемат тези стъпки по време на създаването на финансовите инструменти, управляващите органи гарантират, че финансовите посредници разбират добре своята отговорност и са оборудвани да изпълняват отговорността си за проверка на статуса на МСП на техните крайни получатели.

Важно е управляващите органи да извършват надзор върху проверката на статута на МСП. Това трябва да се направи в допълнение към всички проверки, извършени от мениджър на FoF, който също ще предприема дейности по проверка, обикновено на базата на извадка по време на дейностите по мониторинг, както е посочено в споразуменията за финансиране. Участниците в Центъра за знания споделиха опит за това как ролите на различните страни, участващи в прилагането на финансови инструменти, могат да бъдат координирани, за да се гарантира наличието на разумни нива на увереност с участието на всички заинтересовани органи.

Обхват на проверките

Финансовите посредници са отговорни за проверката на статуса на МСП, но не са длъжни да предприемат изчерпателни разследвания за всеки краен получател. Има очакване за „разумна увереност“, която трябва да се прилага към процесите за проверка на статута на МСП и други аспекти на допустимостта на крайния получател. Типът информация, която трябва да използват, за да потвърдят това, включва самодекларации от МСП (Европейската сметна палата (ЕСА) изясни, че самодекларацията не е достатъчна сама по себе си), копия на сметки и публична информация домейн като национални регистри на фирми. Може да се използват и специализирани услуги в съответствие с преобладаващата банкова практика в страната.

Допълнителни налични инструменти за проверка на състоянието на МСП

Освен това могат да се използват външни инструменти за подпомагане на проверката на статуса на МСП.

Някои управляващи органи използват данни от националните регистри за държавни помощи като „прокси инструменти“ в подкрепа на проверката на статуса на МСП. На практика тези управляващи органи използват електронни инструменти, за да поставят всички крайни получатели на първоначална проверка въз основа на алгоритъм, който прилага няколко бизнес правила въз основа на критериите за статут на МСП. Впоследствие извадка от проекти,

основана на риска, ще бъде предмет на по-подробна проверка като част от текущите дейности по мониторинг. Този по-задълбочен преглед включва посещения на място при финансови посредници (извършени дистанционно по време на пандемията от COVID-19) и преглед на документация, включително документите за заема, оценката на кредитния риск на финансовия посредник и подкрепящи документи, като бизнес планове и финансови отчети.

Съответната дата за оценка на статута на МСП е датата на одобрение от кредитния комитет (или еквивалент) на предложението за заем или инвестиция в капитал. Обикновено е последван от период от седмици за договаряне и подписване на споразумение за финансиране между финансови посредници и крайни получатели. Не трябва да има нужда от преоценка на статуса на крайния получател, освен ако не е изминало значително време, надвишаващо нормалното време, необходимо за финализиране на такива споразумения.

Възможността за време между инвестиционното решение и подписването обаче беше подчертана във връзка с проект, който подписа споразумението за финансиране едва девет месеца след одобрението на кредита. В такъв случай има потенциал за промени в статуса на крайния получател: компанията може например да е закупила друга компания. Това означава, че повторното провеждане на проверките за проверка може да бъде оправдано, въпреки че ще зависи от обстоятелствата. В крайна сметка финансовите посредници трябва да оценят риска в зависимост от конкретните обстоятелства.

Редица допълнителни теми, свързани с проверките на състоянието на МСП, бяха обсъдени по време на Центъра за знания:

- Възможно е да има ситуации, при които съществуващите инструменти, обсъждани в сесията, не предоставят подходяща информация. Нови компании в по-малки страни и специфични за сектора крайни получатели, като фондове за развитие на имоти, може да не бъдат включени в базите данни, използвани за проверка на статута на МСП. В такива случаи е необходимо финансовите посредници и другите проверяващи органи да изискат повече информация от кандидата, краен получател.

- Броят на служителите може да бъде предизвикателство за проверка. Това се отнася например за изчисляване на броя на служителите на компании, които работят с голям брой самостоятелно заети изпълнители, като платформи за доставка на храна, споделяне на пътувания и платформи за доставка на пакети. Обсъден бе и статутът на собствениците-мениджъри в броя на служителите. В крайна сметка е необходим подход на „здрав разум“ за проверка на броя на персонала въз основа на местната счетоводна практика, например във връзка с отчитането на персонала, еквивалент на пълно работно време (FTE) в годишна възвръщаемост или разчитане на изчисления на годишна работна единица (AWU), които може да са вече направени от счетоводители или одитори на крайните получатели.

- На предизвикателствата на проверка и оценка на потенциално свързани фирми също се обсъждат. Методологията има ръководство за инструментите, които трябва да се използват. Въпреки това все още има предизвикателства, например когато сестринска компания в друга юрисдикция е обявена за неактивна. За финансов посредник е трудно да провери това, когато няма достъп до подходящи инструменти в другата юрисдикция. Обсъдена беше и необходимостта от избягване на позлатяването.

Допустимост на крайните получатели

Има потенциално няколко допълнителни изисквания за допустимост, свързани с крайните получатели, в допълнение към статута на МСП на крайни получатели, в зависимост от финансовия инструмент. Изискванията за допустимост произтичат от CPR, например член 6, в който се посочва, че операциите трябва да са в съответствие с приложимото право на Съюза и националното законодателство, свързано с неговото прилагане („приложимо право“), или член 37, параграф 1, който предвижда, че финансовите инструменти да бъдат приложени в подкрепа на инвестиции, които се очаква да бъдат финансово жизнеспособни. Инвестиционните стратегии на съответните финансови инструменти определят критериите за допустимост за крайните получатели, за да се класират за финансиране чрез съответния финансов инструмент. Критериите, включени в инвестиционните стратегии, трябва да са в съответствие с основните програми. Тези критерии са отразени и в споразуменията за финансиране/гаранции с избраните финансови посредници.

Темите „кой какво прави“, свързани с отговорностите за управление и контрол за проверки на допустимостта на крайните получатели, бяха обсъдени по време на Центъра на знанието: какви са отговорностите на различните заинтересовани страни (финансови посредници, управляващ орган, мениджър на FoF) и кога и как да се извършват проверките.

Основната отговорност за извършване на проверки на допустимостта на крайните получатели в съответствие с определените критерии се носи от финансовите посредници. Обикновено това се документира в оценката на заема/инвестицията на финансовия посредник. Управляващият орган и, ако е приложимо, мениджърът на FoF следва да извършват своите проверки за наблюдение и проверка на базата на извадка от списъка с инвестиции. Участници от управляващи органи и мениджъри на FoF споделиха по време на Центъра за знания как са структурирали своите контролни дейности. Понякога те могат да бъдат много сложни, ако органът отговаря за редица финансови инструменти. Участниците обмениха по време на Центъра на знанието и своя подход за вземане на проби. Добре установените контроли от страна на FoF и/или от управляващия орган на ранен етап могат да предотвратят системни нередности по-късно.

Информацията, която трябва да се използва от финансовите посредници за оценка на по-широката допустимост на крайните получатели, включва статута на МСП, NUTS класификация на операцията, NACE икономически поделения, датата на окончателна регистрация на получателите, декларацията, потвърждаваща липсата на забранени дейности, бизнес плановете на крайните получатели в случай на инвестиции и всякакви самодекларации, събрани на етапа на кандидатстване за заем. Въпреки това, естеството и обхватът на всеки от тези елементи ще варират в зависимост от вида на финансовия инструмент. Например, инструмент за първоначален заем, насочен към стартиращи предприятия, не изисква непременно подробен бизнес план, отразяващ естеството на целевите крайни получатели. По подобен начин инвестициите в дялов капитал дават право на мениджърите на фондове да имат достъп до пълния набор от информация за компанията, съхранявана в компанията, което прави проверката лесна.

Във връзка с одита и контрола на инструментите беше обсъдено значението на „стандартната банкова практика“ за прилагането на финансови инструменти чрез финансови посредници. Осигуряването на минимална

съвместна инвестиция или друг процент на споделяне на риска („кожа в играта“) изравнява интереса на финансовия посредник с управляващия орган във връзка с проверката на няколко елемента, свързани с допустимостта на предложената инвестиция. Основната отговорност на управляващите органи е да гарантират, че процесите на финансовите посредници са подходящи, първоначално чрез процедурата за подбор и след това чрез процедурите за наблюдение. Освен това, и като част от надзорната си функция, FoF и управляващият орган ще преразгледат на база на извадка, базирана на риска, как финансовите посредници гарантират спазването на условията на програмата. Процедурите за одит и контрол трябва доколкото е възможно да зачитат стандартната банкова практика и да не поставят под въпрос „експертните решения“, взети от финансови посредници (напр. оценки дали даден проект е жизнеспособен).

Проверката на жизнеспособността на проекти/инвестиции на крайните получатели е пример за това, когато управляващите органи могат разумно да разчитат на преценката на финансовите посредници по време на процеса на оценка на инвестициите. Подобно на обичайната банкова или инвестиционна практика, финансовите посредници имат опит в оценката на заявленията на крайните получатели. Оценката на риска от предложена инвестиция обикновено е част от процесите на одобрение и ценообразуване във финансовите институции/фондови мениджъри. Финансовите посредници с „кожа в играта“ са стимулирани да предприемат такива процеси стриктно и като такива мениджърите на FoF и управляващите органи имат право да разчитат на тези процеси във връзка с този аспект на допустимостта.

Проектите могат да бъдат стартирани преди подписването на споразумението за финансиране. Това отразява обичайната практика на много места, където крайните получатели желаят да започнат работа, преди да е финализирана правната документация. Изискването е проектът да не е завършен към момента на инвестиционното решение (т.е. одобрение от кредитния комитет). На много места практиката е, че стоките и материалите могат да бъдат поръчани и доставени преди подписването на споразумението за финансиране, но обикновено фактурите не се плащат изцяло, докато документите не са в сила (или се плаща само аванс с крайните получатели собствени ресурси).

Дейностите за одит и контрол трябва да се извършват по време на изпълнението, като се насърчава партньорски подход между одитори, управляващи органи и изпълнителни партньори. Например, препоръчително е да се започнат проверки на място в началото на процеса, за да могат в случай на констатации да бъдат въведени нови мерки без ненужно забавяне. Съгласно структурата на FoF мениджърът на FoF ще отговаря за наблюдението и докладването на управляващия орган за работата на финансовия посредник. Независимо от това, управляващият орган носи отговорност да предприема свои собствени дейности по проверка въз основа на информацията, предоставена от управителя на FoF, и собственото си пряко ангажиране с финансови посредници. Одитите, извършени от одитния орган, могат да помогнат за идентифицирането на тези проблеми по време на прилагането, позволявайки навременно да се предприемат коригиращи действия, като се гарантира успешно прилагане на финансовия инструмент.

Използване на подкрепа по предназначение

Целта на подкрепата, която получава крайният получател, обикновено е подробно описана в договора за заем или бизнес плана или оценката на кредитния риск. Това ще бъде в съответствие с общите изисквания, определени в инвестиционната стратегия и отразени в споразуменията за финансиране/гаранция. Участниците съобщиха, че това често е област на фокус за външни одитни дейности.

За някои финансови посредници може да е стандартна банкова практика да изискват фактури като доказателство за разходи преди изплащането на траншове от финансиране по заема. Това като цяло е лесна дейност за продукти за инвестиционни заеми и позната на някои финансови посредници. Одитът и контролът на такива разходи също се улесняват чрез вземане на извадка от проекти и използване на фактурите. Също така е обичайна практика за заеми, отпуснати близо до приключване, бизнес плановете или подкрепените инвестиции могат да бъдат реализирани/приключени след края на периода на допустимост.

От друга страна, подкрепата за заем за оборотен капитал може да не бъде по естеството си проверена чрез позоваване на фактури. Проверката на необходимостта от подпомагане на оборотния капитал след това ще бъде извършена чрез позоваване, например, на бизнес плана на крайния получател, който трябва да идентифицира финансовите изисквания или вътрешните сметки на крайните получатели с посочване на разходите, платени с подкрепата за оборотен капитал. Не би било стандартна банкова практика да се изискват фактури в подкрепа на разходи от типа на оборотни средства и се очаква да бъдат въведени по-обща дейности за наблюдение въз основа на споразумението за финансиране с крайния получател.

Предназначена цел на капиталовите инвестиции

Естеството на разходите по отношение на получателите на капиталови инвестиции е потенциално още по-разнообразно и не трябва да се проверява чрез позоваване на фактури. Участниците обсъдиха хипотетична ситуация, при която стартиращ бизнес купува пица за седмичните си срещи на екипа. Трябва ли бъдещите одитни и контролни дейности да преразгледат фактурите за пицата и дали това е допустим разход? В такива случаи целта на инвестицията на финансовия инструмент е да осигури на предприятието капитал за разрастване на своя бизнес. Всички дейности на компанията, свързани с нейното развитие, включително поръчка на пица за екипни срещи, могат да бъдат легитимни и не е необходимо одитните и контролните дейности да обхващат този вид въпроси. Най-общо казано, при всички случаи одиторските дейности не трябва да обхващат крайните получатели, а за инвестициите в дялов капитал управителят на фонда следва да бъде обект на дейности по проверка въз основа на редовните си отчети, които получава от предприятието.

Например в случай на заем на краен получател, управляващият орган не проверява физически дали дадена инвестиция е завършена след приключване на проекта и подадени фактури (или друго доказателство за използване на средства). Проверката на представените отчети е достатъчна по отношение на контролните дейности в случая.

Заклучителни коментари – подход „специфичен за финансовия инструмент“ към одита и контрола

Вече е постигнат голям напредък и актуализирането на одитната методология през 2021 г. е по-нататъшна стъпка напред. Няколко характеристики, специфични за финансовите инструменти, бяха подчертани по време на Центъра за знания. Обсъдена беше възможността за замяна на нередности по време на закриване на програмата, стига нередностите да не са системни. Съгласно това споразумение една недопустима инвестиция може да бъде заменена от декларираните инвестиции при приключване и заменена с други инвестиции, които отговарят на приложимите критерии за допустимост. Това е ключова гъвкавост, достъпна за финансови инструменти, която не съществува за безвъзмездни средства. Пояснението в актуализираната методология по отношение на гъвкавостта на CRII+ също е добре дошло, например формулиране, че не се изискват доказателства за проверка на разходите за оборотен капитал.

Все още съществува риск от „позлатяване“ на изискванията за одит, независимо от акцента върху „разумна увереност“. Например, обхватът на работата по проверка, която трябва да бъде извършена от финансовите посредници, понякога се тълкува като изискваща пълно разследване, а не разумно ниво на проверка. По подобен начин липсата на изисквания от безвъзмездни средства (например във връзка с информация, изисквана в заявленията за подкрепа) може понякога да се използва за оспорване на процесите на финансови инструменти. Използването на информация, външна по отношение на процеса на кандидатстване на финансовите посредници, в някои случаи може също да доведе до повдигане на запитвания, които не са пряко свързани с конкретната инвестиция и по този начин може да бъде трудно да се опровергае без прибягване до крайните получатели.

Уточнението, че в някои случаи не е необходимо или е невъзможно да се съгласуват разходите с финансирането, предоставено по финансов инструмент, е силно приветствано. Това отразява съществената разлика между заем/инвестиционно финансиране и безвъзмездна помощ. Един пример е, когато целта на заема е дефинирана в общи термини (напр. „разширяване“, „модернизация“ или „интернационализация“). Друг пример, споделен по време на сесията в този контекст, беше сценарий, при който краен получател осигурява спестяване срещу очакваните разходи за нови машини, което води до спестяване от 10 000 евро. При финансов инструмент е законно крайният получател да използва това спестяване за закупуване на някои свързани материали, без да е необходимо да изменя финансовото споразумение (въпреки че някои финансови посредници може да решат да изменят споразумението за финансиране с крайния получател). Беше признато, че това е законосъобразно и подобни разходи все пак биха били допустими, докато за операция по безвъзмездна помощ би било точно обратното. Тази допълнителна гъвкавост е оправдана от естеството на възстановимото финансиране и признаването на това в одитната методология е важно.

Източници

1. Audit methodology for auditing financial instruments in the period 2014-2020 – update 2021. Published on 28 June 2021: <https://www.fi-compass.eu/publication/other-resources/audit-methodology-FIs-2014-2020-update2021>
2. Developing an action plan. Published on 11 September 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/brochures/developing-action-plan>
3. Ex-ante assessment summaries: <https://www.fi-compass.eu/resources/ex-ante-assessment-summary>
4. fi-compass Knowledge Hub - Audit and control of financial instruments 2014-2020. Published on 10 August 2021. Updated on 23 August 2021: <https://www.fi-compass.eu/publication/factsheets/fi-compass-knowledge-hub-audit-and-control-financial-instruments-2014-2020>
5. Manual (Ex-ante assessment - Quick reference guide). Published on 21 April 2015. Updated on 28 August 2020: <https://www.fi-compass.eu/publication/manuals/manual-ex-ante-assessment-quick-reference-guide>
6. Seven steps to effective ex-ante assessments for ESIF financial instruments: <https://www.fi-compass.eu/video/seven-steps-effective-ex-ante-assessments-esif-financial-instruments>
7. Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година 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: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>