

## Борба с измамите по МВУ

Процесът по укрепване на рамката продължава



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА

# Съдържание

## Точки

### 01—15 | Основни послания **01**

01—05 | **Защо тази област е от значение**

06—15 | **Какво констатира и какво препоръчва ЕСП**

### 16—88 | Подробни констатации и оценки **02**

16—35 | **Комисията е предприела действия за подобряване на рамката на МВУ за борба с измамите, но нейните проверки имат известни ограничения**

17—19 | Липсата на подробни изисквания за борба с измамите по МВУ е ограничила първоначалната оценка на Комисията на системите на държавите членки за борба с измамите

20—21 | Споразуменията за финансиране отчасти компенсират липсата на минимални изисквания в Регламента за МВУ, но ролите и отговорностите на отделните органи не са изцяло определени

22—35 | Одитите на Комисията допринасят за предотвратяването и разкриването на измами, но не обхващат изцяло някои важни елементи от системите за борба с измамите

36—64 | **Държавите членки са въвели мерки за предотвратяване на измамите, но продължават да съществуват слабости при разкриването на измами**

37—44 | Координиращите органи имат ключово значение при определянето на рамката за борба с измамите, но те невинаги играят активна роля

45—54 | Органите по изпълнението са въвели мерки за предотвратяване на измами, а в две избрани държави членки те извършват и всеобхватни проверки за разкриване на измами

55—57 | Като цяло одитните органи извършват ефективен одит на системите на органите по изпълнението

- 58—60 | Държавите членки са създали анонимни канали за подаване на сигнали за измами
- 61—64 | Много държави членки не използват пълноценно инструментите за извличане на данни за разкриване на измами
- 65—88 | Непълните данни за измами по МВУ и пропуските в правилата за събиране на неправомерно изплатени средства могат да подкопаят защитата на финансовите интереси на ЕС**
- 68—81 | Държавите членки не докладват в декларацията за управлението всички случаи на предполагаема измама, които могат да засегнат финансовите интереси на ЕС
- 82—88 | От държавите членки не се изисква да връщат събраните суми в бюджета на ЕС, а по-голямата част от средствата ще бъдат събрани след края на периода на изпълнение на МВУ

## Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Използване на Arachne в Механизма за възстановяване и устойчивост

## Съкращения

## Речник на термините

## Отговори на Европейската комисия

## Хронология

## Одитен екип

# 01

## Основни послания

### Защо тази област е от значение

- 01** Механизмът на ЕС за възстановяване и устойчивост (МВУ) с бюджет от 650 млрд. евро беше създаден през февруари 2021 г. като еднократен временен инструмент с цел да се помогне на държавите от ЕС да се възстановят от пандемията от COVID-19 и да изградят устойчиви икономики. МВУ е инструмент за подпомагане на реформи и инвестиции, основан на модел на финансиране, което не е обвързано с разходите. Това означава, че плащанията зависят от това дали съответните ключови етапи и цели са постигнати от държавите членки. Комисията изпълнява МВУ при пряко управление, като държавите членки са бенефициенти на средствата (при отпускане на безвъзмездна финансова помощ) и заемополучатели (при отпускане на заеми).
- 02** Измамата представлява всяко умишлено действие или бездействие с цел заблуда, в резултат на което потърпевшата страна претърпява загуба, а извършителят получава облага. Измамите засягат финансовите интереси на ЕС и възпрепятстват постигането на целите на неговите политики. В настоящия доклад понятието „измама“ се използва както за случаи на предполагаема измама, така и за доказани случаи. Както от Комисията, така и от държавите членки се изисква да гарантират защитата на финансовите интереси на ЕС от измами, като Комисията носи крайната отговорност. Поради това Комисията трябва да получи достатъчна увереност от държавите членки, че техните системи са ефективни при предотвратяването, разкриването и коригирането на измами.

- 03** С настоящия одит беше оценена ефективността на системите, въведени от Комисията, както и на системите в четири държави членки (Дания, Испания, Италия и Румъния) с цел защита на финансовите интереси на ЕС от измами. Одиторите на Европейската сметна палата (ЕСП) анализираха дали:
- Комисията е допринесла за подобряване на рамката на МВУ за борба с измамите чрез определянето на ключови изисквания и извършването на одити на системите на държавите членки;
  - държавите членки са въвели подходящи мерки за предотвратяване и откриване на измами;
  - процедурите за докладване и коригиране на измами са достатъчни, за да осигурят защита на финансовите интереси на ЕС.
- 04** В рамките на одитната си дейност ЕСП проведе интервюта, документни прегледи, проверки на място, както и проучване сред органите по МВУ относно действията, предприети от тях за защита на МВУ от измами. Повече информация за обхвата и подхода на одита е представена в [приложение I](#).
- 05** С настоящия доклад ЕСП има за цел да допринесе за укрепването на системите на МВУ за защита на финансовите интереси на ЕС от измами както на равнището на Комисията, така и на равнището на държавите членки. Тъй като се планира най-големите инвестиции да бъдат извършени към края на МВУ, случаи на измами вероятно ще бъдат установени на по-късен етап. Констатациите и препоръките на ЕСП, освен че са от значение за всички бъдещи инструменти с модели на финансиране, сходни с тези на МВУ, важат и за изпълнявания понастоящем МВУ дори след официалното му приключване в края на 2026 г. Въпреки че препоръките на ЕСП са отправени към Комисията, те са приложими непряко и за държавите членки.

## Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

**06** Общото заключение на ЕСП е, че системите, създадени от Комисията и държавите членки в рамките на МВУ с цел защита на интересите на ЕС от измами, не са напълно ефективни. Въпреки че Комисията е предприела стъпки за усъвършенстването на рамката на МВУ за борба с измамите, тя показва слабости по отношение на разкриването, докладването и коригирането на измами. Органите по МВУ в държавите членки прилагат мерки за борба с измамите, но те често се въвеждат със закъснение, а мерките за разкриване на измами, като например анализ на данни и подаване на сигнали за нередности, невинаги се използват. Непълните и непоследователни данни относно измамите по МВУ, липсата на стандартизирани критерии за докладване на случаи на измами, както и проблемите с правилата за събиране на неправомерно изплатени средства, могат да възпрепятстват Комисията да прилага навременни и ефективни корективни мерки. Случаите на измами могат да бъдат потвърдени със съдебно решение едва след края на МВУ, когато държавите членки вече няма да докладват за такива случаи и да предоставят информация за възстановените средства чрез декларации за управлението, а корекции за отмяна на мерките вече няма да бъдат възможни. Ето защо съществува риск Комисията да не разполага с необходимата информация, за да проследи съответните случаи и следователно да не събере дължимите средства, когато държавите членки не са изпълнили тази задача в задоволителна степен.

### **Комисията е предприела действия за подобряване на рамката на МВУ за борба с измамите, но нейните проверки имат известни ограничения**

**07** Рамката на МВУ за борба с измамите, предвидена в [Регламента за МВУ](#), определя общи изисквания за системите на държавите членки за борба с измамите, без обаче да ги описва достатъчно подробно. Това е засегнало първоначалната оценка на Комисията на системите на държавите членки, като в някои случаи тя не е разполагала с достатъчно пълна информация, за да достигне до заключение. Изискванията, определени в споразуменията за финансиране по МВУ между Комисията и държавите членки, са по-конкретни от тези в [Регламента за МВУ](#), но също не са прецизирани по отношение на обхвата, мащаба и графика на проверките за борба с измамите, които трябва да се извършват от органите по МВУ (вж. точки [17—21](#)).

**08** Извършваните от Комисията одити на системите на държавите членки за борба с измамите имат потенциал да допринесат за усъвършенстването на тези системи. ЕСП установи някои слабости в тези одити, като например недостатъчно покритие на проверките на одитните органи и отговорностите за борба с измамите на координиращите органи. За разлика от тях, одитите, чийто обект на проверка са органите по изпълнението, са изчерпателни, като липсват само някои елементи. В някои държави членки одитите на Комисията са били приключени едва след първото искане за плащане, в резултат на което са били извършени плащания, без да е налице необходимата увереност по отношение на ефективността на системите на държавите членки за контрол в областта на борбата с измамите. Същевременно тези одити са довели до подобрения в системите на четирите посетени от ЕСП държави членки за борба с измамите: Италия е разработила инструмент за оценка на риска от измами, Испания е усъвършенствала своите процедури за оценка на риска от измами и подаване на сигнали за нередности, Румъния е актуализирала различни мерки за борба с измамите, а Дания е започнала да прилага нови насоки. В Дания обаче въведеният от Комисията ключов етап, свързан с контрола, не е добре разработен, тъй като не обхваща всички одитни констатации на Комисията във връзка със спазването на изискванията за защита на финансовите интереси на ЕС, определени в Регламента за МВУ (вж. точки **22—35**).

**09** През юли 2025 г. Комисията е публикувала своето предложение за регламент за Европейски фонд за периода 2028—2034 г.<sup>1</sup>, в което се посочват някои от установените от ЕСП проблеми. ЕСП ще изготви становище относно предложението на Комисията, оценката на което е извън обхвата на настоящия доклад.

---

<sup>1</sup> [COM/2025/565](#), Предложение за регламент за създаване на Европейски фонд за икономическо, социално и териториално сближаване, селско стопанство и селски райони, рибарство и морско дело, просперитет и сигурност за периода 2028—2034 г.



## Препоръка 1

**Да се определят и проверяват минималните изисквания за борба с измамите на равнището на държавите членки в бъдещи програми, подобни на МВУ**

При разработването на инструменти, основани на финансиране, което не е обвързано с разходите, Комисията следва да определи в законодателно предложение последователни минимални изисквания за държавите членки по отношение на предотвратяването, разкриването, докладването и коригирането на измами, както и да провери дали те са спазени, преди да извършва плащания.

Това следва да обхваща:

- а) минималното ниво на административни проверки и проверки на място, както и елементите, които трябва да се включват в оценките на риска от измами;
- б) предложение за включване на конкретни мерки за предотвратяване и разкриване на измами, чрез които да се изпълнят тези минимални изисквания;
- в) изискване за връщане в бюджета на ЕС на средства на ЕС, свързани с дейности/проекти, засегнати от измами.

**Целеви срок за изпълнение — при разработването на инструменти, основани на финансиране, което не е обвързано с разходите**



## Препоръка 2

**По отношение на МВУ — да се засилят още повече извършваните от Комисията одити на системите на държавите членки за борба с измамите**

Комисията следва:

- а) да подобри допълнително своите одити във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС, като:
  - извършва оценка въз основа на общи критерии дали координиращите органи изпълняват основните си отговорности за координация и мониторинг;
  - да анализира как одитните органи обхващат в проверките си ролята на координиращите органи и използването от страна на органите по изпълнението на оценки на риска от измами и показатели за риска от измами.
- б) да се увери, че всички ключови етапи, свързани с контрола, въведени в резултат на такива одити, имат за цел да приведат системите за контрол на държавите членки в съответствие с изискванията за защита на финансовите интереси на ЕС, определени в Регламента за МВУ.

**Целеви срок за изпълнение — при планирането на следващите одити във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС**

## Държавите членки са въвели мерки за предотвратяване на измамите, но продължават да съществуват слабости при разкриването на измами

- 10** Координиращите органи следва да играят ключова роля в създаването на ефективни рамки за борба с измамите и да наблюдават тяхното прилагане. ЕСП установи, че в избраните държави членки тези органи се различават по степента си на ангажираност: в Италия и Румъния те активно разработват такива рамки, докато координиращият орган на Испания не наблюдава мерките на органите по изпълнението за борба с измамите, а в Дания той не определя правно обвързващи изисквания (вж. точки [37—44](#)).
- 11** Органите по изпълнението на МВУ следва да поддържат актуални политики за борба с измамите и да извършват оценки на риска от измами при изпълнението на мерките по инструмента. ЕСП установи, че и осемте избрани органи по изпълнението са разработили политики за борба с измамите по МВУ, въпреки че Дания е изпълнила тази задача само отчасти. В половината от случаите обаче това е станало със закъснение. Голяма част от органите по изпълнението на държавите членки извършват оценки на риска от измами, като всички органи от извадката, с изключение на тези в Дания, са направили задълбочена оценка в съответствие с насоките на Комисията (вж. точки [45—49](#)).

**12** Основните мерки за разкриване на измами включват документни проверки и проверки на място, създаване на канали за подаване на сигнали за нередности и използване на техники за анализ и извличане на данни с цел идентифициране на индикатори за измами (т.нар. „червени флагове“). ЕСП установи, че:

- Само в Италия и Румъния проверките за измами, извършвани от органите по изпълнението, обхващат всички рискови области, а проверките на обществените поръчки не следят за наличието на индикатори за измами. В Испания органите по изпълнението разчитат главно на контрола, извършван от Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (орган за вътрешен контрол в публичния сектор в Испания). Тази институция обаче не обхваща всички обществени поръчки по МВУ, което частично се компенсира с допълнителни проверки в органите по изпълнението. Дания не включва анализ на индикатори за измами в своите проверки (вж. точки **50—54**).
- Органите по МВУ са създали ясни канали за подаване на сигнали за нередности, които позволяват да се докладва анонимно. Въпреки това, до края на периода на изпълнение на МВУ остава една година, а органите по изпълнението в извадката на ЕСП не са получили твърдения за случаи на измами по МВУ чрез тези канали. ЕСП не откри данни, които да показват, че органите са анализирали потенциалните причини за това (вж. точки **58—60**).
- Много държави членки не използват пълноценно инструментите за извличане на данни за разкриване на измами. Само 65 % от органите, отговорили на проучването на ЕСП, съобщават, че използват Arachne — инструмент за извличане на данни на равнище ЕС, който е на разположение на държавите членки, докато 16 % използват други национални инструменти, а останалите 19 % не използват инструменти за извличане на данни с цел разкриване на измами. От посетените държави членки Дания, Италия и Румъния използват Arachne като основен инструмент, но само Италия го използва пълноценно. В Испания органите по МВУ използват национален инструмент, чиято основна цел е да се анализират конфликти на интереси, а не да се намали рискът от измами (вж. точки **61—64**).

**13** Одитните органи допринасят за намаляване на риска от измами чрез оценка на националните системи за борба с измамите и проверка на конкретни проекти, свързани с инвестиции и реформи. При извършването на одити на системите одитните органи в три от четирите избрани държави членки (Италия, Румъния и Испания) обхващат надлежно основните елементи на системите за борба с измамите. В Дания обаче одитният орган не е проверил достатъчно стриктно индикаторите за измами и корективните действия, прилагани от органите по изпълнението (вж. точки [55—57](#)).

### **Непълните данни за измами по МВУ и пропуските в правилата за събиране на неправомерно изплатени средства могат да подкопаят защитата на финансовите интереси на ЕС**

**14** Ако разполага с пълни данни за измамите по МВУ, Комисията ще може да насочи правилно собствените си действия за борба с измамите, както и да наблюдава тези на държавите членки. Органите на държавите членки и гражданите на ЕС разполагат с множество канали за докладване на измами по МВУ, като например самата Комисия, Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) и Европейската прокуратура. ЕСП обаче установи разлики в критериите, използвани за определяне на това дали даден случай представлява измама, засягаща финансовите интереси на ЕС, и следователно кои случаи следва да бъдат докладвани и кога. Това води до различия в наличната информация относно измамите по МВУ, подавана по тези канали, както и между държавите членки в рамките на същите канали. Тези слабости подкопават способността на Комисията да използва тези данни, за да насочва правилно действията си за борба с измамите и да прилага корективни действия (вж. точки [68—81](#)).

**15** Коригирането на последствията от измамите е изключително важен елемент от всяка ефективна рамка за борба с измамите. ЕСП установи, че при МВУ от държавите членки се изисква да предприемат правни действия за събиране на неправомерно изплатени средства, докато при други фондове на ЕС се използва по-широк набор от корективни действия, като например оттегляне на проекти или спиране на плащанията. От държавите членки не се изисква да връщат събраните средства в бюджета на ЕС, освен ако Комисията не ги счита за недостатъчни, което противоречи на подхода, прилаган при други фондове на ЕС. Освен това при случаи на измами, извършени в областта на обществените поръчки, държавите членки трябва да предоставят доказателства на Комисията, че са събрали суми само от крайния получател, т.е. от възлагащия орган, но не и от други страни, като например изпълнители, които може да са изиграли ключова роля в извършването на измамата. Това потенциално ограничава възпиращия ефект. При повечето случаи на измами евентуално потвърждение със съдебно решение ще бъде получено едва след края на МВУ, когато Комисията вече няма да получава систематична информация от държавите членки относно прилагането на подходящи мерки за събиране на неправомерно изплатените суми. Поради тази причина Комисията може да не е в състояние да проследи дали недължимо изплатените средства, събрани от държавите членки, са достатъчни. Това, в съчетание с непоследователното докладване, води до риск Комисията да не събере дължимите суми в случаите, когато държавите членки не са изпълнили тази задача задоволително (вж. точки **82—88**).



### Препоръка 3

#### Да се усъвършенства докладването от страна на държавите членки относно предполагаеми измами по МВУ

- 1) Комисията следва да издаде насоки за държавите членки относно докладването на случаи на измама в декларациите за управлението и обобщенията на одитите, които трябва да бъдат представени до края на 2026 г., като насърчава:
  - а) държавите членки да докладват всички предполагаеми случаи на измама във връзка с МВУ, които биха могли да засегнат финансовите интереси на ЕС, включително тези, които са свързани с планирани или изпълнени мерки със средства от МВУ, но не са включени в съответното искане за плащане до Комисията;
  - б) държавите членки да докладват за предполагаеми случаи на измама на възможно най-ранния етап от цикъла на разкриване на измами, като включват необходимия вид информация.
- 2) Комисията следва да определи по какъв начин държавите членки трябва да ѝ докладват предполагаеми случаи на измама след края на периода на изпълнение на МВУ през декември 2026 г.

**Целеви срок за изпълнение — 1) 31 март 2026 г.; 2) 31 август 2026 г.**



#### Препоръка 4

### Да се увеличи въздействието на корективните мерки, свързани с МВУ

Комисията следва да издаде насоки относно събирането на неправомерно изплатени средства от страна на държавите членки. Тези насоки следва да насърчават:

- а) събирането от страна на държавите членки на сумите, засегнати от измами, не само от крайните получатели по МВУ, но и от изпълнителите/подизпълнителите, участвали в измамите;
- б) хармонизиран подход от страна на държавите членки по отношение на това в какъв момент от цикъла на разкриване на измами следва да бъде започнат процес по събиране на неправомерно изплатените средства;
- в) използването на алтернативни корективни мерки, като например спиране на плащанията към крайните получатели.

**Целеви срок за изпълнение — 31 март 2026 г.**

## Подробни констатации и оценки

### Комисията е предприела действия за подобряване на рамката на МВУ за борба с измамите, но нейните проверки имат известни ограничения

- 16** Комисията носи крайната отговорност за изпълнението на МВУ, като управлява този инструмент пряко. Съгласно [Регламента за МВУ](#) обаче от държавите членки се изисква да предприемат подходящи мерки за защита на финансовите интереси на ЕС и да гарантират, че измамите биват предотвратявани, разкривани и коригирани<sup>2</sup>. В Регламента за МВУ не се прецизират подробно начините за изпълнение на това задължение, като една от възможностите, с които разполагат държавите членки, е да използват собствените си национални системи, включително такива, които прилагат при управлението на други фондове на ЕС. В тези случаи държавите членки следва ясно да опишат в своите национални планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ) как тези системи ще се прилагат конкретно за МВУ<sup>3</sup>. ЕСП провери дали Комисията следи за това държавите членки да разработват и прилагат ефективни системи за контрол и одит за борба с измамите, като:
- извършва надлежна оценка на характеристиките на системите на държавите членки за борба с измамите;
  - включва подробни разпоредби в споразумението за финансиране по МВУ;
  - извършва навременни одити на ефективността на системите.

<sup>2</sup> [Регламент за МВУ](#), член 22.

<sup>3</sup> [SWD \(2021\)12](#), Насоки на Комисията за държавите членки — планове за възстановяване и устойчивост.

## Липсата на подробни изисквания за борба с измамите по МВУ е ограничила първоначалната оценка на Комисията на системите на държавите членки за борба с измамите

- 17** През 2021 г. въз основа на критериите за оценка, определени в Регламента за МВУ, Комисията е разработила вътрешни насоки, включващи контролен лист, с оглед на последователното оценяване на системите за вътрешен контрол, предвидени в НПВУ. В резултат на оценката се определя рейтинг „А“ за адекватни механизми или рейтинг „В“ за недостатъчно надеждни механизми.
- 18** Комисията е оценила системите за вътрешен контрол, съдържащи се във всички НПВУ, като адекватни<sup>4</sup>. В специалния си доклад относно оценката на Комисията на НПВУ<sup>5</sup> ЕСП заключи, че тази оценка е задоволителна, но в някои случаи е зависела от изисквания — ключови етапи, свързани с контрола — които все още не са били изпълнени. Докладът посочва, че както Комисията, така и държавите членки признават, че системите за контрол все още не са били напълно въведени към момента на оценката.
- 19** Рамката на МВУ за борба с измамите, предвидена в Регламента за МВУ, определя високи изисквания за системите на държавите членки в тази област, като например във връзка предприемането на подходящи мерки за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами. Не се предоставя обаче достатъчно подробна информация за тези изисквания. ЕСП установи, че това е ограничило и първоначалната оценка на Комисията на системите на държавите членки за борба с измамите. По-специално, критериите на Комисията, основаващи се на правната рамка, за проверка на характеристиките на системите преди одобряването на НПВУ не са били достатъчно конкретни в някои случаи. Например те не са прецизирали обхвата, мащаба и графика на проверките, които следва да се извършват от органите по изпълнението за установяване на сериозни нередности. По отношение на Италия, Румъния и Испания Комисията е отбелязала, че информацията не е достатъчно подробна, за да се направят заключения, или че липсва такава. За Дания в оценката се посочва, че се планират проверки за двойно финансиране и че се разчита на лични декларации, но не се уточнява органът, който следва да извършва проверки в области като обществените поръчки, възлагането на договори и физическото съществуване на крайните продукти.

---

<sup>4</sup> Специален доклад 09/2025 „Системи за гарантиране на съответствието на разходите по МВУ с правилата за обществените поръчки и държавната помощ“, точка 27.

<sup>5</sup> Специален доклад 21/2022 на ЕСП, точки 106—111.

## Споразуменията за финансиране отчасти компенсират липсата на минимални изисквания в Регламента за МВУ, но ролите и отговорностите на отделните органи не са изцяло определени

- 20** След одобрението на НПВУ от страна на Съвета, Комисията е подписала споразумения за финансиране по МВУ с всяка държава членка. Споразумението за финансиране включва специален член относно защитата на финансовите интереси на ЕС и основни изисквания по отношение на системата за контрол (вж. [фигура 1](#)). Въпреки че надхвърлят изискванията, определени в Регламента, те също не са достатъчно конкретни по отношение на вида, обхвата и графика на проверките за предотвратяване и разкриване на измами, които трябва да се извършват от държавите членки, нито по отношение на докладването и коригирането на предполагаеми измами.
- 21** Въпреки че в споразумението за финансиране се определят видовете органи, отговарящи за изпълнението на МВУ, в него не са описани подробно техните роли и отговорности във връзка с мерките за борба с измамите. Поради тази причина някои от отговорностите за борба с измамите, определени в споразумението за финансиране, не са били възложени на нито един конкретен орган, като това е оставено на преценката на съответната държава членка (вж. [фигура 1](#)). Това е увеличило риска от непоследователно прилагане на мерките за борба с измамите от страна на държавите членки. ЕСП установи примери за недостатъчен надзор от страна на координиращите органи (вж. точки [37—41](#)) и недостатъчни проверки от страна на органите по изпълнението (вж. точки [53—54](#), [63—64](#) и [приложение II](#)).

## Фигура 1 | Отговорности на държавите членки за борба с измамите, определени в споразумението за финансиране по МВУ

### Разпределение на отговорностите (ОИ — Основни изисквания)



### Основни изисквания за борба с измамите, които не са възложени на конкретен орган

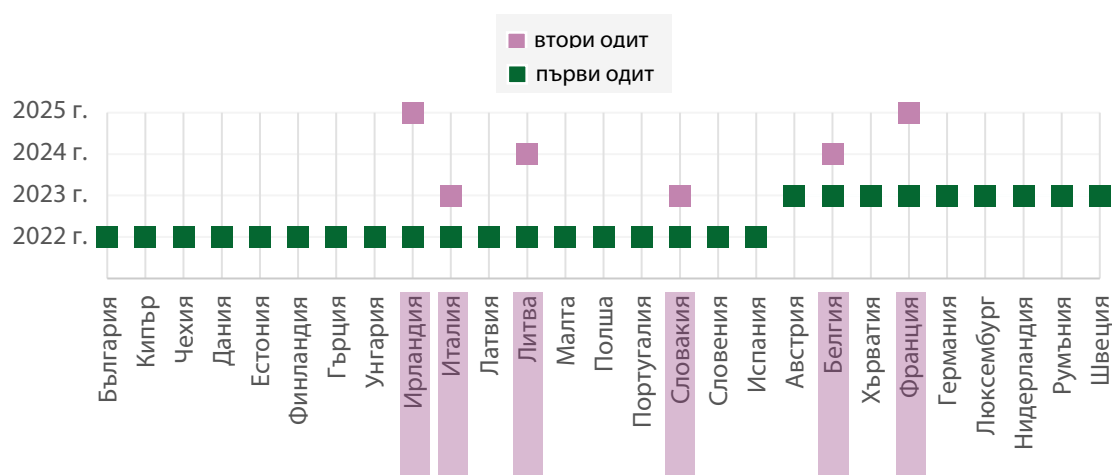
- ОИ 2.1** Подходящи мерки, свързани с предотвратяването, разкриването и коригирането на измамите, корупцията и конфликта на интереси, както и избягването на двойно финансиране и предприемането на правни действия за възстановяване на средства, които са били присвоени неправомерно.
- ОИ 2.2** Оценка на риска от измами и определянето на подходящи мерки за смекчаване на измамите.
- ОИ 3.1** Ефективна процедура за изготвяне на декларацията за управление, документиране на обобщението на одитите и съхраняване на основната информация за одитната следа.
- ОИ 3.2** Ефективни процедури, за да се гарантира, че всички случаи на измами, корупция и конфликт на интереси се докладват правилно и се коригират чрез възстановяване на средства.

Източник: ЕСП, въз основа на приложение 1 към споразумението за финансиране по МВУ, сключено между Комисията и държавите членки.

## Одитите на Комисията допринасят за предотвратяването и разкриването на измами, но не обхващат изцяло някои важни елементи от системите за борба с измамите

**22** За да се осигури необходимата увереност относно ефективността на системите на държавите членки, споразуменията за финансиране по МВУ включват разпоредба, съгласно която Комисията следва да изисква допълнителна информация и да извършва одити на системите на място, включително одити за защита на финансовите интереси на ЕС (одити във връзка със ЗФИС). Комисията е започнала своите одити през 2022 г., като до юни 2025 г. е одитирала всяка държава членка поне по веднъж, а шест държави членки — по два пъти (вж. [фигура 2](#)).

**Фигура 2 | Извършени от Комисията одити на прилаганите мерки за защита на финансовите интереси на ЕС**



Източник: ЕСП, въз основа на данни от одитите на Комисията във връзка със ЗФИС.

**23** В съответствие с одитната стратегия на Комисията в рамките на одитите във връзка със ЗФИС се проверява дали системите за контрол на държавите членки отговарят на основните изисквания, определени в споразумението за финансиране по МВУ, както е показано на [фигура 3](#), с цел да се осигури увереност, че системите за контрол са в състояние да предотвратяват, разкриват и коригират случаи на измами, корупция, конфликт на интереси и двойно финансиране. От 2021 г. Комисията е организираща обучение относно начина на оценка на системите на държавите членки за борба с измамите и е предоставила общи насоки, свързани със системите за контрол. Въпреки че одитите са започнали през февруари 2022 г., едва през януари 2023 г. Комисията е издала и изпратила на държавите членки цялостни насоки относно системите за вътрешен контрол, в които предоставя подробности относно елементите, считани от нея за необходими за изпълнението на всяко от основните изисквания.

### Фигура 3 | Основни изисквания във връзка със ЗФИС



*Източник:* ЕСП, въз основа на приложение 1 към споразумението за финансиране по МВУ, сключено между Комисията и държавите членки.

**24** ЕСП провери дали чрез одитите на Комисията във връзка със ЗФИС надлежно се проверява ефективното функциониране на системите за борба с измамите на държавите членки, като:

- се обхващат съответните органи по МВУ;
- се прилагат ясни и недвусмислени критерии за оценка на основните изисквания;
- се предприемат последващи действия във връзка с констатациите и препоръките.

#### Отговорни органи, обхванати от одитите

**25** ЕСП установи, че одитите във връзка със ЗФИС на Комисията включват координиращия орган, органите по изпълнението и крайните получатели. Въпреки че целта на тези одити е да се получи увереност относно системите за контрол, техният обхват не включва одитните органи, тъй като се счита, че те са обхванати от отделни одити на съответствието, които Комисията извършва.

**26** Основен елемент от одитите във връзка със ЗФИС е да се получи добро разбиране за системите за контрол чрез преглед на съответните процедури. Освен проверките на нивото на системите, Комисията избира органите по изпълнението, които да бъдат проверени, въз основа на избраните мерки. След това тя разглежда процедурите, свързани с тези мерки, вместо да преглежда цялата налична документация, свързана с борбата с измамите, на нивото на съответния орган по изпълнението. Това не включва преглед на свързаните с измами процедури в случаите, когато изпълнението на избраните мерки не е достатъчно напреднало. Например, ако избраните мерки не включват финализирана обществена поръчка, няма да бъдат разглеждани процедури, свързани с възлагането на обществени поръчки.

### Прилагане на ясни и недвусмислени критерии

**27** Комисията е разработила общ одитен контролен лист въз основа на своите насоки от 2023 г., за да оцени как се прилагат проверките за предотвратяване и разкриване на измами и съответните корекции. Тя е използвала този контролен лист при оценяването на органите по изпълнението. Комисията обаче не е изготвила отделен контролен лист за координиращите органи, който да съдържа общи критерии относно техните отговорности за координиране и наблюдение по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС.

**28** Освен това контролният лист, използван за одитните органи при одитите на съответствието на Комисията (вж. точка [25](#)), не позволява цялостна оценка на техните отговорности във връзка със ЗФИС. Той обхваща само отговорностите на одитните органи в общ план и не изисква оценка на ефективността на техните одити на системите в области като надзор на координиращия орган и използването от страна на органите по изпълнението на оценка на риска от измами и индикатори за измами.

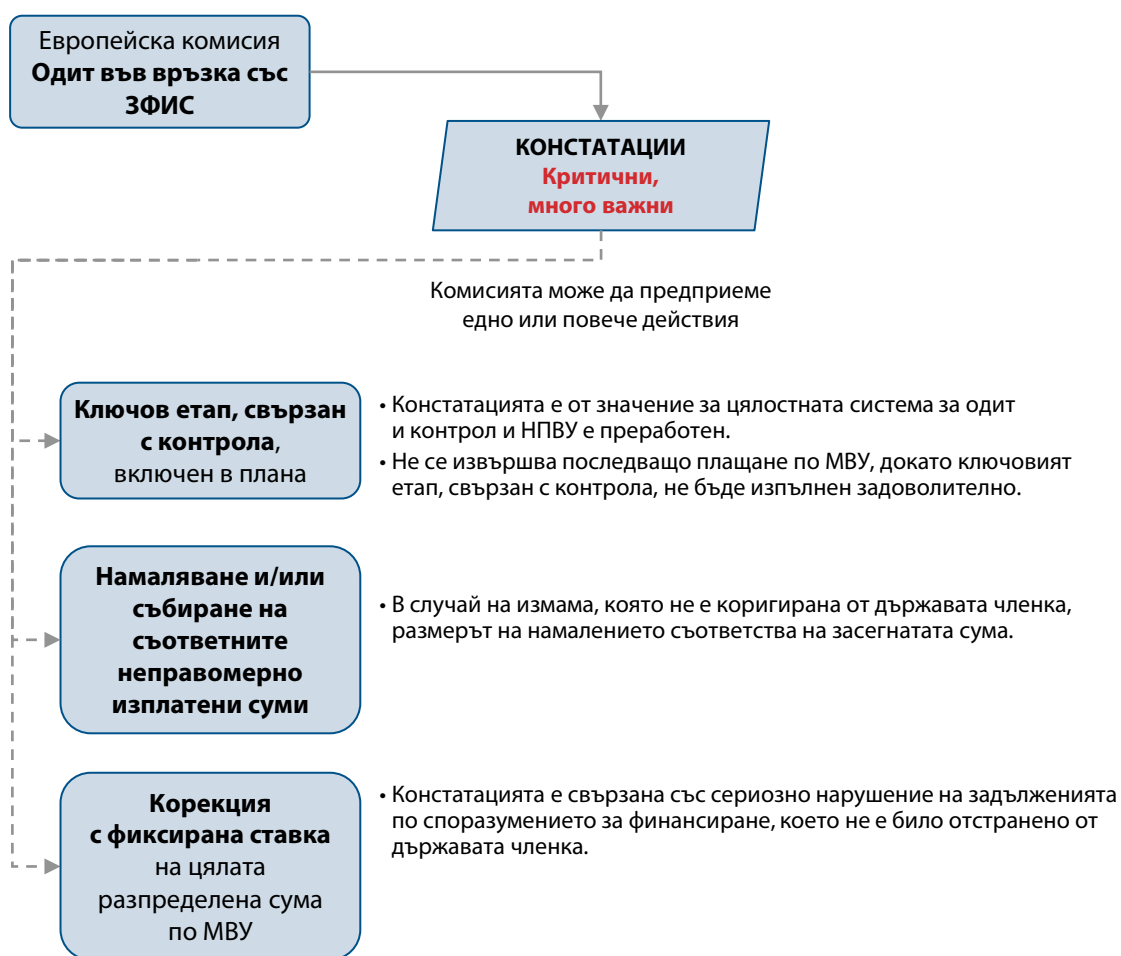
**29** Според ЕСП, въпреки че е обстоен, контролният лист на Комисията за органите по изпълнението не обхваща изцяло следните елементи:

- минимално равнище на проверките (напр. на възлагането на обществени поръчки и/или предоставянето на безвъзмездна финансова помощ) и на анализа на индикаторите за измами (напр. следене за „червени знамена“ при обществените поръчки), необходими за изпълнение на основно изискване 4.2 (вж. [фигура 1](#));
- предпазни мерки в случай на предполагаема измама (напр. спиране на бъдещи плащания).

## Последващи действия във връзка с констатациите и препоръките

- 30** В резултат на одитната дейност на Комисията могат да бъдат формулирани четири вида констатации: критични, много важни, важни или желателни. Изпълнението на констатациите се проследява, но ако Комисията направи критични или много важни констатации, тя може да предприеме допълнителни действия (вж. [фигура 4](#)).

### Фигура 4 | Допълнителни действия на Комисията при критични или много важни констатации



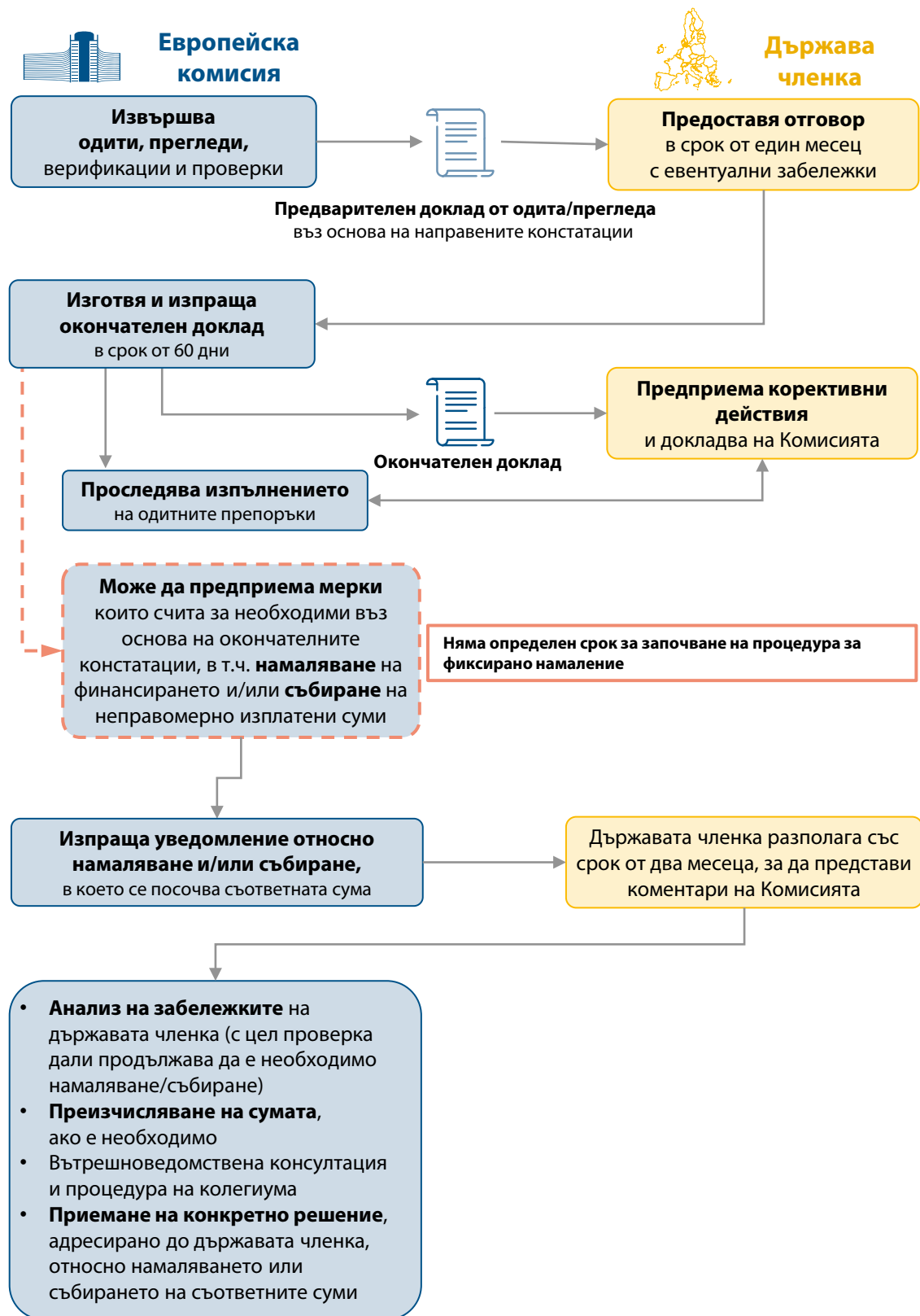
Източник: ЕСП, въз основа на насоките на Комисията и споразумението за финансиране по МВУ.

- 31** Наличието на критични или много важни констатации, които не са приети или изпълнени от държавите членки, може също така да доведе до изразяване на резерви в декларацията за достоверност на съответния генерален директор в Годишния отчет за дейността на Комисията. В своя Годишен доклад за 2024 г.<sup>6</sup> ЕСП отбеляза, че когато държавите членки приемат критични или много важни констатации и свързаните с тях препоръки и няма доказателства, че впоследствие са предприели препоръчаните им корективни действия, Комисията класифицира тяхната система като такава със среден риск. Следователно тя не изразява резерва дори ако държавите членки все още не са предприели необходимите корективни действия. ЕСП счита, че този подход има вероятност да занижи оценката на Комисията на риска в държавите членки в тази област.
- 32** Рамката на Комисията за намаляване на плащания и събиране на вземания не определя в какъв момент Комисията следва да започне процедура за фиксирано намаление, в случай че държавите членки не отстранят констатираните слабости, представляващи сериозно нарушение на задълженията по споразумението за финансиране. Това увеличава риска от непоследователно налагане на изпълнението на правилата в държавите членки (вж. [фигура 5](#)). Към юли 2025 г. Комисията не е наложила фиксирани намаления.

---

<sup>6</sup> Годишен доклад на ЕСП за 2024 г., точка 11.55.

Фигура 5 | Процедура за фиксирани намаления



Източник: ЕСП.

- 33** Одитите във връзка със ЗФИС, провеждани от Комисията, могат да бъдат ефективни инструменти в борбата с измамите. Одитните посещения обаче са приключили преди извършването на първите плащания в 17 от 27 държави членки. В резултат на това за останалите 10 държави членки първоначалните плащания по МВУ са извършени, без да са налице достатъчно доказателства относно ефективността на системите на държавите членки за контрол в областта на борбата с измамите.
- 34** ЕСП установи, че препоръките на Комисията, произтичащи от нейните одити във връзка със ЗФИС, са довели до значителни подобрения в системите на три от четирите посетени държави членки. Например:
- в **Италия** органите по изпълнението са започнали да използват образца за оценка на риска от измами;
  - в **Испания** органите по изпълнението са започнали да коригират плановете и методиките за оценка на риска, за да ги приведат в съответствие с насоките, издадени от Националната координационна служба за борба с измамите, и са въвели последователни анонимни канали за подаване на сигнали за нередности;
  - в **Румъния** координиращият орган и органите по изпълнението са предприели стъпки за актуализиране на редица процедури, включително такива, свързани с използване на образец за оценка на риска, канали за подаване на сигнали за нередности, етични кодекси и политика за борба с измамите.
- 35** в **Дания** вследствие на одитите на Комисията одитният орган е започнал да използва инструмента на Комисията за извличане на данни Arachne (вж. точка **61**), а координиращият орган е издал насоки за извършване на проверки на управлението. Според ЕСП препоръките на Комисията във връзка с критични и много важни констатации не са били изцяло изпълнени. Тези препоръки не са били взети изцяло предвид и в ключовия етап, свързан с контрола (вж. точка **18**), който Комисията е въвела в НПВУ на Дания (вж. *каре 1*). Вследствие на това в рамките на своя одит ЕСП установи, че редица слабости, констатирани от Комисията, не са били отстранени, включително недостатъчната координация и надзор от страна на координиращия орган, липсата на елементи, свързани с измами, в оценките на риска от измами, недостатъчните проверки на обществените поръчки и ограниченото използване на инструменти за извличане на данни от страна на органите по изпълнението (вж. точки **41**, **49**, **54** и *приложение II*).

## Каре 1

### Недостатък в разработването на ключовия етап, свързан с контрола, в Дания

След своя одит от 2022 г. Комисията е препоръчала на Дания да въведе всеобхватна политика за борба с измамите, като използва образаца, предоставен в нейните насоки, и да включи елементи, свързани с борбата с измамите и корупцията, в обучението на служителите. По време на преразглеждането на НПВУ през 2023 г. Комисията е въвела ключов етап, свързан с контрола, който изисква да се приеме план за действие във връзка със стратегията за борба с измамите и корупцията.

В своя Годишен доклад за 2024 г. ЕСП констатира, че ключовият етап е изпълнен в задоволителна степен.

Разработването и изпълнението на ключовия етап обаче не е осигурило съответствие на системите за контрол на държавата членка с изискванията за ЗФИС, определени в член 22 от Регламента за МВУ. Например ключовият етап не изисква от органите по изпълнението в Дания да проверяват процедурите за възлагане на обществени поръчки или да извършват редовни проверки на правилното използване на предоставеното финансиране.

## Държавите членки са въвели мерки за предотвратяване на измамите, но продължават да съществуват слабости при разкриването на измами

- 36** Мерките за предотвратяване на измами са от решаващо значение за ефективността на всяка рамка за борба с измамите, като допринасят за намаляване на риска от измами. Освен това са необходими подходящи мерки за разкриване на измамите, които не могат да бъдат предотвратени. ЕСП извърши оценка на изпълнението на тези мерки от страна на държавите членки.

## Координиращите органи имат ключово значение при определянето на рамката за борба с измамите, но те невинаги играят активна роля

- 37** Координиращите органи, в качеството си на надзорни органи за цялостното изпълнение на НПВУ и отговарящи за подписването на декларацията за управлението (вж. [фигура 1](#)), са от основно значение за осигуряването на добре разработена рамка за борба с измамите чрез определяне на правно обвързващи изисквания, предоставяне на насоки на органите по изпълнението и активен мониторинг на нейното прилагане. Приемането на национална стратегия за борба с измамите по МВУ може също така да допринесе за ефективното прилагане на мерките за борба с измамите, особено когато организационните структури на държавите членки са децентрализирани.
- 38** ЕСП установи, че координиращите органи в Италия и Румъния като цяло играят активна роля при разработването на рамката за борба с измамите в контекста на МВУ, докато това не е случаят в Дания и Испания (вж. [таблица 1](#)).

**Таблица 1 | Отговорностите на координиращите органи при борбата с измамите по МВУ се различават в отделните държави членки**

Отговорности на координиращия орган	Дания	Италия	Румъния	Испания
<b>Координация</b>				
<b>Определяне на изисквания</b> за борба с измамите	X	✓	✓	✓*
<b>Предоставяне на насоки</b> как да се изпълнят изискванията	●	✓	✓	✓**
<b>Мониторинг</b>				
<b>Мониторинг на спазването</b> от страна на органите по изпълнението на изискванията/насоките, издадени от координиращия орган	X	✓	✓	X
<b>Процедура за изготвяне на декларацията за управлението</b>				
<b>Искане</b> на доказателства за извършени проверки от органите по изпълнението	X	✓	✓	X
<b>Искане</b> на списък с нередности и корективни действия	●	✓	✓	✓

\* Изискванията не се определят от координиращия орган, а чрез национален законодателен акт

\*\* Насоките са предоставени от координиращия орган и SNCA (Координационна служба на Испания за борба с измамите)

✓ — Прилага се; X — Не се прилага; ● — Прилага се в известна степен.

Източник: ЕСП, въз основа на насоките на Комисията и информация от държавите членки.

**39** В **Италия** и **Румъния** координиращите органи участват активно в разработването на рамката за борба с измамите, като определят изисквания и предоставят насоки на органите по изпълнението, включително относно проверките на сериозни нередности, процедурите за докладване и инструментите за самооценка на риска от измами. Те също така са разработили свои собствени контролни листове, за да наблюдават спазването на изискванията от страна на органите по изпълнението.

**40** В **Испания** координиращият орган е разработил насоки, в които се предоставят подробни указания как органите по изпълнението следва да спазват законово определените минимални изисквания, приложими за тях. Той обаче не следи дали органите по изпълнението спазват тези насоки.

- 41** В **Дания** няма изисквания, които да са наложени от координиращия орган на органите по изпълнението. Въпреки че координиращият орган е приел стратегия за борба с измамите, в която са очертани общите отговорности на органите по изпълнението — като например осигуряване на вътрешен контрол, управление на случаи на предполагаема измама и повишаване на осведомеността — тези разпоредби не са задължителни и координиращият орган не наблюдава дали те се спазват от органите по изпълнението. В стратегията основно се потвърждават съществуващите задължения съгласно Регламента за МВУ, без да се уточняват допълнителни подробности, като например минимални критерии, които да се спазват при проверките на управлението, анализ на индикаторите за измами и методологична подкрепа при процедурата за оценка на риска от измами.
- 42** Въпреки че и четирите държави членки са приели стратегии за борба с измамите по МВУ, в две от тях (**Дания** и **Италия**) това е станало почти една година след първото искане за плащане по МВУ (вж. [фигура 6](#)).

### Фигура 6 | Момент на приемане на стратегия за борба с измамите по МВУ

Държава членка	Първо искане за плащане		Период от време от приемането на <b>стратегия за борба с измамите по МВУ</b> до подаването на <b>първото искане за плащане</b> (в месеци)
	Обща стратегия за борба с измамите по МВУ	Обща стратегия за борба с измамите по МВУ	
Дания	ноември 2023 г.	декември 2022 г.	○ ◆ 11
Италия	октомври 2022 г.	декември 2021 г.	○ ◆ 10
Румъния	май 2022 г.	май 2022 г.	0 ◆ ○
Испания	септември 2021 г.	ноември 2021 г.	-2 ◆ ○

Две държави членки са приели стратегия за борба с измамите след първото искане за плащане по МВУ

Период от време от приемането на **стратегия за борба с измамите по МВУ** до подаването на **първото искане за плащане** (в месеци)

Източник: ЕСП, въз основа на данни, получени от държавите членки.

- 43** ЕСП отбелязва, че координиращият орган в **Италия** е надхвърлил минималните изисквания за предотвратяване на измами (вж. точка [37](#)) и е създал широка координационна мрежа за борба с измамите (вж. [каре 2](#)). ЕСП счита, че това е добра практика.

## Каре 2

### Координационна мрежа за борба с измамите в Италия

С меморандум за разбирателство между Министерството на икономиката и финансите (координиращ орган) и Guardia di Finanza последната официално е интегрирана в системата за контрол, предвидена в НПВУ на Италия. Меморандумът дава възможност на органите, на които е възложено изпълнението на мерките по НПВУ, да определят звена за контакт за борба с измамите, да участват в мрежата, да обменят относима информация, да докладват за нередности и да си сътрудничат с Guardia di Finanza. Освен това е създадена работна група, председателствана от координиращия орган и включваща ключови институции, която да разглежда въпроси, свързани с контрола и докладването, да разработва насоки и да предлага нормативни корекции.

- 44** В насоките на Комисията от 2023 г. се изтъква, че ясната стратегия за външна комуникация е добра практика за повишаване на осведомеността относно значението на предотвратяването на измами чрез подаване на сигнали за нередности, както и за възпиране на потенциални измамници чрез подчертаване на санкциите за такива действия. Въпреки че в посетените от ЕСП държави членки не са проведени специални външни кампании за повишаване на осведомеността относно измамите, свързани с МВУ, ЕСП установи примери за добри практики в Италия, Румъния и Испания (вж. [каре 3](#)).

## Каре 3

### Комуникация за повишаване на обществената осведоменост с цел възпиране на измамите

#### Италия

Всички проекти по НПВУ могат да бъдат намерени на [уебсайта Italia Domani](#), чрез който се популяризира и Меморандумът за разбирателство с Guardia di Finanza. Повишаването на осведомеността относно партньорството с икономическата полиция на Италия може да има възпиращ ефект върху измамите, като същевременно се пояснява на кой орган следва да се докладват твърденията за предполагаема измама.

#### Испания

На [уебсайта на НПВУ](#) има специален раздел, посветен на докладването на измами, включително връзка към [Infofraude](#) — канал за подаване на сигнали за нарушения, свързани с европейски средства, въведен от испанската координационна служба за борба с измамите (AFCOS).

#### Румъния

План за повишаване на осведомеността относно предотвратяването на измами, корупция и двойно финансиране в рамките на НПВУ, разработен от координиращия орган, е публикуван [онлайн](#) през май 2025 г. Той увеличава информираността относно рисковете от измами и корупция и пояснява използването на съвременни технологии за разкриване на измами. В него също така се подчертава сътрудничеството между националните и европейските институции за борба с трансграничните измами, насочено към длъжностните лица, бенефициентите и обществеността чрез различни комуникационни канали, включително уебсайтове, социални медии и семинари.

## Органите по изпълнението са въвели мерки за предотвратяване на измами, а в две избрани държави членки те извършват и всеобхватни проверки за разкриване на измами

Органите по изпълнението са разработили мерки за предотвратяване на измами по МВУ, но тези мерки са започнали да се прилагат предимно след първото искане за плащане

- 45** Съгласно споразумението за финансиране по МВУ държавите членки следва да прилагат подходящи мерки за предотвратяване на измами. В насоките на Комисията от 2023 г. се посочва, че мерките следва да включват поддържане на актуални политики за борба с измамите и извършване на оценки на риска от измами. ЕСП провери дали избрани органи по изпълнението в посетените държави членки са приложили такива мерки (вж. [таблица 2](#)).

**Таблица 2 | Мерки на органите по изпълнението за предотвратяване на измами**

Държава членка	Орган по изпълнението	Политики за борба с измамите	Оценка на риска от измами
Дания	Околна среда	●	✗
	Енергетика	●	✗
Италия	Туризъм	✓	✓
	Околна среда	✓	✓
Румъния	Транспорт	✓	✓
	Енергетика	✓	✓
Испания	Екология	✓	✓
	Наука	✓	✓

✓ — Прилага се; ✗ — Не се прилага; ● — Прилага се в известна степен.

Източник: ЕСП, въз основа на насоките на Комисията и информация от държавите членки.

- 46** Съществуването на официална политика за борба с измамите по МВУ свидетелства за решителността на изпълнителните органи да се борят с измамите. Тази политика следва да включва по-специално стратегии за разработване на рамка за борба с измамите, като например обучение, използване на инструменти за извличане на данни, процедури за подаване на сигнали за нередности, корективни действия, процедури за докладване, следене за наличие на индикатори за измами при проверката на управлението и разпределяне на отговорностите за борба с измамите. ЕСП установи, че всички изпълнителни органи от извадката са разработили политики за борба с измамите, въпреки че в **Дания** тази политика е непълна, тъй като в нея липсват някои елементи, като например следене за наличие на индикатори за измами при проверките и ясно разпределение на отговорностите за борба с измамите. В случая на четири от осемте органа обаче тези политики са разработени след изпращането на първото искане за плащане до Комисията (вж. [фигура 7](#)).

### Фигура 7 | Момент на въвеждане на политики за борба с измамите по МВУ

**Първо искане за плащане**  
включващо мерки, свързани с инвестиции, отпусната безвъзмездна финансова помощ, сключени договори

**Политика за борба с измамите**

**Орган по изпълнението**

Четири от осем политики са разработени едва след изпращането на първото искане за плащане до Комисията

Период от време от приемането на политика за борба с измамите по МВУ до подаването на първото искане за плащане (в месеци)

Орган по изпълнението	Сектор	Първо искане за плащане	Приемане на политика	Разлика (в месеци)	Символ
Дания	Енергетика	март 2024 г.	декември 2022 г.	15	◆
	Околна среда	март 2024 г.	декември 2022 г.	15	◆
Италия	Туризъм	юли 2022 г.	декември 2021 г.	7	◆
	Околна среда	юни 2022 г.	юни 2022 г.	0	◆
Румъния	Енергетика	юни 2024 г.	декември 2022 г.	18	◆
	Транспорт	ноември 2023 г.	декември 2023 г.	-1	◆
Испания	Екология	февруари 2022 г.	ноември 2022 г.	-9	◆
	Наука	декември 2021 г.	ноември 2022 г.	-11	◆

Източник: ЕСП, въз основа на данни, получени от държавите членки.

- 47** В оценката на риска от измами се определя дали съществуващият вътрешен контрол е насочен в достатъчна степен към рисковете от измами и се посочват областите, в които са необходими допълнителни проверки (вж. [таблица 3](#)).

Таблица 3 | Обхват на оценката на риска от измами

Етап на изпълнение на проекта	Рискове, които трябва да бъдат разгледани
Подбор на проекти/кандидати	Конфликти на интереси в рамките на комисията за оценка
	Декларации на кандидатите с невярно съдържание
	Риск от двойно финансиране
Изпълнение на проектите	Неоповестени конфликти на интереси
	Рискове, свързани с обществените поръчки — подкупи и незаконни комисиони, избягване или манипулиране на необходимите състезателни процедури, съглашателство при оферирание, неправилно ценообразуване
	Манипулиране на заявления за възстановяване на разходи
	Недоставяне или заместване на продукти
	Изменения на съществуващи договори
Сертифициране и плащания	Непълни или неефективни процеси на управление и проверка на разходите
	Конфликти на интереси в рамките на органа по изпълнението

Източник: Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите, Европейска комисия, 2014 г.

- 48** ЕСП установи, че като цяло държавите членки са запознати със задължението за извършване на оценка на риска от измами. Проучването на ЕСП показва, че 80 % от отговорилите органи по изпълнението извършват оценка на риска от измами за мерките по МВУ.
- 49** По отношение на посетените държави членки ЕСП констатира, че изпълнителните органи в **Италия, Румъния и Испания** са използвали модела на Комисията за риска от измами (вж. [таблица 3](#)). Като се изключи оценката от страна на един орган по изпълнението в Румъния, оценките на риска от измами не са извършени със започването на МВУ, а след одита на Комисията във връзка със ЗФИС и в повечето случаи, в отговор на препоръка на Комисията. Органите по изпълнението в **Дания** не са използвали модела на Комисията или подобен модел за оценка на риска от измами, нито са разгледали в достатъчна степен рисковете, посочени в [таблица 3](#). В Дания оценките се отнасят главно до общи рискове, като например липсата на ясна регулаторна рамка и сложността на процесите, а не до конкретни рискове от измами.

**В две от четирите избрани държави членки органите по изпълнението извършват задълбочени проверки, насочени към разкриването на измами**

- 50** Съгласно основно изискване 4.2 от споразуменията за финансиране по МВУ (вж. [фигура 1](#)) органите по изпълнението следва да проверяват за липса на измами. В насоките на Комисията от 2023 г. се препоръчва прилагането на документирани процедури и подробни контролни листове, които допринасят за намаляване на риска от измами и осигуряват спазването на съответното законодателство на ЕС и национално законодателство. ЕСП извърши оценка на изпълнението на тези мерки от страна на държавите членки.
- 51** [Таблица 4](#) показва дали избраните органи по изпълнението в четирите посетени от ЕСП държави членки са използвали конкретни контролни листове, обхващащи основните области, за които е налице риск от измами. В таблицата се предоставя и информация за това дали тези органи са интегрирали показателите за риска от измами, предоставени от Комисията<sup>7</sup>, в своите проверки на обществените поръчки, тъй като това е област, в която измамите могат да имат голямо финансово отражение.

---

<sup>7</sup> Информационна бележка относно индикаторите за измами във връзка с ЕФРР, ЕСФ и КФ, Европейска комисия, 2009 г.

**Таблица 4 | Проверки на органите по изпълнението, обхващащи основните рискове от измами**

Орган по изпълнението	Контролен лист за отпускане на безвъзмездна финансова помощ	Контролен лист за законосъобразността и редовността на разходите	Контролен лист за проверки на място	Контролен лист за обществени поръчки, посочващ индикатори за измама
<b>Дания</b>				
Околна среда	✓	✓*	✗	✗
Енергетика	✓	✓*	✗	✗
<b>Италия</b>				
Туризъм	✓	✓	✓	✓
Околна среда	✓	✓	✓	✓
<b>Румъния</b>				
Транспорт	✓	✓	✓	✓
Енергетика	✓	✓	✓	✓
<b>Испания</b>				
Екология	●**	✓	✓	●**
Наука	●**	✓***	✗	●**

\* Собствени проверки и одитни доклади на външни одитори, ангажирани от получателите на средства

\*\* Обхванати от IGAE и частично от органите по изпълнението

\*\*\* Изцяло делегирани на органи по изпълнението на по-ниско ниво

✓ — Прилага се; ✗ — Не се прилага; ● — Прилага се в известна степен.

Източник: ЕСП, въз основа на насоките на Комисията и информацията от държавите членки.

**52** Органите по изпълнението в **Румъния** и **Италия** следват подход, подобен на този, използван при управлението на структурните фондове, като прилагат редовни и основани на риска административни проверки за измами, обхващащи всички рискови области. В **Румъния** органите по изпълнението са разработили специални контролни листове, насочени конкретно към индикаторите за измами в договорите за обществени поръчки. По подобен начин в **Италия** анализ на индикаторите за измами е включен в контролните списъци за обществените поръчки, а някои органи по изпълнението извършват също допълнителни проверки, като използват контролен лист за риска от измами, предоставен от финансовата полиция на Италия.

- 53** В **Испания** при проверките на обществените поръчки и възлагането на договори органите по изпълнението като цяло разчитат напълно на контрола, извършван от органа за вътрешен контрол в публичния сектор — Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). ЕСП установи, че IGAE не обхваща всички обществени поръчки по МВУ, но това се компенсира частично чрез извадкови проверки, извършвани от органите по изпълнението. В рамките на МВУ отговорността на IGAE надхвърля ролята му на национално ниво, тъй като включва разкриване на измами в процедурите за възлагане на обществени поръчки чрез използване на индикаторите за измама („червени флагове“), предоставени в насоките на Комисията. Въпреки че от IGAE се изисква по закон да проверява всички аспекти в рамките на своите правомощия и да докладва за случаи на неспазване на правилата, този орган не използва специален контролен лист за обществените поръчки. Поради липсата на одитна следа ЕСП не беше в състояние да провери степента и пълнотата на извършените проверки.
- 54** В **Дания** органите по изпълнението извършват проверки по време на етапа на отпускане на безвъзмездна финансова помощ и преди извършване на плащания, но не използват индикаторите за измама. Не се предвиждат задължителни проверки на обществените поръчки, нито проверки на място.

### **Като цяло одитните органи извършват ефективен одит на системите на органите по изпълнението**

- 55** Съгласно условията на споразумението за финансиране по МВУ от одитните органи се изисква да оценят риска от измами както чрез одити на системите, така и чрез одити на конкретни случаи, свързани с инвестиции и реформи. Както е показано на [таблица 5](#), в три от четирите избрани държави членки одитните органи обхващат надлежно основните елементи на системите за борба с измамите при извършването на одити на системите.

**Таблица 5 | Обхват на проверките на одитните органи  
(одити на системите)**

Компонент на системите	Дания	Италия	Румъния	Испания
<b>Одити на системите на органите по изпълнението</b>				
Осведоменост на персонала относно измамите и обучение в областта на борбата с измамите	✓	✓	✓	✓
Разработване на оценка на риска от измами	●	✓	✓	✓
Следене за наличие на индикатори за измама („червени флагове“) като част от проверката на органите по изпълнението	X	✓	✓	✓
Процедури за докладване на измами	●	✓	✓	✓
Корективни процедури	X	✓	✓	✓
<b>Одити на системите на координиращия орган</b>				
Координация и мониторинг на мерките за борба с измамите на органите по изпълнението	X	✓	✓	X

✓ — Прилага се; X — Не се прилага; ● — Прилага се в известна степен.

Източник: ЕСП, въз основа на насоките на Комисията от 2023 г.

**56** В **Италия**, **Румъния** и **Испания** одитните органи прилагат същия подход за одитите на системите на органите по изпълнението, какъвто се прилага за структурните фондове на ЕС. Те имат специфични въпроси във връзка с измамите, които са съставени въз основа на най-добрите практики, включени в насоките на Комисията от 2023 г. Само **Италия** и **Румъния** обаче обхващат изцяло ролята на координиращия орган по осигуряване на съгласуваност и извършване на мониторинг. Не е такъв случаят в **Испания**, където към юни 2025 г. не е извършван одит на координиращия орган, главно поради ограничения обхват на отговорностите му.

**57** В **Дания**, преди да бъде отправено искане за плащане, одитният орган провежда комбинирани одити на системите и на съответствието. Одитът на системите проверява дали вътрешният контрол предотвратява в достатъчна степен измамите и корупцията. Той не следва обаче насоките на Комисията от 2023 г., тъй като не проверява анализа на индикаторите за измами и процедурите за корективни действия. Въпреки това през 2024 г. одитният орган е извършил тематичен одит, за да се увери, че органите по изпълнението са започнали да прилагат политиката на координиращия орган за борба с измамите и корупцията съгласно препоръката на Комисията в нейния одит във връзка със ЗФИС (вж. [каре 1](#)).

## Държавите членки са създали анонимни канали за подаване на сигнали за измами

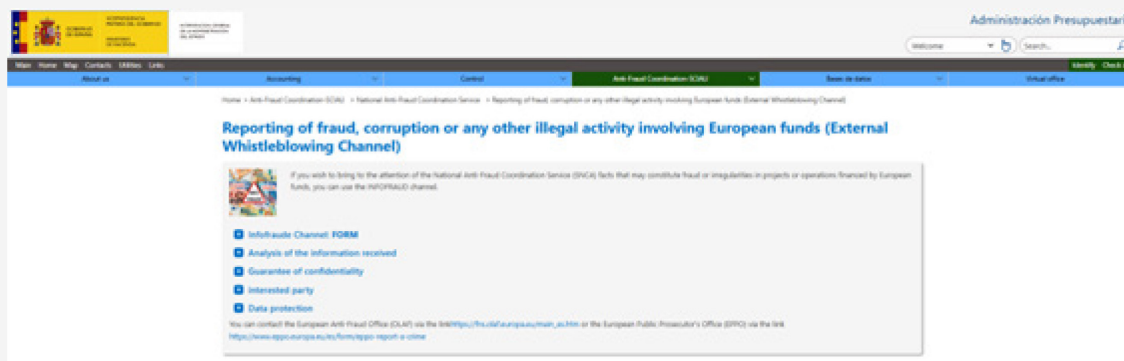
- 58** Горещите линии и другите механизми за подаване на сигнали за измами позволяват на органите държавите членки да разберат за потенциални измами, които другите контроли не са успели да открият. Различни проучвания сочат, че тези методи се смятат за най-важния източник на информация за потенциални измами<sup>8</sup>. Каналите за подаване на сигнали за нередности трябва да бъдат сигурни, достъпни и поверителни и да насърчават докладването на предполагаеми измами, като осигуряват защита за лицата, сигнализиращи за нередности, от ответни действия с цел отмъщение. Органите са задължени да разследват сигналите и да предприемат действия във връзка с всички установени нередности или злоупотреба със средства.
- 59** ЕСП установи, че в посетените от нея държави членки органите по МВУ като цяло са създали ясни канали за подаване на сигнали за нередности, които позволяват на физическите лица да докладват за нарушения, като същевременно защитават самоличността им. Седем от осемте органа по изпълнението, които ЕСП провери, предоставят възможност за анонимно подаване на сигнали за нередности, с изключение на един орган по изпълнението в **Румъния**, който също е осигурил такава възможност след одита на ЕСП. Освен това органите в **Испания** са създали национална платформа за подаване на сигнали за нередности във връзка с всички фондове на ЕС (вж. [каре 4](#)).

---

<sup>8</sup> Асоциация на сертифицираните експерти по разкриване на измами, „Измами в професионалните среди, 2024 г. — доклад до нациите“, фигура 13.

## Карта 4

### INFOFRAUDE — Национален канал за подаване на сигнали за нередности в Испания



През 2017 г. AFCOS (SNCA)<sup>9</sup> в Испания е създава национална платформа за подаване на сигнали за нередности във връзка с всички средства, отпуснати от ЕС. В допълнение към тази платформа органите по изпълнението предоставят свои собствени канали за докладване, като например специални електронни адреси и онлайн пощенски кутии, както и връзка към националната външна платформа, управлявана от SNCA. Те дават възможност за анонимно подаване на сигнали и осигуряват защита на самоличността на лицата, сигнализиращи за нередности, в съответствие с националните разпоредби.

**60** Въпреки наличието на множество канали за подаване на сигнали за нередности, ЕСП установи, че избраните в нейната извадка органи по изпълнението не са получили твърдения за случаи на измами по МВУ чрез тези канали, а до края на периода на изпълнение на МВУ остава една година. ЕСП не откри доказателства, че органите са анализирали потенциалните причини за недостатъчното използване на каналите.

<sup>9</sup> <https://www.aei.gob.es/sobre-aei/planes-aei/plan-medidas-antifraude>.

## Много държави членки не използват пълноценно инструментите за извличане на данни за разкриване на измами

- 61** В своите насоки Комисията препоръчва използването на методи за анализ на данни и за извличане на данни с цел откриване на потенциално високорискови мерки и идентифициране на индикатори за измами през целия цикъл на изпълнение на даден проект. В съответствие с [Регламента за МВУ](#) Комисията е предоставила на държавите членки инструмент за извличане на данни<sup>10</sup> — Arachne, първоначално разработен за областта на политиката на сближаване. Arachne използва данни от различни източници и включва анализ на специфични индикатори за риска от измами (вж. [приложение II](#)). В своя специален доклад относно измамите в областта на сближаването<sup>11</sup> ЕСП подчерта, че държавите членки не използват пълноценно Arachne за разкриване на измами.
- 62** Въпреки че Комисията насърчава държавите членки да включат Arachne в своите проверки по МВУ, понастоящем използването на този инструмент не е задължително на равнище ЕС. От 86-те участвали в проучването на ЕСП одитни органи и органи по изпълнението 65 % са докладвали, че използват Arachne, докато 16 % използват други национални инструменти, а останалите 19 % не използват инструменти за извличане на данни с цел разкриване на измами. В съответствие с [преработения Финансов регламент](#) Европейският парламент, Съветът и Комисията са се ангажирали да проучат и обсъдят отново задължителното използване на единен инструмент за извличане на данни в многогодишната финансова рамка за периода след 2027 г.<sup>12</sup>
- 63** Три от посетените от ЕСП държави членки — **Дания, Италия и Румъния** — използват Arachne като основен инструмент. Както е видно от [таблица 6](#), само **Италия** използва пълноценно Arachne. Повече подробности са предоставени в [приложение II](#).

---

<sup>10</sup> Регламент за МВУ, член 22, параграф 4.

<sup>11</sup> Специален доклад 06/2019 „Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване“, точки 36—39.

<sup>12</sup> Приложение към законодателна резолюция — 2022/0162 (COD) — изменения на Финансовия регламент (преработен текст).

Таблица 6 | Обща оценка на използването на Arachne

	Дания	Италия	Румъния
Издадени са насоки за използването на инструмента	●	●	●
Използване за предварителни/последващи проверки/одити	●	●	●
Предоставен е достъп на съответните служители	●	●	●
Качват се точни и достатъчни данни	●	●	●



Като цяло положителна оценка



Налице е напредък, но е необходимо подобрение

Източник: ЕСП, въз основа на информация, получена от държавите членки.

- 64** В **Испания** националният одитен орган понякога използва Arachne за допълнителни разследвания, докато органите по изпълнението не използват тази база данни, а национален инструмент за оценка на риска — Minerva. Minerva обаче има за цел да анализира конфликтите на интереси. Тъй като рисковете от измами са много по-широкообхватни от конфликтите на интереси, според ЕСП Minerva не може успешно да замести Arachne по отношение на отбелязването на риска от измами.

## Непълните данни за измами по МВУ и пропуските в правилата за събиране на неправомерно изплатени средства могат да подкопаят защитата на финансовите интереси на ЕС

- 65** Информацията относно честотата на случаите на измами следва да помогне на организациите, управляващи фондове на ЕС, като например Комисията, да извършват всеобхватни оценки на риска от измами и да разработват и прилагат проверки за предотвратяването и разкриването им.

- 66** На равнището на ЕС са създадени три различни канала за докладване на информацията относно установени случаи на измами по МВУ: два към органите на Комисията (ГД „Икономически и финансови въпроси“ и ОЛАФ) и един към Европейската прокуратура (вж. [фигура 8](#)). ЕСП провери дали тези механизми за докладване предоставят надеждна информация на Комисията относно честотата на случаите на измами по МВУ.

### Фигура 8 | Канали за докладване на измами по МВУ

#### На равнище държави членки



Източник: ЕСП, въз основа на информация, получена от държавите членки и от Комисията.

- 67** Коригирането на последствията от измамите също е важен елемент както за ефективната рамка за борба с измамите, така и за защитата на финансовите интереси на ЕС. Ключов инструмент за това представлява възстановяването на средства от извършителите на измами. По този начин се следи за това средствата на ЕС да не финансират проекти, свързани с измами, и се възпират получателите на средства да извършват по-нататъшни измами. ЕСП провери дали корективните действия на Комисията и на държавите членки, предприемани във връзка с измами по МВУ, са достатъчни за защита на финансовите интереси на ЕС. За оценката на докладването и корективните мерки ЕСП използва собствени критерии, разработени въз основа на практиката в европейските структурни и инвестиционни фондове, тъй като счита, че насоките на Комисията относно МВУ не обхващат в достатъчна степен тази област.

## Държавите членки не докладват в декларацията за управлението всички случаи на предполагаема измама, които могат да засегнат финансовите интереси на ЕС

### Размерът на измамите по МВУ не може да бъде точно определен

- 68** От държавите членки се изисква да прилагат към всяко искане за плащане декларация за управлението, с която се удостоверява, че представената информация е пълна, точна и надеждна и че средствата са управлявани в съответствие с всички приложими правила, включително тези, отнасящи се до измамите<sup>13</sup>. Споразумението за финансиране по МВУ изисква от държавите членки да следят за това всички случаи на измами да се докладват надлежно. Поради липсата на специфични изисквания в законодателството за МВУ, в насоките на Комисията от 2023 г. се препоръчва случаите на измама да бъдат докладвани на отговорните контролни органи, националните органи и ОЛАФ, както и в декларацията за управлението и обобщението на одитите.
- 69** ЕСП установи, че три от четирите посетени държави членки следват тези насоки. **Румъния** и **Испания** разполагат с процедури за докладване на ОЛАФ за предполагаеми случаи на измама посредством AFCOS, а в **Дания** тази възможност се предоставя от одитния ѝ орган. **Италия** докладва случаи само пряко на Европейската прокуратура, а не на ОЛАФ. От органите по МВУ, отговорили на проучването на ЕСП, 58 % са заявили, че биха докладвали на ОЛАФ за предполагаеми случаи на измама.
- 70** В предишните си доклади ЕСП подчерта, че в сравнение с фондовете на политиката на сближаване, при докладването на измами, свързани със средства по МВУ, липсва стандартизиран и централизиран подход<sup>14</sup>, тъй като съгласно правната уредба от държавите членки не се изисква да докладват случаи на предполагаема измама в интегрирана информационна система, като например системата за управление на нередностите, а в декларацията за управлението. ЕСП също така отбеляза, че липсва яснота по отношение на това кога следва да се докладват случаи на предполагаема измама, дали има праг за докладване и каква стандартна информация, като например за корективни мерки, следва да бъде докладвана за всеки отделен случай<sup>15</sup>.

---

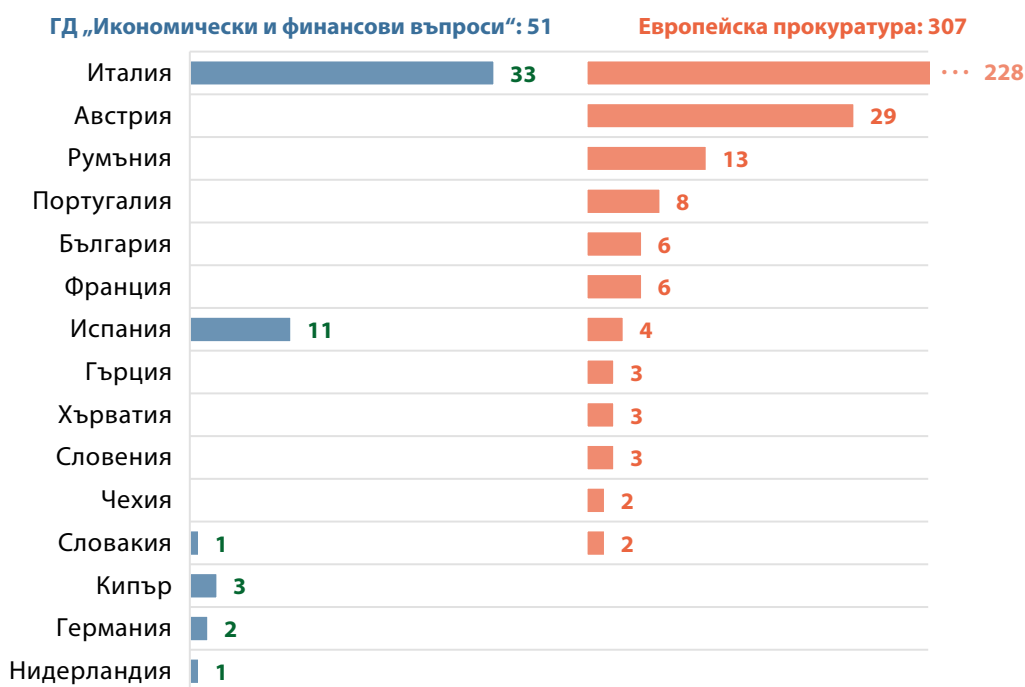
<sup>13</sup> Регламент за МВУ, член 22, параграф 2, буква в), точка i).

<sup>14</sup> Годишни доклади на ЕСП за 2022 г. и 2023 г., Преглед 02/2025 на ЕСП и Специален доклад 07/2023 на ЕСП, точки 80—81.

<sup>15</sup> Пак там.

**71** В системата за мониторинг на Комисията не се прави разграничение между случаи на предполагаема измама и други нередности, поради което е трудно да се придобие точна представа за всички случаи на предполагаема измама по МВУ. Анализът на ЕСП на декларациите за управлението показва, че от началото на МВУ през 2021 г. до края на 2024 г. шест държави членки са докладвали на ГД „Икономически и финансови въпроси“ 51 случая на предполагаема измама (вж. [фигура 9](#)).

**Фигура 9 | Докладвани случаи на предполагаеми измами на ГД „Икономически и финансови въпроси“ (в декларациите за управлението) и на Европейската прокуратура за периода 2021—2024 г.**



Източник: ЕСП, въз основа на анализ на управленска информация и данни на Европейската прокуратура.

**72** Този брой е значително по-малък от броя на случаите, разследвани от Европейската прокуратура. В своя [Годишен доклад за 2024 г.](#) Европейската прокуратура е докладвала, че от началото на МВУ е разследвала 307 случая на измами по МВУ, от които 32 дела са влезли в съдебна фаза, а 80 лица са били обвинени и осъдени по два случая. Разликата може отчасти да се обясни с факта, че държавите членки не докладват в декларацията за управлението всички случаи на предполагаема измама, които могат да засегнат финансовите интереси на ЕС, и че някои държави членки докладват за случаи на измама само след повдигането на обвинение.

- 73** В [Годишния доклад на ОЛАФ за 2023 г.](#) не се съдържа информация за текущи разследвания по случаи на измами по МВУ. В [Годишния доклад на ОЛАФ за 2024 г.](#) Се посочва, че са започнати 95 разследвания във връзка с режима на споделено управление и МВУ, без да се прави разграничение между двете области. ОЛАФ уведоми ЕСП, че към април 2025 г. е разследвала 42 случая на предполагаеми нередности по МВУ, но няма разследвания, приключили с констатация за предполагаема измама. Тя също така информира ЕСП, че може да започне разследване, дори ако даден проект все още не е включен в искане за плащане, изпратено до Комисията, или ако впоследствие е бил оттеглен.
- 74** Комисията отчита като случаи на измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, само тези, свързани с проекти, включени в искане за плащане. В резултат на това държавите членки не са задължени да докладват за потенциални случаи на измами във връзка с проекти, които са били оттеглени от исканията за плащане, преди последните да бъдат изпратени на Комисията. Това тълкуване се различава от тълкуването, възприето от Европейската прокуратура, и от това, което Комисията прилага по отношение на други фондове на ЕС, като например европейските структурни и инвестиционни фондове<sup>16</sup>. По отношение на предприсъединителната политика Комисията използва още по-строг подход: всички нередности, включително установените и коригирани преди подаването на искане за плащане до Комисията, следва да бъдат докладвани<sup>17</sup>.
- 75** Координиращите органи на четирите посетени от ЕСП държави членки потвърдиха, че в съответствие с тълкуването на Комисията разкритите случаи на измама при проекти, които не са включени в искането за плащане, като цяло не се докладват. Одиторите обаче отбелязаха, че Испания и Италия са докладвали такива случаи в своите декларации за управлението, представени на Комисията след одитното посещение на ЕСП.
- 76** Според ЕСП държавите членки следва да докладват за всички случаи на измами, засягащи проекти, които се планира да бъдат финансирани по МВУ, независимо дали проектът в крайна сметка е бил включен в искането за плащане като доказателство за изпълнението на ключовите етапи или целите. Това ще предостави по-пълна картина за честотата на случаите на измами в рамките на МВУ.

---

<sup>16</sup> [SWD \(2021\) 258](#), Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2020 г., раздел 3.3.4.

<sup>17</sup> [SWD \(2024\) 193](#), Статистическа оценка на нередностите, докладвани за 2023 г., раздел 5.

## Някои държави членки не докладват за случаите на измами в декларациите за управлението веднага след установяването им

**77** Въпреки че правната рамка на МВУ включва разпоредби, свързани с докладването на случаи на измама в декларацията за управлението, нито в [Регламента за МВУ](#), нито в споразумението за финансиране или в насоките на Комисията не се определя на какъв етап от цикъла на разкриване и разследване на измами потенциалните случаи следва да се докладват в декларацията за управлението. Поради това не е ясно дали даден случай на измама следва да бъде докладван, когато:

- при административните проверки/проверките на управлението се заключава, че е налице съмнение за измама;
- случаите на предполагаема измама са докладвани на разследващите и наказателните органи;
- разследването е започнало;
- има обвинителен акт (т.е. официално повдигнато обвинение);
- има окончателно съдебно решение.

ЕСП счита, че държавите членки следва да докладват за случаи на предполагаема измама веднага след установяването им.

**78** Посетените от ЕСП държави членки са възприели различни подходи по отношение на момента на докладване на случаи на предполагаема измама (вж. [фигура 10](#)).

**Фигура 10 | Докладване на случаи на предполагаема измама**



Източник: ЕСП, въз основа на информация, получена от държавите членки.

**79** В резултат на посещенията на ЕСП и четирите държави впоследствие са актуализирали своите насоки за докладване на измами, но продължават да докладват в различни моменти (вж. [каре 5](#)).

## Каре 5

### Подобрения в докладването на измами

#### Италия

От декември 2024 г. насам координиращият орган в Италия е актуализирал своите процедури и понастоящем моментът на повдигане на обвинение се счита за най-ранния момент, в който даден случай следва да бъде третиран като предполагаема измама и да бъде докладван в декларацията за управлението.

#### Испания

През юли 2025 г. координиращият орган в Испания е формализирал процедура, която има за цел да гарантира, че случаите на предполагаеми измами, докладвани от органите по изпълнението, са включени в декларацията за управлението. Тази процедура е приложена за първи път при изготвянето на декларацията за управлението, изпратена на Комисията през декември 2024 г.

#### Дания

През май 2025 г. координиращият орган е преразгледал процедурата, като в нея понастоящем се посочва, че органите по изпълнението следва да уведомяват за предполагаеми случаи на измама не само одитния орган, но и координиращия орган.

#### Румъния

През август 2025 г. координиращият орган е актуализирал своята процедура и понастоящем тя задължава органите по МВУ да докладват в декларацията за управлението случаи на предполагаема измама във връзка с цели и ключови етапи, включени в дадено искане за плащане.

## След извършването на последните плащания по МВУ задължителният канал за докладване на измами до Комисията ще престане да съществува

- 80** Въпреки че съгласно условията на споразуменията за финансиране държавите членки ще продължат да носят отговорност за докладването на предполагаеми измами след края на МВУ, прилагането на основния механизъм за това — декларациите за управлението — вече няма да се изисква след декември 2026 г., докато Комисията трябва да извърши последното плащане. При други фондове на ЕС държавите членки трябва да докладват на ОЛАФ за нередности, включително измами, в интегрирана информационна система. В Регламента за МВУ не се определя такова изискване. Липсата в споразумението за финансиране на структуриран механизъм за докладване до Комисията след 2026 г. е от съществено значение, тъй като се планира най-големите инвестиции да бъдат извършени към края на МВУ. Това увеличава риска от възникване на случаи на измами с голямо финансово отражение след последното плащане по МВУ, които може да не бъдат докладвани на Комисията.
- 81** Липсата на данни за броя и стойността на докладваните на Комисията случаи на измами ограничава възможностите ѝ да прилага корекции и да наблюдава дали държавите членки са събрали от крайните получатели средства с достатъчен размер (вж. точка **88**).

**От държавите членки не се изисква да връщат събраните суми в бюджета на ЕС, а по-голямата част от средствата ще бъдат събрани след края на периода на изпълнение на МВУ**

**От държавите членки се изисква да съберат от крайните получатели неправомерно изплатените средства, свързани с измами, но не и да връщат тези суми в бюджета на ЕС**

**82** Случаите на измами могат да се отразят по два начина на финансирането по МВУ, отпуснато на държавите членки. На първо място, потвърждаването на случай на измама може да доведе до отмяната на даден ключов етап или цел<sup>18</sup>. На практика вероятността за това е малка. Това се дължи на факта, че евентуалното потвърждаване с окончателно съдебно решение на по-голямата част от случаите на измама най-вероятно ще стане след крайната дата за изпълнение на МВУ (вж. точка **86**). В Регламента за МВУ не се посочват финансови последици в случай на отмяна, направена след последното плащане по МВУ, крайният срок за извършването на което е 31 декември 2026 г.<sup>19</sup> Поради това Комисията следва да предприеме съответните корективни действия, приложими в случаи на отмяна, преди тази дата.

**83** На второ място, Регламентът за МВУ изисква от държавите членки да коригират отражението на отделните случаи на разкрити измами и да предприемат правни действия за събиране на неправомерно изплатените средства<sup>20</sup>. Той обаче не определя какъв вид други корективни действия следва да бъдат предприети от държавата членка, като например спиране на плащанията към крайни получатели или оттегляне на съответния проект от искането за плащане, изпратено до Комисията. Тези корективни действия се използват за други фондове на ЕС.

---

<sup>18</sup> COM (2023) 545, Приложение към доклада на Комисията относно изпълнението на МВУ.

<sup>19</sup> Преглед 02/2025 на ЕСП „Ориентираност към резултатите, отчетност и прозрачност — какви поуки могат да бъдат извлечени от недостатъците на МВУ“, точка 56.

<sup>20</sup> Регламент (ЕС) 2021/241, член 22, параграф 2, буква б) и член 22, параграф 5.

**84** В споразумението за финансиране по МВУ се посочва, че държавите членки следва да събират неправомерно изплатените суми от крайните получатели. От държавите членки обаче не се изисква да връщат възстановените средства в бюджета на ЕС, освен ако те не бъдат счетени за недостатъчни от Комисията<sup>21</sup>. Въпреки че това би могло да бъде стимул за държавите членки да събират средства, то противоречи на подхода при други фондове на ЕС, съгласно който всички неправомерно изразходвани средства следва да бъдат върнати обратно в бюджета на ЕС (например в областта на научните изследвания) или да бъдат оттеглени и заменени с редовно разходвани средства (например в областта на сближаването). Освен това, в съответствие със споразуменията за финансиране, при случаи на измами в областта на обществените поръчки, държавите членки трябва да предоставят доказателства на Комисията, че са събрали суми само от крайния получател, т.е. от възлагащия орган, но не и например от други страни, участващи в измамни схеми, които са сключили договор с получателя<sup>22</sup>. Това ограничение може да подкопае възпиращия ефект на налагането на мерки за събиране на вземания.

**85** В този контекст ЕСП отбелязва, че една от четирите включени в извадката държави членки, **Италия**, прилага практиката, възприета при други фондове на ЕС, въпреки че не е изрично препоръчана от Комисията, и оттегля проекти, обект на текущо разследване на измами, от искането за плащане, изпратено до Комисията. Освен това в **Италия** и **Испания** са предвидени разпоредби за спиране на плащанията към получателите, ако бъде установен случай на предполагаема измама.

---

<sup>21</sup> C/2024/4618, Известие на Комисията „Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост“, приложение IV.

<sup>22</sup> C/2024/4618, Известие на Комисията „Насоки относно плановете за възстановяване и устойчивост“, раздел V, стр. 18.

## По-голямата част от средствата ще бъдат събрани след 2026 г.

- 86** Комисията информира ЕСП, че обикновено трябва да изчака окончателното съдебно решение, преди да поиска от държавите членки доказателства, че средствата, засегнати от измами, са били събрани в достатъчен размер. Периодът от време между повдигането на обвинение и окончателното съдебно решение може да бъде значителен. Тъй като към момента на одита на ЕСП много малко случаи на измами по МВУ са достигнали до етап на съдебно решение, Европейската прокуратура все още не разполага с данни за продължителността на разследването от момента на повдигане на обвинение до окончателното съдебно решение. По-голямата част от респондентите в проучването на ЕСП, а именно 71 %, заявяват, че са необходими между 2 и 5 години от началото на разследването до окончателното съдебно решение, а други 27 % съобщават, че този процес отнема над 5 години.
- 87** В посетените от ЕСП държави членки органите на **Италия** информираха ЕСП, че през 2024 г. са започнати процедури по повдигане на обвинения във връзка с проекти, декларирани в искането за плащане от 2021 г. Това показва, че случаите на измама често ще бъдат потвърждавани чрез окончателно съдебно решение след края на изпълнението на МВУ през декември 2026 г.
- 88** След 30 септември 2026 г.<sup>23</sup> Комисията вече няма да получава декларации за управлението — основния инструмент, използван от държавите членки за уведомяване на Комисията относно събирането на недължимо платени средства по МВУ. Тъй като повечето корекции във връзка с извършени измами ще бъдат направени след тази дата, липсата на структуриран механизъм за докладване на събраните средства по МВУ поражда риск Комисията да не разполага с необходимата информация за проследяване на случаите и вследствие на това да не събира дължимите средства, когато държавите членки не са изпълнили тази задача задоволително (вж. точка **81**).

---

<sup>23</sup> COM (2025) 310, Съобщение на Комисията относно NextGenerationEU.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Jan Gregor — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 16 декември 2025 г.

*За Европейската сметна палата*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy  
*Председател*

# Приложения

## Приложение I — Относно настоящия одит

### Въведение

#### Законодателство на ЕС в областта на измамите

- 1) ЕС (представяван от Комисията) и държавите членки носят съвместна отговорност за противодействие на измамите и всички други незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на ЕС<sup>1</sup>. Това задължение обхваща всички приходни и разходни програми на ЕС и всички области на политиката.
- 2) Измама, засягаща финансовите интереси на ЕС, се определя<sup>2</sup> като всяко умишлено действие или бездействие, свързано с:
  - използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства от общия бюджет на ЕС или от бюджетите, управлявани от ЕС или от негово име,
  - неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат, или
  - неправилното използване на такива средства за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени.

---

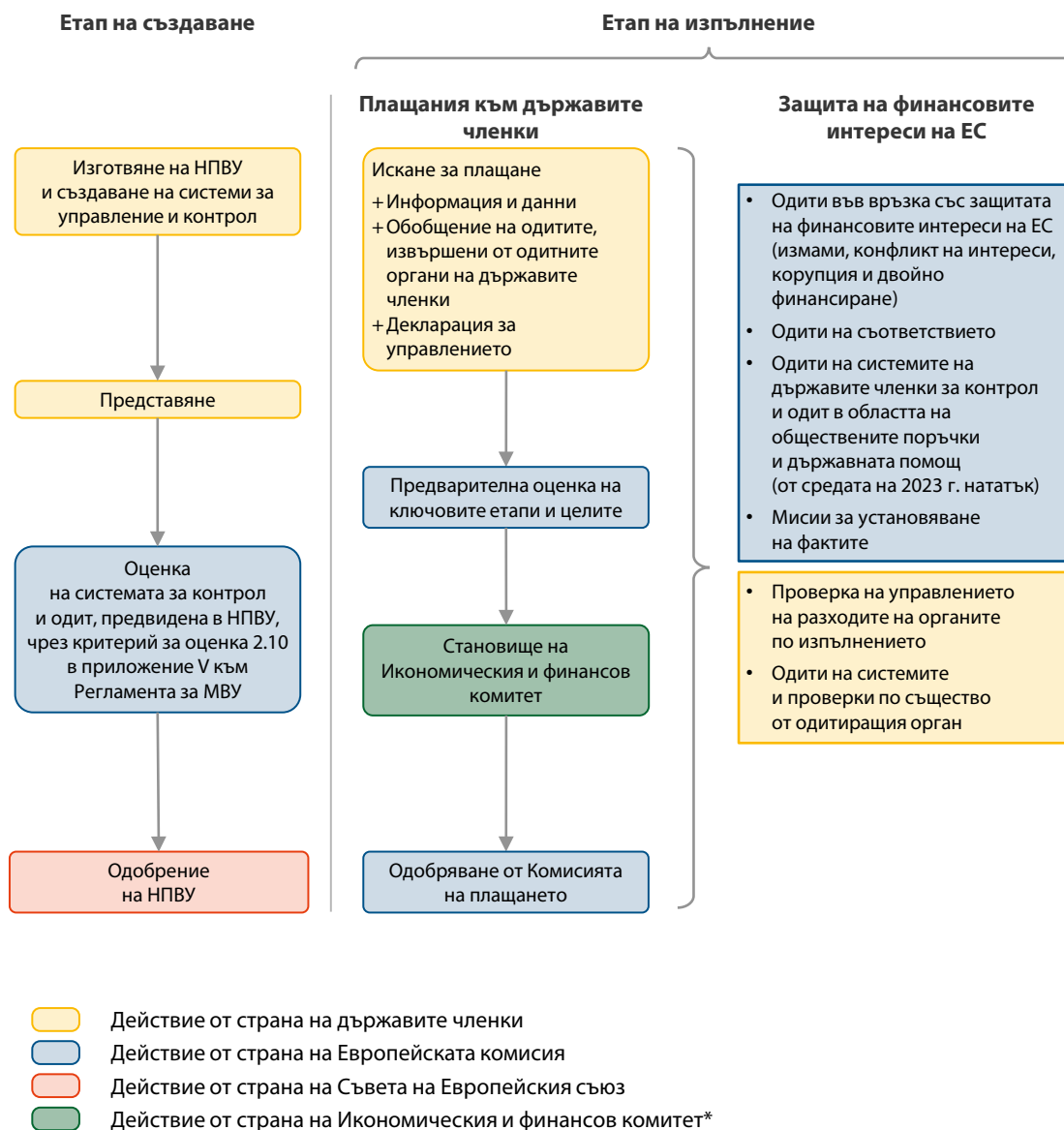
<sup>1</sup> Член 325 от ДФЕС.

<sup>2</sup> Член 3 от Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директива за защита на финансовите интереси).

## Рамка за управление и контрол на МВУ за защита на финансовите интереси на ЕС от измами

- 3) МВУ налага специална рамка за контрол на ниво Комисия и държави членки с оглед осигуряване на защита на финансовите интереси на ЕС от измами (вж. *фигура 1*).

**Фигура 1 | Елементи на системата на Комисията за контрол на МВУ**



\* Комитетът насърчава координацията на политиките между държавите членки и се състои от висши служители от администрациите и централните банки на държавите членки

Източник: ЕСП.

## Рамка на Комисията за контрол в областта на борбата с измамите

- 4) Комисията носи отговорност за защитата на финансовите интереси на ЕС от измами. Това включва получаване на достатъчна увереност от държавите членки, че техните системи ефективно предотвратяват, разкриват и коригират измами, корупция, конфликт на интереси (т.е. сериозни нередности) и двойно финансиране<sup>3</sup>.
- 5) Рамката на Комисията за контрол, прилагана с цел защита на финансовите интереси на ЕС от измами, включва:
  - оценка на НПВУ на държавите членки, която обхваща и проверка на ефективността на системите за контрол в областта на борбата с измамите, изложени в техните планове; и
  - одити на системите за контрол на държавите членки, въведени с цел предотвратяване, разкриване и коригиране на измами, и на спазването на условията, определени в споразуменията за финансиране и за заем (одити във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС).
- 6) Комисията може да намали подкрепата на дадена държава членка по МВУ (чрез намаляване на разпределеното за нея финансиране или събиране на вече изплатени средства), ако установи:
  - сериозни нередности (в т.ч. измами), засягащи финансовите интереси на ЕС, които не са били коригирани от държавата членка, или
  - сериозни нарушения на задълженията, определени в споразуменията за финансиране или за заем<sup>4</sup>, като например задължението за предприемане на подходящи мерки за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами.
- 7) Съответният генерален директор в Комисията предоставя декларация за достоверност в рамките на Годишния отчет за дейността. Тази декларация представлява основният инструмент за докладване относно това дали е налице достатъчна увереност по отношение на прилагането на пропорционално намаляване на финансирането в случаи на измама или сериозно нарушение на задължение по споразумението за финансиране по МВУ, както и относно другите два стълба, свързани с предоставянето на увереност.

---

<sup>3</sup> Регламент за МВУ, съображение 54 и член 22, параграф 1.

<sup>4</sup> Пак там, член 22, параграф 5.

- 8) В стратегията на Комисията за борба с измамите от 2023 г. се подчертава нейният ангажимент за систематично предотвратяване и разкриване на измами по МВУ чрез анализ на риска и провеждане на одити, насочени към защита на финансовите интереси на ЕС<sup>5</sup>. В своите насоки Комисията препоръчва органите на държавите членки да обхванат пълния цикъл за борба с измамите (вж. *фигура 2*), който включва предотвратяване, разкриване, коригиране и докладване на измамите.

## Фигура 2 | Цикъл за борба с измамите



Източник: ЕСП, въз основа на насоките на Комисията.

## Рамка на държавите членки за контрол в областта на борбата с измамите

- 9) Държавите членки са задължени да прилагат ефективна и ефикасна система за вътрешен контрол, да предприемат подходящи мерки за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами и правни действия за събиране на неправомерно изплатени средства<sup>6</sup>. Държавите членки могат да използват своите съществуващи национални системи за управление и контрол и съответните органи, включително тези, които функционират при други фондове на ЕС, като например европейските структурни и инвестиционни фондове, или тези, които участват в управлението на националния им бюджет.

<sup>5</sup> COM (2023) 405, „План за действие във връзка със Стратегията на Комисията за борба с измамите — преразглеждане през 2023 г.“.

<sup>6</sup> Регламент за МВУ, член 22, параграфи 1 и 2.

- 10) Когато представят на Комисията своите първоначални или преразгледани НПВУ, държавите членки трябва да включат информацията относно механизмите на системата им за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами<sup>7</sup>.
- 11) Основните органи в системите за контрол и одит на държавите членки са:
- а) **Координиращ орган** за изпълнението на МВУ, определен от държавата членка. Този орган носи цялостна отговорност за мониторинга на изпълнението на НПВУ от името на държавата членка и изпълнява роля на единно звено за контакт за Комисията;
  - б) **Органи по изпълнението (обикновено министерства или агенции)**, които отговарят за изпълнението на отделните мерки. Тези органи, съвместно с делегираните органи по изпълнението или контролните органи, имат за основна задача да следят за изпълнението на мерките, но също така отговарят за проверките за липса на сериозни нередности (измами, корупция и конфликт на интереси), за да се осигури необходимата увереност относно защитата на финансовите интереси на ЕС за координиращия орган и подписването на декларацията за управлението; и
  - в) **Одитният орган** извършва одити на системите и проверява отделни случаи на подкрепа за инвестиции и реформи, включително ефективното справяне с риска от измами, корупция, конфликт на интереси. Този орган следва да е функционално независим от органите, отговорни за прилагането на мерките по МВУ в рамките на държавата членка, както и да разполага с достатъчно ресурси, за да изпълнява одитните си отговорности по отношение на МВУ.
- 12) По време на етапа на изпълнение държавите членки трябва да прилагат към всяко искане за плащане декларация за управлението, удостоверяваща, че техните системи за контрол предоставят необходимите гаранции, че средствата се управляват в съответствие с всички приложими правила, по-специално правилата за избягване на сериозни нередности и двойно финансиране. Държавите членки трябва също така да предоставят обобщение на извършените одити, включително всички установени слабости или случаи на измама, както и предприетите корективни действия.

---

<sup>7</sup> Пак там, критерий за оценка 2.10, член 18, параграф 4, буква с) и приложение V.

## Обхват и подход на одита

- 13) Целта на настоящия одит е да се оцени ефективността на системите, създадени от Комисията и държавите членки в рамките на МВУ, за защита на финансовите интереси на ЕС от измами. ЕСП разглежда дали:
- Комисията е допринесла за подобряване на рамката на МВУ за борба с измамите чрез определянето на ключови изисквания и извършването на одити на системите на държавите членки;
  - държавите членки са въвели подходящи мерки за предотвратяване и откриване на измами;
  - процедурите за докладване и коригиране на измами са достатъчни, за да осигурят защита на финансовите интереси на ЕС.
- 14) По отношение на държавите членки ЕСП разглежда данни за периода до декември 2024 г., а по отношение на Комисията — до юли 2025 г. Поради липсата на подробни изисквания за борба с измамите в нормативната рамка на МВУ ЕСП оцени ефективността на системите на държавите членки за предотвратяване и разкриване на измами спрямо насоките на Комисията, които ЕСП счита за подходящи за тази цел<sup>8</sup>. По отношение на докладването и коригирането на измами ЕСП използва собствени критерии, разработени въз основа на практиката в европейските структурни и инвестиционни фондове, тъй като счита, че в насоките на Комисията не се предвиждат достатъчно мерки за защита на финансовите интереси на ЕС.
- 15) Настоящият одит допълва [Специален доклад 07/2023 на ЕСП „Система на Комисията за контрол на Механизма за възстановяване и устойчивост“](#), в който бяха установени проблеми, свързани с докладването на измами, и [Специален доклад 09/2025 „Системи за гарантиране на съответствието на разходите по МВУ с правилата за обществените поръчки и държавната помощ“](#), в който се констатира, че Комисията не е била в състояние да получи достатъчна увереност относно ефективността на системите за вътрешен контрол на държавите членки по отношение на разходите по МВУ.

---

<sup>8</sup> Например „Насоки относно оценката на системите за вътрешен контрол, въведени от държавите членки в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост“, Европейска комисия, 2023 г.; „Оценка на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите“, Европейска комисия, 2014 г.

16) За настоящия одит ЕСП:

- разгледа отговорностите и изискванията на Комисията и държавите членки за борба с измамите, определени в правната рамка;
- проведе интервюта и срещи с представители на Комисията;
- проведе интервюта и срещи с представители на извадка от органи по МВУ в четири избрани държави членки (органи по изпълнението, координиращи органи и одитни органи), както и с други ключови заинтересовани страни, участващи в борбата с измамите в рамките на МВУ;
- извърши преглед рамката на Комисията за контрол на борбата с измамите, включително нейната одитна стратегия, изпълнението на одити на системите, обхващащи защитата на финансовите интереси на ЕС, и насоките, предоставени на държавите членки;
- извърши ИТ одит на използването на Arachne за целите на борбата с измамите в избраните държави членки (ефективността на Arachne не попада в обхвата на ЕСП);
- направи преглед на рамката за контрол на избраните държавите членки в областта на борбата с измамите и на прилагането на мерките за борба с измамите, включително проверките за липса на измами за избрани цели/ключови етапи;
- анализира корективните мерки на Комисията и избраните държавите членки;
- провери дали избраните държави членки докладват за установените измами чрез декларацията за управлението.

17) ЕСП избра четири държави членки: Дания, Италия, Румъния и Испания.

Подборът на ЕСП се основава на няколко фактора, включително броя на случаите по МВУ, разследвани от Европейската прокуратура, критичните и много важните констатации, издадени в рамките на проведените от Комисията одити във връзка със ЗФИС, разпределените финансови средства за МВУ и обема на плащанията, извършени в периода до юли 2024 г. Във всяка държава членка ЕСП оцени системите за борба с измамите, прилагани от координиращия орган, одитния орган и два органа по изпълнението, избрани въз основа на риска измежду одитираните преди това от Комисията органи.

- 18) ЕСП се консултира също така с Европейската прокуратура и ОЛАФ, за да придобие по-задълбочено разбиране за техните роли в рамката за борба с измамите във връзка с МВУ.
- 19) ЕСП също така проведе проучване сред органите по МВУ относно действията им за защита на МВУ от измами. Бяха получени отговори от 113 органа по МВУ в 24 държави членки. Проучването беше изпратено по електронна поща на 19 ноември 2024 г. То беше насочено към всички координиращи и одитни органи на държавите членки, както и към 107 органа по изпълнението, разгледани от Комисията в нейните одити във връзка със ЗФИС. Процентът на респондентите е съответно 85 %, 67 % и 74 %.
- 20) С настоящия одит ЕСП има за цел да допринесе за укрепването на системите на МВУ за защита на финансовите интереси на ЕС от измами както на равнището на Комисията, така и на равнището на държавите членки. Тъй като се планира най-големите инвестиции да бъдат извършени към края на МВУ, случаи на измами вероятно ще бъдат установени с приближаването на края на периода на изпълнение на инструмента или на по-късен етап. Констатациите и препоръките на ЕСП са от значение и за бъдещи инструменти, основани на модели на финансиране, сходни с тези на МВУ.

## Приложение II — Използване на Arachne в Механизма за възстановяване и устойчивост

### Риск от измама в Arachne

- 1) Arachne е интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и оценка на риска, разработен от Комисията с цел подкрепа на управляващите органи при упражняването на административен контрол и извършването на проверки на управлението. Той има за цел да допълни данните, предоставени от държавите членки, с публично достъпна информация, с цел да се установят въз основа на набор от показатели проектите, бенефициентите, договорите, изпълнителите и подизпълнителите, при които е налице повишен риск от измами, конфликти на интереси или други нередности. Този инструмент може да предостави на органите полезна информация относно възможните рискове и в резултат на това да бъдат извършени по-нататъшни разследвания.
- 2) В Arachne са определени седем категории риск в следните области: обществени поръчки, управление на договори, допустимост, изпълнение, основателност, концентрация и сигнали във връзка с репутационни рискове и измами. Arachne изчислява оценки на риска за всеки проект, бенефициент, договор и изпълнител, за да помогне за идентифицирането на по-висок риск за всяка категория.

- 3) Анализът на риска от измами се извършва в категорията „Сигнали за репутационни рискове и измами“. В тази категория има 33 показателя за риск:
- финансови рискове: общите финансови резултати на бенефициентите, партньорите по проекта, изпълнителите, подизпълнителите и членовете на консорциума въз основа на данни от финансовите отчети;
  - рискове, свързани с взаимоотношения: наличие на връзки между бенефициентите, партньорите по проекта, изпълнителите, подизпълнителите и членовете на консорциума и техните официални представители и свързаните с тях лица;
  - репутационни рискове: асоцииране с дейности, които евентуално биха могли да доведат до накърняване на репутацията (напр. фалити);
  - рискове, свързани със санкции: идентифициране на бенефициенти, партньори по проекта, изпълнители, подизпълнители и членове на консорциума или техни официални представители и свързани с тях лица, включени в „черен списък“ или в други списъци със санкции;
  - рискове, свързани с промени: всякакъв вид промени в структурата, наименованието, адреса или директорите на дружеството.
- 4) Всеки показател има стойност и относително тегло в диапазона между 5 и 20. Въз основа на наличните показатели и техните относителни тегла Arachne изчислява обща оценка на репутационните рискове и рисковете от измами, като агрегира 10-те най-високи стойности на наличните показатели, и след това разделя резултата на сумата от теглата на 10-те налични показателя, претеглени по най-високата стойност. Резултатите от изчислението, заедно с резултата за всеки показател и съответните подробности, се представят в доклад, генериран от системата. Даден проект може да получи оценка на риска между 0 и 50.

## Обща оценка на използването на Arachne (Дания, Италия, Румъния)

### Наличие на насоки

- 5) За избраните държави членки ЕСП установи, че **Италия** е разработила насоки на национално ниво, в които се описва правната рамка за използването на Arachne, а всеки орган в извадката на ЕСП е изготвил допълнителни насоки, в които се предоставят по-подробни указания как се използва инструментът. В **Румъния** органите по изпълнението също са изготвили насоки, докато в **Дания** само одитният орган използва Arachne и е разработил съответните указания.

### Редовно използване на проверки и одити и мониторинг на оценките на риска

- 6) В **Италия** органите по изпълнението и одитният орган извършват проверки за измами, като използват Arachne. Органите по изпълнението съсредоточават проверките си върху бенефициенти, участващи в проекти, а резултатите се документират в конкретни контролни листове. Одитният орган използва доклади от инструмента за извършването на оценки на риска, както и при одити на съответствието и проверки по същество.
- 7) В **Румъния** координиращият орган препоръчва органите по изпълнението да извършват проверки в Arachne само ако има индикатори за възможна измама. Един от двата избрани от ЕСП органа по изпълнението е определил в началото на периода на изпълнение на мерките по МВУ в какъв момент от жизнения цикъл на проекта Arachne следва да се използва за проверка за измами. Другият орган по изпълнението е направил това едва през 2025 г. след одита на ЕСП.
- 8) В **Дания** Arachne се използва изключително от одитния орган. Веднъж годишно проектите и бенефициентите с обща оценка на риска в категорията „Сигнали за репутационни рискове и измами“, надвишаваща 40 от общо 50, се избират от одитния орган за по-нататъшно разследване от органите по изпълнението. Органите по изпълнението трябва да разгледат резултата за всеки показател, да оценят мерките си за контрол и да предоставят обяснение на одитния орган относно начина, по който самите те планират да намалят установените рискове.

- 9) И трите включени в извадката държави членки, използващи Arachne, разглеждат категорията „Сигнали за репутационни рискове и измами“, за да проверят общия резултат в тази рискова категория. Не всички държави членки обаче са определили ясно етапа от жизнения цикъл на проекта, когато инструментът следва да се използва. **По отношение на мониторинга** на рисковете в Arachne, системата преизчислява ежеседмично оценките на риска. Когато оценката на риска се промени, предишните стойности се запазват и показват в хронологичен ред. Инструментът предоставя функционалност „Изпращане на предупреждение“, благодарение на която потребителите получават имейл при изпълнението на определени условия. ЕСП обаче установи, че нито една от държавите членки не използва тази функционалност или защото не е знаела за нея (Дания), или защото счита, че ползата е ограничена (Италия).

### **Достъп, предоставен на персонала**

- 10) В **Италия** координиращият орган предоставя достъп на служители на органите по изпълнението, които участват пряко или непряко в проверките за измами. В **Румъния** координиращият орган предоставя достъп на персонала, определен от всеки орган по изпълнението. В **Дания** достъпът е ограничен само до двама членове на одитния орган, отговарящи за качването и извличането на данни.

### **Качване на точни и достатъчни данни**

- 11) В **Италия** данни се събират систематично и се качват ежемесечно от координиращия орган. В **Дания** одитният орган събира данни от органите по изпълнението и ги качва в ИТ инструмента на всеки три месеца. В **Румъния** органите по изпълнението отговарят за събирането и качването на данни, а координиращият орган препоръчва качването да се извършва на всеки 3 месеца. Той обаче не наблюдава количеството на качените данни.
- 12) Съществуват значителни различия в броя на проектите по МВУ, качени в Arachne. Към май 2025 г. Италия е качила над 275 000 проекта, Дания — 82 000, а Румъния почти 8 000. С изключение на Италия, която следи отблизо качването на данни и е качила 97 % от изпълнените проекти в Arachne, държавите членки не разполагат с цялостна информация за това дали всички проекти са били качени в Arachne.

## Съкращения

Съкращение	Определение / Обяснение
<b>AFCOS</b>	Координационна служба за борба с измамите, определена от държава членка
<b>EPPO</b>	Европейска прокуратура
<b>IGAE</b>	Intervención General de la Administración del Estado (орган за вътрешен контрол в публичния сектор в Испания)
<b>ГД „Икономически и финансови въпроси“ (ECFIN)</b>	Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Европейската комисия
<b>ЗФИС</b>	Защита на финансовите интереси на Европейския съюз
<b>МВУ</b>	Механизъм за възстановяване и устойчивост
<b>НПВУ</b>	Национален план за възстановяване и устойчивост
<b>ОЛАФ</b>	Европейска служба за борба с измамите

## Речник на термините

Термин	Определение / Обяснение
<b>Декларация за управлението</b>	Декларация, придружаваща искането за плащане на държавата членка, в която се потвърждава, че са изпълнени условията за получаване на финансиране, че цялата подкрепяща информация е пълна и точна и че държавата членка е получила увереност, че са спазени всички приложими правила.
<b>Интелигентен анализ на данни</b>	Процес на анализиране на големи масиви от данни с цел откриване на модели и тенденции в наличната информация.
<b>Ключов етап</b>	Мярка от качествено естество за напредъка на дадена държава членка в изпълнението на определена реформа или инвестиция от нейния план за възстановяване и устойчивост.
<b>Ключов етап, свързан с контрола</b>	Специфично изискване, свързано със системите за одит и контрол на дадена държава членка, което трябва да бъде изпълнено, преди държавата да може да получи финансиране по МВУ.
<b>Краен получател</b>	Физическо или юридическо лице, което получава средства по МВУ за изпълнение на мярка, включена в плана за възстановяване и устойчивост на дадена държава членка.
<b>Механизъм за възстановяване и устойчивост</b>	Механизъм на ЕС за финансова подкрепа, разработен за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от COVID-19, и стимулиране на възстановяването, както и за посрещане на предизвикателствата, свързани с бъдещите екологични и цифрови промени.
<b>(Национален) план за възстановяване и устойчивост</b>	Документ, в който се излагат планираните от дадена държава членка реформи и инвестиции по Механизма за възстановяване и устойчивост.
<b>Проверка на управлението</b>	Процедура, съчетаваща административни проверки и проверки на място, която има за цел да гарантира, че финансираните от ЕС стоки, услуги и строителни работи са доставени и че декларираните разходи са допустими и са в съответствие с приложимото законодателство и правила.
<b>Пряко управление</b>	Управление на даден фонд или програма на ЕС само от Комисията, за разлика от споделеното управление или непрякото управление.
<b>Решение за изпълнение на Съвета</b>	Документ, чрез който въз основа на оценка на Комисията Съветът одобрява плана за възстановяване и устойчивост на дадена държава членка.
<b>Система за управление на нередностите</b>	Приложение, което държавите членки използват, за да докладват на ОЛАФ за нередности, включително подозрения за измами.
<b>Цел</b>	Количествено измерване на напредъка на дадена държава членка в изпълнението на дадена реформа или инвестиция.

## Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2026-06>

## Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/sr-2026-06>

## Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав V „Финансиране и административно управление на ЕС“ с ръководител Jan Gregor — член на ЕСП. Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Katarína Kaszasová със съдействието на James Verity — ръководител на нейния кабинет, и Iveta Turčanová — аташе в кабинета; Judit Oroszki — главен ръководител; Tiberiu Popa — ръководител на задача; Adrian Rosca, Aleksejs Cekalovs, Paolo Murgia, Gabriela Barbieri — одитори. Christos Aspris и Mattia Belli предоставиха помощ за обработката на данни. Jesús Nieto Muñoz и Cynthia Matala-Tala предоставиха подкрепа за графичното оформление. Valérie Temprez предостави секретарска подкрепа.



*От ляво надясно:* Jesús Nieto Muñoz, Cynthia Matala-Tala, Christos Aspris, Gabriela Barbieri, Aleksejs Cekalovs, Katarína Kaszasová, James Verity, Tiberiu Popa, Adrian Rosca, Judit Oroszki, Paolo Murgia, Iveta Turčanová, Mattia Belli.

# АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторното използване.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимка на корицата: © tong2530 – stock.adobe.com.

Фигура 5 — изображения: тази фигура е създадена с ресурси от [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Всички права са запазени.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна eигора.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

## Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-6479-6	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/2297906	QJ-01-26-001-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6480-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/5486744	QJ-01-26-001-BG-N

## ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 06/2026](#) „Борба с измамите по МВУ — процесът по укрепване на рамката продължава“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Предвид размера и модела на изпълнение на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) е важно рискът от измами да се управлява ефективно. Поради тази причина Европейската сметна палата (ЕСП) разгледа системите за борба с измамите по МВУ както на равнището на Европейската комисия, така и на равнището на държавите членки. Тя установи, че Комисията е предприела мерки за подобряване на рамката за борба с измамите по МВУ, но все още се наблюдават слабости. Сред тях са липсата на подробни изисквания по отношение на борбата с измамите, недостатъчни мерки в тази област в някои държави членки и непълни данни относно случаите на предполагаема измама. Тези недостатъци увеличават риска от загуба на средства на ЕС поради измами. ЕСП отправя препоръка към Комисията да предостави по-подробни указания относно борбата с измамите по МВУ, както и да укрепи собствените си процеси за одит и проверка. Одиторите препоръчват също така при сходни инструменти в бъдеще в съответните регламенти да бъдат включени подробни изисквания от самото начало.

*Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.*



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/contact](https://eca.europa.eu/bg/contact)  
Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Социални медии: @EUauditors