

**МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И  
БЛАГОУСТРОЙСТВОТО**

**Дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“**

---

---

**Ред и начин на възлагане на задължения на членовете на екипите на българските бенефициери при изпълнение на проекти, финансирани по трансграничните, транснационалните и междурегионалните програми за териториално сътрудничество 2021 – 2027 г.**

Настоящите насоки се отнасят за проекти, по които се отчитат разходи за възнаграждения за персонал, назначен по трудово или служебно правоотношение, на база действително направени разходи (on a real costs basis). Текстът не е изчерпателен и реферира към приложимите регламенти, закони, наредби, правила и ръководства на съответните програми и може да се промени в съответствие с направените промени на програмните документи и националните нормативни документи.

При изпълнение на проектите бенефициерите следва да извършат преценка за начина на възлагане на задължения на членовете на екипа по съответния проект, като се съобразят с програмните документи, разработени по съответната програма, разпоредбите на действащото европейско и българско законодателство, включително в областта на възлагането на обществени поръчки.

Съгласно чл. 63, т. 1 от Регламент (ЕС) № 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24.06.2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визова политика, допустимостта на разходите се определя въз основа на националните правила, освен в случаите, в които са определени специални правила във или въз основа на настоящия регламент или регламентите за отделните фондове.

Специални разпоредби за допустимостта на разходите по програмите за сътрудничество, включително по отношение на категория „Разходи за персонал“, са установени в чл. 39 от Регламент (ЕС) 2021/1059 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година относно специалните разпоредби за цел „Европейско

---

териториално сътрудничество“ (Interreg), подкрепяни от Европейския фонд за регионално развитие и инструменти за външно финансиране.

**Ред и начин на възлагане на задължения на персонала на проект:**

Съгласно чл. 39 от Регламент (ЕС) № 2021/1059 на Европейския парламент и съвета от 24 юни 2021 година относно специалните разпоредби за цел „Европейско териториално сътрудничество“ (Interreg), подкрепяна от Европейския фонд за регионално развитие и инструменти за външно финансиране **разходите за персонала представляват brutните разходи за труд за персонала, нает от партньора по Interreg по един от следните начини:**

- А. на пълно работно време по проекта;
- Б. на непълно работно време с постоянен процент работни часове на месец;
- В. непълно работно време с променлив брой работни часове на месец, или;
- Г. почасово.

Гореописаните начини могат да се приложат едновременно в една и съща организация - бенефициер, ако лицата, назначени с различен акт за наемане на работа и степен на ангажираност, работят по един проект.

Възлагането на задължения на персонала на проекта с акт за наемане на работа, както и определянето на условията, размера и реда за получаване на възнаграждения се осъществява при **спазване правилата за допустимост на разходите на съответната програма** и разпоредбите на националното законодателство - Кодекса на труда (КТ) и Закона за държавния служител.

**1. Съгласно разпоредбите на Кодекса на труда:**

Възлагане на задължения за работа по проект става посредством основен трудов договор, втори трудов договор или допълнително споразумение към основен трудов договор, сключен между съответния експерт и организацията-бенефициер, като при всички случаи се издава заповед за определяне на членовете на екипа на проекта.

В случаите, когато експертът ще работи по проекта на пълно работно време (8-часов работен ден) или непълно работно време, което е част от пълното работно време на служителя, за възлагане на задълженията по проекта се сключва основен трудов

---

договор. При пълна 8-часова заетост по проекта, в трудовия договор на съответния експерт се посочва длъжността, която ще изпълнява по проекта и срока на договора. Изготвя се длъжностна характеристика.

За лица, които ще изпълняват задължения в рамките на основния си трудов договор в самата организация и в длъжностните им характеристики е предвидено те да работят по проекти, ръководителят на организацията издава заповед за включване на лицата в екипа на проекта. В заповедта се посочват: проект, функциите, които ще изпълняват съответните експерти, срокове за изпълнение, времевата заетост, както и избрания начин за назначаване и отчитане. В този случай изменение на длъжностната характеристика не се налага. Когато за целите на проекта ще бъде използвано част от пълното работно време на служителя, работата се отчита посредством отчет за отработено време, в който се отбелязват изработените часове по проекта – приложимо при избран начин на наемане „В“. Времеви отчети не са необходими при избран начин на наемане „Б“ с постоянен процент работни часове, защото в този вариант отделяното време за проекта и задачите са предварително зададени.

В случаите, когато експертът няма възможност да осъществява дейностите по проекта в рамките на основния си трудов договор (8 часа пълна заетост) или организацията не е предвидила пълна заетост на експерта, е възможно възлагане на задълженията по проекта с договор за допълнителен труд (втори трудов договор). Налице са следните две възможни хипотези:

- когато лицето се намира в трудови правоотношения със самата организация, която е бенефициер по проекта, се сключва договор по чл. 110 от КТ за извършване на работа, която не е в кръга на неговите трудови задължения, извън установеното за него работно време;

*Често срещана грешка: При този вариант на наемане не може да се твърди, че е избран вариант А, защото това **не е** пълното време на служителя (100%) в дадената организация. Допустим вариант в случая е Б, ако такъв е предвиден по Програмата.*

---

- когато лицето се намира в трудови правоотношения с друга организация се сключва договор по чл. 111 от КТ за извършване на работа извън установеното за него работно време по основното трудово правоотношение (външно съвместителство)

Възлагане на дейност по проект може да се извърши и чрез допълнително споразумение към основен трудов договор, който експертите са сключили с организацията. Съгласно чл. 119 от КТ трудовото правоотношение може да се изменя с писмено съгласие между страните за определено или неопределено време. С допълнителното споразумение може да се изменят длъжността, срокът на договора, размерът на месечното трудово възнаграждение, които са в съответствие с изпълнявания проект. Изменението може да доведе до необходимост от изменение на длъжностната характеристика.

## **2. Съгласно разпоредбите на Закона за държавния служител:**

**Предвид горепосоченото, към настоящия момент, възлагане на допълнителни задължения на държавните служители, със заповед за работа извън основното работно време (8 часа на ден) не е приложимо** за трансграничните, транснационалните и междурегионалните програмите, по които Дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ е Национален орган/Национално звено за контакт, тъй като те не попадат в обхвата на Постановление № 86 на Министерския съвет от 01 юни 2023 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, финансирани от Европейските фондове при споделено управление, за програмен период 2021 - 2027 г.

Допустими за отчитане са разходи за възнаграждения за пълно работно време по проекта (8 часа на ден) или непълно работно време (част от пълното работно време на служителя).

Когато в длъжностната характеристика на служителите по служебно правоотношение е вменено задължение за работа по проекти, не е необходимо да се правят изменения в длъжностната характеристика. В този случай се издава заповед, в която се посочва проекта, функциите, които ще изпълняват съответните експерти,

---

срокове за изпълнение, часовата заетост, както и избрания начин за отчитане и изчисление на възнагражденията.

Когато в длъжностната характеристика на служителите по служебно правоотношение не е включено задължение за работа по проекти, е необходимо да се добави такава задължение.

### **3. Изключения.**

Постановление № 86 на Министерския съвет от 01 юни 2023 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, финансирани от Европейските фондове при споделено управление, за програмен период 2021 - 2027 г. е неприложимо за програмите за териториално сътрудничество, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Инструмента за предприемчивостна помощ (ИПП) и Европейския инструмент за съседство (ЕИС), тъй като е прието на основание чл. 59, ал. 1 от ЗУСЕФСУ, който закон е неприложим по програмите за териториално сътрудничество с изключение на § 5 от допълнителните му разпоредби.

Предвид на горепосоченото, към настоящия момент разпоредбите на чл. 107а, ал. 9, т. 1; ал. 14, т. 6 и ал. 17 от КТ и разпоредбите на чл. 21, ал. 4 и чл. 67, ал. 7, т. 6 и ал. 11 от Закона за държавния служител, относно допълнителни условия за работещите по трудово и служебно правоотношение в държавната администрация, не се прилагат за български бенефициери по програмите за териториално сътрудничество, финансирани от ЕФРР, ИПП и ЕИС.

### **4. Платен годишен отпуск и възнагражденията за временна нетрудоспособност.**

- Разходът на работодателя за обезщетение за временна нетрудоспособност ще се счита за допустим, когато работник/служител, назначен на трудово/служебно правоотношение, отчита цялото работно време по правоотношението единствено и само за работа по проекта (100% пълно работно време);

- Пълният размер на възнаграждението за платен годишен отпуск е допустим, когато продължителността на трудовото/служебното правоотношение за работа по проекта (100% пълно работно време) е в рамките на продължителността на

---

проекта. Това се отнася и за договорите по чл. 110 КТ и чл. 111 КТ, сключени за целите на проекта, тъй като по всеки от тях възникват самостоятелни права.

- Когато работникът/служителят отчита част от работното си време по проекта с фиксиран процент работни часове на месец, разходите за платен годишен отпуск и обезщетение за временна нетрудоспособност се отчитат пропорционално на отработеното време по проекта.

- Когато работникът/служителят отчита работата си на почасова ставка (Timesheets), разходите за платен годишен отпуск и обезщетение за временна нетрудоспособност са недопустими за отчитане по Програмата.

**ВАЖНО: Посочените по-долу възможности за сключване на договори (т.5 – т.8) не са допустими като начин на възлагане на задължения на членовете на екипа по съответния проект и не са допустими за отчитане в Категория разходи „Персонал“.**

#### **5. Договор по Закона за задълженията и договорите (граждански договор).**

Организацията може да сключва договори по Закона за задълженията и договорите (ЗЗД) – само за дейности, предвидени в бюджета на бюджетна категория „Външна експертиза и услуги“, като се спазват законодателството в областта на обществените поръчки и правилата на програмата.

Разходите за „Външна експертиза и услуги“ се ограничават до разходи за услугите и експертните оценки, изброени в член 42 от Регламент 2021/1059, предоставени от организация или от физическо лице, различно от бенефициера (служители на бенефициера) и (служители на) всички партньори по проекта.

#### **6. Разлика между трудов договор по Кодекса на труда и договор за изработка (услуга) по Закона за задълженията и договорите.**

Предмет на трудовия договор, регламентиран в КТ, е самият жив труд на работника или служителя. По силата на трудовия договор едно физическо лице

---

предоставя работната си сила за изпълнение на даден вид работа. Наричаният в практиката „граждански договор“ за полагане на труд по правна същност е облигационният договор за изработка по чл. 258-269 от Закон за задълженията и договорите.

Предмет на гражданския договор е постигане на конкретен резултат, който, макар и свързан с полагане на труд, предполага пълна самостоятелност до получаване на крайния продукт, предмет на облигационен договор. Основната разлика между трудовия договор и договора за услуга се състои в елементите: работно време, работно място и задължение за спазване на определена трудова дисциплина, както и в йерархичната зависимост на работника при трудов договор, докато при договора за услуга изпълнителят е независим от насрещната страна при осъществяването на уговорения резултат, т.е. възложителят може да не одобри и да не приеме този резултат, но не може да наложи дисциплинарно наказание на изпълнителя, затова че последният се е отклонил от уговореното, нито пък е властен да упражнява над него някакъв йерархичен контрол.

Разликата между трудов и граждански договор е анализирана в Тълкувателно решение № 86 от 27.02.1986 г. на ОСГК на Върховния съд. Разграничението е в зависимост от предмета на сключения договор. Ако между гражданскоправните субекти се уговори престиране на определен трудов резултат (овеществен труд), сключеният договор не е трудов, а граждански, чиято правна регламентация е в ЗЗД.

Когато предметът на сключения договор е престиране на работна сила (жив труд) и работникът или служителът е длъжен да спазва установена от работодателя трудова дисциплина, работно време, работно място, налице са най-съществените белези, които характеризират трудовия договор, който се сключва при условията и по реда на КТ.

Различни са и вътрешните отношения между страните по двата договора. При договора за изработка/ услуга изпълнителят е самостоятелен и независим от този, който му поръчва работата и изисква от него доставянето на резултата от нея. Той не се интересува от организацията на труда, нито я създава. Изпълнителят сам организира дейността си и постига дължимия резултат.

---

При трудовия договор работникът или служителят е подчинен на и зависим от работодателя. Той работи под негов контрол, указания, нареждания и при ред, създаден от работодателя, които е длъжен да спазва.

Следователно гражданският договор не може да бъде „приравнен“ на трудов и лицата, работещи по граждански договор, не могат да участват в определянето на средносписъчната численост на персонала (щатното разписание, щатната таблица) в организацията.

### **7. Договор за управление и контрол (ДУК)**

Договорът за управление и контрол нормативно е обоснован в Търговския закон. Там е посочено, че отношенията между дружеството с ограничена отговорност и неговия управител се уреждат с договор за възлагане на управлението. Договорът се сключва в писмена форма от името на дружеството чрез лице, оправомощено от общото събрание на съдружниците или от едноличния собственик (за справка чл. 141, ал. 7, чл.241, ал.6 и чл.244, ал.7 от ТЗ). Договорът за възлагане на управлението (ДУК) не е вид трудов договор, а договор на гражданското право, чиято основна цел е да уреди отношенията между дружеството, от една страна, и неговия управител, от друга. Гражданскоправният му характер налага по отношение на него да се прилагат гражданските закони и преди всичко Законът за задълженията и договорите (ЗЗД). Тъй като договорът за управление и контрол не се сключва на основание Кодекса на труда, той не се регистрира в НАП.

Особеностите на договора за управление и контрол са свързани най-вече с разграничаването му от трудовия договор. При сключването на договора за възлагане на управлението не се прилага Кодексът на труда. В тази връзка, при него липсва основната характеристика на трудовия договор, регламентирана от разпоредбата на чл. 66, т. 2 от КТ, а именно “длъжност” и характер на “работа”. Освен това трудовият договор предполага полагане на труд в рамките на установено работно време. За управителя това е неприложимо, тъй като оперативно управление, развиването на дейността на предприятието, връзките с клиентите, го ангажират не само в рамките на работното време.

### **8. Договор със самоосигуряващо се лице/ лице със свободна професия**



---

Самоосигуряващи се лица по смисъла на Кодекса за социално осигуряване са:

- лицата, регистрирани като упражняващи свободни професии и/или занаятчийска дейност;
- лицата, упражняващи трудова дейност, като еднолични търговци, собственици или съдружници в търговски дружества и физическите лица - членове на неперсонифицирани дружества;
- лицата, които се облагат по реда на чл. 26, ал. 7 от Закона за данъците върху доходите на физическите лица;
- земеделските стопани и тютюнопроизводители, регистрирани по съответния ред. (чл. 4, ал. 3, т. 1, т. 2, т. 4 от КСО)

**За лица, упражняващи свободна професия и/или занаятчийска дейност по регистрация,** се считат тези, които упражняват дейност:

- на основание на предварителна регистрация, определена с нормативен акт - нотариуси, адвокати, дипломирани експерт-счетоводители; регистрирани одитори, независими оценители, експерти към съда и прокуратурата, медицински специалисти, застрахователни агенти по чл. 313, ал. 1 от Кодекса за застраховането и други;
- за която подлежат на облагане с патентен данък и не са еднолични търговци;
- като извършват професионална дейност на свой риск и за своя сметка – дейци на науката, културата, образованието, архитекти, икономисти, инженери, журналисти и други физически лица, упражняващи свободна професия, регистрирани с ЕИК по регистър БУЛСТАТ, извън тези по чл. 1, ал. 5, т. 1 и 2 от Наредбата за обществено осигуряване на самоосигуряващите лица, българските граждани на работа в чужбина и морските лица.

За назначаване на самоосигуряващо се лице в екип по даден проект, бенефициерът следва да спазва горе-описаните методи за възлагане на задължения на членовете на екипите.

---

## 9. Документ за възлагане на задачите (task assignment letter)

### 9.1. Програма „Интеррег Европа 2021 – 2027“

- ✓ „Task assignment letter е задължителен за програмата документ за възлагане на задачи, в който се посочва фиксирания процент, по който е работено по проекта.

### 9.2. Програма „Интеррег Евро-МЕД 2021 – 2027“

- ✓ **Task Assignment template** ([med\\_task-assignment-template\\_final\\_en.docx \(live.com\)](#)) - документ за възлагане на задачи, ЗАДЪЛЖИТЕЛЕН шаблон, предоставен от програмата, описващ участието на служителя в проект по Програма Interreg Euro-MED, подписан от работодателя и служителя. Документът за възлагане на задачи трябва да е достъпен за изпълнение на работата по проверка на разходите на партньора и трябва да бъде представен на Съвместния секретариат чрез Jems като част от подаването на първия сертификат на Националния контролор, включително разходи за персонал.

### 9.3. Програма ИНТЕРРЕГ VI-Б Дунавски регион 2021-2027

- ✓ Програмата не предоставя задължителна форма на документ за възлагане на задачите, но в случай на работа на непълно работно време по проекта въз основа на фиксиран процент отработено време на месец следва да има документ, определящ процента време, което трябва да се работи по проекта за всяко лице, отчитащо разходите за персонал съгласно тази опция, ако не е включено в трудов договор или длъжностна характеристика.

### 9.4. Програма ИНТЕРРЕГ VI-С УРБАКТ IV 2021-2027

- ✓ За Персонал, работещ частично по проекта на фиксиран процент се изисква документ, посочващ фиксирания процент на работа по проекта (трудов договор или еквивалент).

## 10. Плоска ставка

По проектите, по които разходите за персонал се възстановяват като фиксирана ставка от преките допустими разходи по операцията (flat rate) не е необходимо бенефициентът да отчита документи, че разходът е направен и изплатен.

---

Въпреки това бенефициерът следва да гарантира и в случай на възникнала необходимост да предостави доказателства, че всички извършени разходи са законосъобразни, че поддържа адекватна одитна следа и че са спазени принципите на добро финансово управление.

## **11. Примери за често допускани грешки**

В практиката си Д УТС е констатирала множество допуснати от бенефициерите нарушения при отчитането на разходи за възнаграждения за персонал по проекта, които са били установени както в процеса по верификация, така и от последващи проверки на контролни органи. В тази връзка Д УТС счита, че превенцията на грешки от подобно естество е от съществено значение за законосъобразното разходване на средства, предоставени от ЕС.

Със следващите примери, Д УТС цели от една страна да запознае партньорите с утвърдения ѝ подход за верифициране на законосъобразни и допустими разходи, базиран на практиката на Одитния орган, Европейската комисия и съдебна практика, постановена от Върховен административен съд, а от друга те да послужат като основа за предприемане на подходящи и своевременни корективни действия:

### ***1. Сключване на договор при ситуация „възлагане сам със себе си“:***

При сключване на договор чрез директно възлагане с представител на бенефициера, който е част от неговия контролен/управителен орган следва изрично да има решение за това на колективния орган. В решението следва да е посочено кое лице сключва договора и приема работата. Категорично е недопустимо сключване на договор сам със себе си и приемане на работата сам на себе си, тъй като по този начин едно и също лице възлага, изпълнява, отчита, одобрява и приема изпълнението на задачи.

Горепосочената недопустима ситуация е често срещана при бенефициери - еднолични дружества с ограничена отговорност (ЕООД).

Подобно нарушение е възможно и при издаване на заповеди за определяне на екип по проект и при сключването на граждански договори/трудова договори и допълнителни споразумения по тях.

---

Нарушението се квалифицира като „конфликт на интереси“, за което законодателя е предвидил финансова корекция в размер на 100 % от декларираните от партньора разходи.

**2. Възлагане на изпълнение на дейности по проекта на лица в роднинска връзка:**

При сключването на договор чрез директно възлагане между представител на бенефициера и лице, което е в роднинска връзка с него, се констатира, че към момента на подписването му е налице интерес, който е повлиял на безпристрастното и обективно упражняване на функциите на бенефициера по повод получените средства от ЕС, поради причини свързани със семейството.

Подобно нарушение е възможно и при издаване на заповеди за определяне на екип по проект и при сключването на граждански договори/трудова договори и допълнителни споразумения по тях.

Нарушението се квалифицира като „конфликт на интереси“, за което законодателят е предвидил финансова корекция в размер на 100 % от декларираните от партньора разходи.