

Стратегия на Комисията за борба с измамите

Детайлна, но недостатъчно амбициозна



Съдържание

Точки

01—14 | Основни послания

01—06 | Защо тази област е от значение

07—14 | Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 08—10 | Стратегията на Комисията за борба с измамите като цяло следва добрите практики, но са налице някои концептуални слабости
- 11—12 | Плановите за действие обхващат целия цикъл на борба с измамите, но действията често не са достатъчно амбициозни
- 13—14 | Извършват се мониторинг и докладване, но те не отразяват напълно напредъка, резултатите или въздействието

15—83 | Подробни констатации и оценки

15—43 | Стратегията на Комисията за борба с измамите като цяло следва добрите практики, но са налице някои концептуални слабости

- 19—26 | Структурите на управление определят ролите и отговорностите в областта на борбата с измамите, но не всички механизми на институционално равнище се използват за въвеждане на подобрения
- 27—34 | Стратегията за борба с измамите съответства на основните принципи за управление на риска от измами, но съществуват недостатъци в оценката на риска
- 35—43 | Стратегиите за борба с измамите на ниво служби до голяма степен следват насоките на ОЛАФ, с някои изключения

44—63 | Плановите за действие обхващат целия цикъл на борба с измамите, но действията често не са достатъчно амбициозни

- 47—57 | Плановите за действие обхващат ключови области, но действията не са последователно свързани с целите и не са еднакво ясни
- 58—63 | Комисията счита, че повечето действия са изпълнени, но те невинаги могат да бъдат оценени спрямо заложеното в плана и често не са достатъчно амбициозни

- 64—83 | Извършват се мониторинг и докладване, но те не отразяват напълно напредъка, резултатите или въздействието**
- 67—71 | Мониторингът от страна на службите е с различно качество и степен на детайлност
- 72—80 | Докладването е подобро, но все още е съсредоточено върху приключването на дейностите, а не върху резултатите или въздействието
- 81—83 | Въздействието на стратегията на Комисията за борба с измамите не е напълно оценено

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Проследяване на изпълнението на препоръките от Специалния доклад на ЕСП от 2019 г. относно измамите при разходването на средства на ЕС, свързани с настоящия доклад

Приложение III — Подход на ЕСП за оценка на яснотата, измеримостта и уместността на действията

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Хронология

Одитен екип

01

Основни послания

Защо тази област е от значение

01 През периода 2021—2027 г. Европейската комисия, в сътрудничество с държавите — членки на ЕС, управлява годишен бюджет от почти 200 млрд. евро. Комисията и държавите членки споделят отговорността за защитата на финансовите интереси на ЕС и за борбата с измамите и други незаконни дейности¹. За да изпълни тази отговорност по ефективен начин и да възпре злоупотребите, Комисията трябва да разполага със системи за контрол с цел предотвратяване, откриване и коригиране на такива дейности². [Рамката за вътрешен контрол на Комисията от 2017 г.](#) изисква, наред с другото, прилагането на стратегия за борба с измамите както на нивото на институцията, така и на нивото на отделните ѝ служби. Тази стратегия следва да осигури рамка за защита на бюджета на ЕС.

02 В стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ), приета през 2019 г. и допълнена от актуализиран план за действие през 2023 г., се определя рамката на Комисията за предотвратяване, разкриване и реагиране на измами, които засягат разходите и приходите на ЕС. В [каре 1](#) са обобщени основните елементи на тази стратегия, включително връзката между оценката на риска от измами, стратегическите цели, определени в СКБИ, и тяхното изпълнение чрез действия на нивото на институцията и стратегии за борба с измамите на отделните ѝ служби.

¹ Член 325 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#).

² Член 36 от [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2024/2509](#) за финансовите правила, приложими за общия бюджет на ЕС.

Каре 1

Обща информация за стратегията на Комисията за борба с измамите

Стратегията следва логична структура:

- 1) **оценка на риска от измами** — установяване на уязвимостите и рисковете от измами, засягащи разходите на ЕС;
- 2) **стратегически цели** — определяне на приоритети за преодоляване на установените уязвимости през целия цикъл на борбата с измамите (предотвратяване, разкриване, разследване и коригиране);
- 3) **планове за действие** — изпълнение на конкретни действия на нивото на институцията и на отделните ѝ служби за постигане на стратегическите цели.

В стратегията се определят **седем цели**, насочени към укрепване на рамката на ЕС за борба с измамите:

- 1) **събиране и анализ на данни** — по-нататъшно подобряване на разбирането на моделите на измама, профилите на извършителите и уязвимостите на системите;
- 2) **координация, сътрудничество и процеси** — оптимизиране на координацията, сътрудничеството и работните процеси за борба с измамите;
- 3) **почтеност и спазване на правилата** — гарантиране, че създателите на политики и служителите на ЕС съблюдават най-високи стандарти на професионална етика;
- 4) **ноу-хау и оборудване** — осигуряване и подобряване на знанията и уменията за борба с измамите сред служителите на ЕС и осигуряване на подходящо техническо оборудване на равнището на държавите членки;
- 5) **прозрачност** — осигуряване и насърчаване на прозрачност;
- 6) **правна рамка** — подобряване на устойчивостта на измами на законодателството и други правни инструменти на ЕС;
- 7) **борба с измамите в областта на приходите** — засилване на мерките за борба с измамите, засягащи традиционните собствени ресурси и данъка върху добавената стойност.

Тези цели се изпълняват чрез действия **както на нивото на институцията, така и на нивото на нейните служби**.

- 03** Значението на мерките за борба с измамите нараства през последните години поради все по-големия размер на бюджета на ЕС и нововъзникващите тенденции и типологии на престъпленията. Рисковете от измами допълнително се усложняват от все по-широкото използване на изкуствен интелект, което прави сложните схеми за измами по-евтини за разработване, по-лесни за прилагане в голям мащаб и по-трудни за откриване, както и от факта, че икономическите дейности все по-често имат трансграничен характер.
- 04** Настоящият одит разглежда дали Комисията е създала и приложила надеждни стратегии за борба с измамите на ниво институция и служби, за да се справи с измамите при разходването на средства от ЕС. Европейската сметна палата (ЕСП) провери дали:
- Комисията е разработила своята стратегия за борба с измамите, включително свързаните с нея планове за действие на нивото на институцията и на отделните служби, в съответствие с добрите практики, извлечени от международните рамки за управление на борбата с измамите;
 - плановете за действие на Комисията на нивото на институцията и на отделните служби са допринесли за постигането на целите на стратегията за борба с измамите;
 - Комисията е наблюдавала правилно тяхното изпълнение и е докладвала за това.
- 05** Като част от одитната си дейност ЕСП извърши документни проверки и проведе интервюта със съответните служители на Комисията. Повече информация за обхвата и подхода на одита е представена в [приложение I](#).
- 06** ЕСП очаква препоръките от настоящия доклад да допринесат за подобряване на разработването и изпълнението на стратегията на Комисията за борба с измамите при разходването на средства от ЕС. Освен това препоръките следва да помогнат за засилване на ролята на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) в дейностите по предотвратяване и разкриване на измами. Одитната дейност на ЕСП ще послужи и при прегледа на рамката на ЕС за борба с измамите, започнат от Комисията през юли 2025 г.

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 07** Стратегията на Комисията за борба с измамите като цяло е изчерпателна, но планираните действия често не са достатъчно амбициозни. Въпреки че стратегията следва добрите практики за управление на риска от измами, съществуват слабости в предвидените процеси, особено по отношение на оценката на риска, което намалява нейната полезност. При някои от разработените от Комисията действия липсва яснота, което затруднява последователното изпълнение. На последно място, мониторингът и докладването от страна на Комисията се съсредоточават предимно върху изпълнението на стратегията, като се обръща ограничено внимание на резултатите и въздействието.

Стратегията на Комисията за борба с измамите като цяло следва добрите практики, но са налице някои концептуални слабости

- 08** Ролите и отговорностите на лицата и службите, ангажирани със стратегията за борба с измамите, като цяло са ясно определени. Колегиумът на членовете на Комисията носи цялостната отговорност за управлението на бюджета на ЕС и определя стратегическите цели и политическите приоритети, включително институционалната стратегия за борба с измамите. Комисията обаче работи съгласно децентрализиран модел, при който генералните директори носят отговорността за стратегиите за борба с измамите на съответните им дирекции. Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) има консултативна роля и може да издава неофициални коментари и препоръки за подобряване на стратегиите за борба с измамите на генералните дирекции и изпълнителните агенции на Комисията, колективно наричани в настоящия доклад „служби“. Изпълнението на тези коментари и препоръки се контролира от Общия управителен съвет на Комисията. ЕСП обаче установи, че на нивото на Общия управителен съвет не са били обсъждани въпроси, свързани с последващите действия по коментарите и препоръките на ОЛАФ, въпреки че това би могло допълнително да подобри стратегиите за борба с измамите на отделните служби. В резултат на това се ограничава възможността за упражняване на задълбочен институционален надзор (вж. точки [19—26](#)).



Препоръка 1

Да се засилят институционалният надзор и отчетността по отношение на стратегиите за борба с измамите

Комисията следва да се увери, че Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) докладва на Общия управителен съвет за всички отправени от тази служба препоръки, по които не са предприети последващи действия, както и за всички неразрешени въпроси, включително за съответните причини, посочени от различните служби.

Целеви срок за изпълнение — 2027 г.

- 09** Стратегията на Комисията за борба с измамите е съгласувана с основните принципи за управление на риска от измами — включително отговорност, оценка на риска от измами, смекчаване на рисковете, мониторинг и докладване — но продължават да съществуват слабости в начина, по който се извършва оценката на риска. Въпреки че институционалната стратегия е разработена чрез структурирана процедура, за съответната оценка на риска не са използвани систематично всички подходящи източници на информация, в т.ч. външен експертен опит. Освен това липсва анализ на вероятността от реализиране и въздействието на рисковете, установени от различните служби, и не са извършени количествени анализи поради недостатъчни данни и капацитет. Следователно оценката на риска не се основава на изчерпателен анализ, който да обхваща и въздействието на изкуствения интелект, и може да не е достатъчно задълбочена и надеждна.
- 10** Освен това от службите не се изисква нито да актуализират своите стратегии със същата честота, с която се актуализира стратегията на Комисията, нито систематично да оценяват дали са необходими такива актуализации. Почти една трета от службите не са актуализирали своите стратегии за борба с измамите на всеки три години съгласно общото правило, нито в началото на нова многогодишна финансова рамка. Това прави институционалния надзор върху рисковете от измами недостатъчно информативен (вж. точки [27](#)—[43](#)).



Препоръка 2

Да се подобри оценката на риска от измами

Комисията следва:

- а) да се увери, че специфичните оценки на риска от измами на отделните служби се актуализират своевременно, по-специално с цел да отразяват нововъзникващите тенденции при измамите, така че да допринасят по навременен и последователен начин за институционалната оценка на риска от измами;
- б) систематично да използва подходящи външни източници, като например академични изследвания, данни от международни организации за правоприлагане и криминално разузнаване и количествени анализи, при извършването на оценки на риска от измами както на институционално равнище, така и на равнището на отделните служби.

Целеви срок за изпълнение — 2028 г.

Плановете за действие обхващат целия цикъл на борба с измамите, но действията често не са достатъчно амбициозни

- 11** Комисията е изготвила планове за действие, чрез които се изпълняват стратегиите за борба с измамите на ниво институция и служби. ЕСП установи, че тези планове за действие са достатъчно детайлни, тъй като обхващат целия цикъл на борбата с измамите, с основен акцент върху предотвратяването и разкриването. Институционалният план за действие е насочен към стратегическите цели на Комисията (вж. [каре 1](#)), но след актуализацията от 2023 г. връзката между целите и действията не е толкова ясна, което затруднява оценката на това дали планираните действия са достатъчни и подходящо насочени към постигане на стратегическите цели. Освен това за много действия на ниво институция или служби липсват ясни срокове или, в случая на планираните многогодишни и текущи действия — междинни цели, което се отразява на това доколко те са полезни за планирането на ресурсите и последващите действия. На последно място, плановете за действие на отделните служби не включват всички съответни институционални действия и не всички действия са еднакво ясни, което възпрепятства измерването на постигнатия напредък (вж. точки [47—57](#)).

- 12** Службите на Комисията са отчетели всички действия като изпълнени или изпълнявани по план, но ЕСП успя да потвърди това само за около 80 % от тях. ЕСП установи също така, че над 20 % от действията на институционално ниво и над половината от действията на ниво служби не са достатъчно амбициозни. Вместо това те са насочени основно към изпълнението на рутинни или задължителни дейности, които вече се изискват от различни регламенти, вътрешни процедури или рамки за борба с измамите, и не обхващат изчерпателно съответните проблеми (вж. точки [58—63](#)).



Препоръка 3

Да се подобрят плановете за действие по стратегиите за борба с измамите

Комисията следва да подобри плановете за действие за борба с измамите на ниво институция и служби, като:

- ясно обвърже всяко действие със съответната цел,
- следи за това, че предвидените действия на ниво институция са отразени в съответните стратегии за борба с измамите на отделните служби,
- определи измерими крайни ефекти и срокове за всяко действие,
- определи междинни цели за многогодишните и текущите действия,
- направи плановете за действие за борба с измамите по-амбициозни чрез фокусиране върху действия за цялостно преодоляване на установените рискове от измами.

Целеви срок за изпълнение — 2028 г.

Извършват се мониторинг и докладване, но те не отразяват напълно напредъка, резултатите или въздействието

- 13** Конкретните характеристики на мониторинга, извършван от службите на Комисията, са различни — отделните служби използват показатели за мониторинг с различно качество, като при някои от тях липсват базови референтни стойности или конкретни срокове за приключване. Поради тези недостатъци не е възможно да се извърши пълна оценка на напредъка в изпълнението на плановете за действие и на постигнатите резултати.
- 14** Комисията докладва за изпълнението на стратегията за борба с измамите, но обикновено се съсредоточава върху актуалното състояние на отделните действия, без да отчита напредъка по отношение на целите на стратегията, както и върху приключването на дейностите, а не върху резултатите или въздействието. Качеството на докладване също варира между службите, като някои от тях предоставят по-подробна информация за изпълнението на плановете за действие в сравнение с други. Годишните доклади относно защитата на финансовите интереси на ЕС (доклади относно ЗФИ) предоставят повече информация за резултатите, отколкото в миналото, но ограниченията в качеството на данните все още могат да повлияят на точността на анализите и заключенията, представени в тях. Докладването от страна на Комисията на институционално ниво като цяло представя по-положителна картина, отколкото оценката на ЕСП, като въздействието на нейната стратегия за борба с измамите все още не е напълно оценено (вж. точки [66—83](#)).



Препоръка 4

Да се подобрят мониторингът и докладването на всички нива в Комисията

Комисията следва:

- а) да определи основен набор от общи показатели за крайните ефекти по отношение на действията на ниво институция и служби, за да се даде възможност за последователно наблюдение и обобщаване на резултатите на институционално ниво;
- б) да оценява и докладва ежегодно относно напредъка към постигането на целите на стратегията за борба с измамите, включително като набелязва областите, в които е необходимо подобрение.

Целеви срок за изпълнение — 2028 г. за буква а) и 2027 г. за буква б)

Подробни констатации и оценки

Стратегията на Комисията за борба с измамите като цяло следва добрите практики, но са налице някои концептуални слабости

15 Съгласно [Кодекса за добри практики при управлението на риска от измами и корупция](#) на Института по публични финанси и счетоводство (CIPFA) всяка организация следва:

- да определя рисковете от измами като част от своите рутинни механизми за управление на риска и да ги вписва в регистър на рисковете;
- да използва публикувани оценки на загубите от измами и, когато е уместно, свои собствени измервания, за да оцени експозицията си на риск от измами;
- въз основа на това да разработи подходяща стратегия за борба с измамите, насочена към тези рискове;
- редовно да извършва преглед и оценка на регистъра на рисковете и стратегията, така че те да останат приложими и актуални;

- да създаде многостепенна структура на правомощия за управление на риска от измами: един висш ръководител, който да разпространява информация за стратегията за борба с измамите и да подкрепя изпълнението ѝ, специално определен служител, който да отговаря за надзора на изпълнението, и екип за борба с измамите;
- да осигури подходящи ресурси за извършване на дейностите, свързани със стратегията за борба с измамите, въз основа на ежегодна оценка.

Освен това управителният орган на организацията следва да поеме отговорност за осигуряване на управлението на рисковете от измами и да се отчита за действията, които предприема.

16 ЕСП разглежда дали Комисията:

- е установила механизми за управление, в които се определят съответните роли и отговорности, в т.ч. определяне на ръководителите с правомощия за налагане на решения и промени на институционално ниво;
- е разработила своята институционална стратегия за борба с измамите въз основа на специфична цялостна оценка на риска от измами³, основана на широк набор от данни от различни източници, за да установи мащаба, естеството и причините за измами при разходването на средства на ЕС, като е обхванала целия цикъл на борбата с измамите и е съгласувала целите на стратегията с установените рискове.

³ [Fraud risk management guide \(Ръководство за управление на риска от измами\)](#), второ издание, изготвено по поръчка на Комитета на спонсориращите организации на Комисията Treadway (COSO), принцип 2; [Code of practice on managing the risk of fraud and corruption \(Кодекс за добри практики при управлението на риска от измами и корупция\)](#), Институт по публични финанси и счетоводство (CIPFA), принцип В.

17 ЕСП разглежда дали службите на Комисията:

- са разработили свои собствени стратегии за борба с измамите (СБИ) на равнище служба въз основа на оценка на риска от измами, която допринася за оценката на този риск на институционално ниво⁴ и е част от тяхната система за вътрешен контрол⁵;
- са определили цели в своите стратегии за борба с измамите, които са ясни и са в съответствие с целите на ниво институция;
- са актуализирали редовно своите стратегии за борба с измамите, за да отразят настъпващите вътрешни и външни развития, като например организационни промени, промени в контекста на риска от измами и актуализации на нормативната уредба или политиките.

18 ЕСП анализира въведените от Комисията механизми за управление както на институционално равнище, така и на равнището на отделните служби. Беше разгледана също така стратегията за борба с измамите (СКБИ) от 2019 г., за да се определи дали тя е разработена въз основа на адекватна оценка на риска от измами, обхващаща целия цикъл на борбата с измамите. ЕСП провери дали целите съответстват на уязвимостите, установени през 2019 г., и дали анализът на риска от 2023 г. е разкрил пропуски в обхвата. Въз основа на това ЕСП анализира дали целите на институционалната стратегия за борба с измамите и стоящите пред нея предизвикателства са отразени по подходящ начин на по-ниските равнища, т.е. чрез стратегиите на отделните служби. За тази цел беше разгледана извадка от стратегиите за борба с измамите и свързаните с тях документи на службите на Комисията, работещи при различни режими на управление, и бяха проведени интервюта със съответните служители.

⁴ COSO, принцип 3; CIPFA, принцип С.

⁵ CIPFA и Международна федерация на счетоводителите, [International framework: Good governance in the public sector \(Международна рамка: добро управление в публичния сектор\)](#), 2014 г., принцип F; Преразглеждане на рамката за вътрешен контрол, C (2017) 2373, принцип 8.

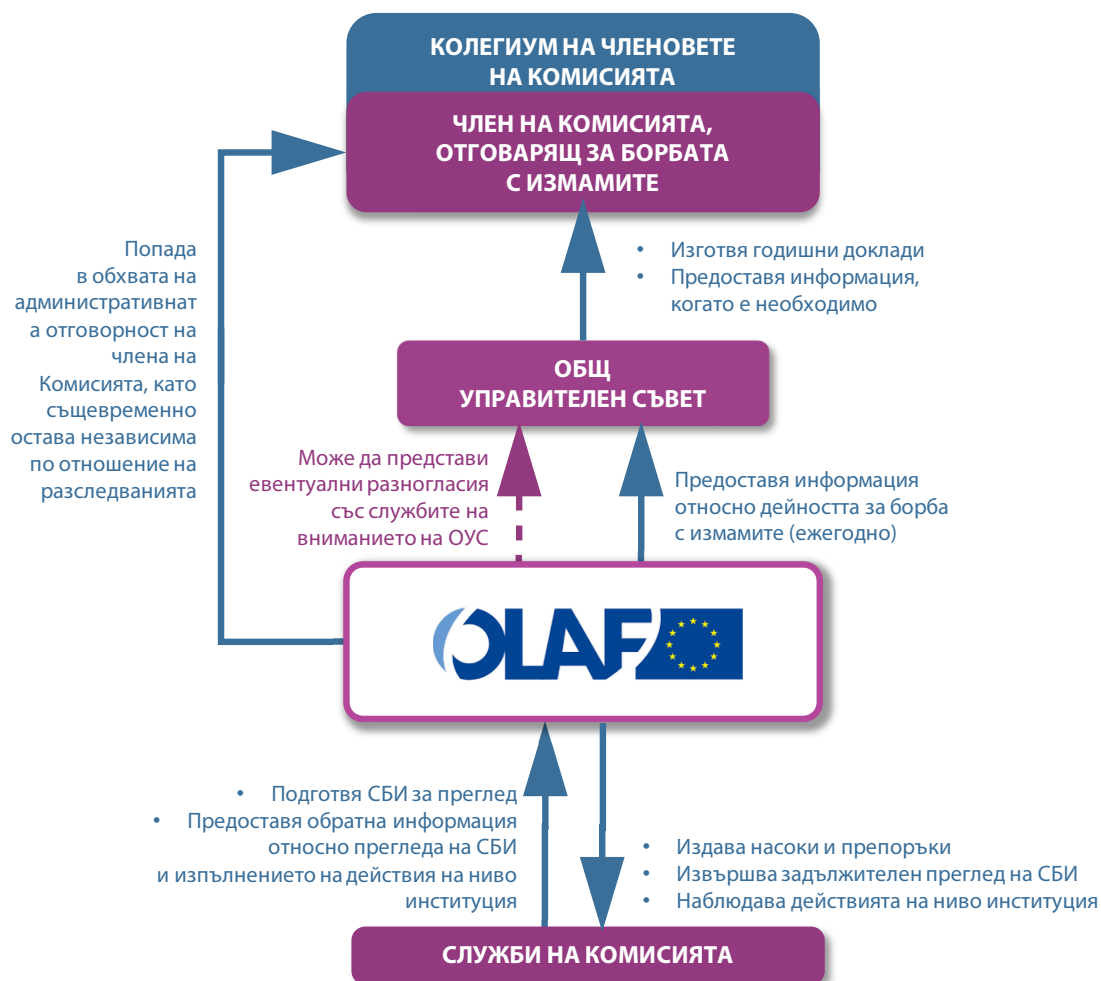
Структурите на управление определят ролите и отговорностите в областта на борбата с измамите, но не всички механизми на институционално равнище се използват за въвеждане на подобрения

Ролите и отговорностите на участниците в процеса на борба с измамите като цяло са ясно определени

- 19** Комисията извършва своята дейност съгласно модела на децентрализирано управление, при който всяка служба се ползва от висока степен на автономност под цялостната отговорност на колегиума на членовете на Комисията. Колегиумът носи цялостната отговорност за управлението на бюджета на ЕС и определя стратегически цели и приоритети на политиките (като например стратегията за борба с измамите), които осигуряват рамката за оперативните дейности⁶.
- 20** На [фигура 1](#) е показана управленската структура на Комисията по отношение на стратегията за борба с измамите.

⁶ Governance in the European Commission (Управление в Европейската комисия), C (2020) 4240.

Фигура 1 | Управленска структура на Комисията по отношение на стратегията за борба с измамите



Източник: ЕСП, въз основа на документа *Governance in the European Commission*, C (2020) 4240.

21 Правилата за управление в Комисията определят основните роли и отговорности на лицата и службите, ангажирани със стратегията за борба с измамите, както е показано по-долу.

- Членът на Комисията, отговарящ за бюджета, борбата с измамите и публичната администрация, отговаря за надзора на мерките в подкрепа на борбата с измамите⁷.
- Общият управителен съвет (ОУС) на Комисията, който се председателства от генералния секретар и в чийто състав влизат генералните директори, отговарящи за бюджета, човешките ресурси, сигурността и правните въпроси, осигурява надзор и стратегическо насочване по отношение на институционалните аспекти на борбата с измамите в Комисията, както и други въпроси. Веднъж годишно ОУС обсъжда стратегиите на Комисията за борба с измамите. По този въпрос не са проведени *ad hoc* срещи на равнището на ОУС, въпреки че тази възможност е предвидена в стратегията от 2019 г.
- Работата на ОЛАФ в областта на политиките попада в обхвата на политическата отговорност на члена на Комисията, отговарящ за борбата с измамите, докато разследващата ѝ функция е независима⁸. ОЛАФ е водещата служба за създаването и усъвършенстването на институционалната стратегия за борба с измамите. Тя има координираща и консултативна роля по отношение на стратегиите за борба с измамите на отделните служби на Комисията. ОЛАФ докладва на ОУС относно изпълнението на стратегиите на институционално ниво и на нивото на службите.
- На равнището на службите генералните директори (т.е. оправомощените разпоредители с бюджетни кредити) отговарят за разработването и прилагането на стратегии за борба с измамите, включително за възложените им институционални действия.
- Мрежата за предотвратяване и разкриване на измами, председателствана от ОЛАФ, е дискуссионен форум за експертите по борба с измамите на ниво служби. Мрежата провежда средно три пленарни заседания годишно. Заседанията се провеждат на ниво директори, макар и не ежегодно, както е предвидено в СКБИ (такива са проведени през 2022 г., но не и през 2023 г., 2024 г. и 2025 г.).

⁷ Писмо за определяне на ресора от председателя на Европейската комисия до кандидата за член на Комисията, отговарящ за бюджета, борбата с измамите и публичната администрация от 17 септември 2024 г.

⁸ Член 17 от Регламент № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ).

Службите на Комисията не вземат предвид систематично коментарите на ОЛАФ, за да подобрят своите стратегии за борба с измамите

- 22** В своята стратегия от 2019 г. Комисията признава, че „корпоративният надзор следва да бъде засилен от институционална гледна точка, за да се гарантира, че политиките на Комисията за борба с измамите са последователни и се придружават от надежден анализ“, както и че „подкрепата от страна на OLAF следва да бъде доразвита, за да има гъвкав корпоративен надзор върху управлението на риска от измама, при който се съблюдают отговорностите на [оправомощените разпоредители с бюджетни кредити]“.
- 23** При изпълнението на своята координационна и консултативна роля ОЛАФ трябва да извършва задължителни прегледи на проектите на стратегиите за борба с измамите на отделните служби и да наблюдава тяхното изпълнение. Службите следва да се консултират с ОЛАФ относно първоначалния проект, преди документът да бъде подложен на партньорска проверка. Комисията информира ЕСП, че този работен процес позволява почти всички коментари на ОЛАФ относно стратегиите за борба с измамите на отделните служби да бъдат разрешени чрез неформални консултации. ОЛАФ обаче не разполага със статистически данни относно броя на отправените коментари и какъв процент от тях са приети от съответните служби. Ако останат неразрешени въпроси, ОЛАФ може да отправя препоръки, а службите трябва да представят писмена обосновка, ако решат да не ги изпълнят. Неразрешените въпроси могат да бъдат пренасочени на по-високо ниво към Мрежата за предотвратяване и разкриване на измами или ОУС, като ръководството на службите запазва цялостната отговорност.
- 24** По отношение на службите от извадката на ЕСП до юли 2025 г. ОЛАФ е издавала коментари във връзка с извършения преглед на техните стратегии за борба с измамите, а не препоръки. Службите на Комисията невинаги са предприемали действия по отношение на коментарите на ОЛАФ. ЕСП извърши анализ на прегледа от страна на ОЛАФ на стратегиите за борба с измамите на службите, включени в одитната извадка, и установи случаи, в които проблемните въпроси не са били разрешени (вж. [каре 2](#)). Освен това през 2023 г. Службата за вътрешен одит на Комисията е посочила подобни ситуации, в които някои служби не са отразили всички коментари на ОЛАФ при изготвянето на своите стратегии за борба с измамите.

Каре 2

Неразрешени въпроси след прегледа на ОЛАФ

Следните коментари на ОЛАФ не са били изцяло взети предвид от съответните служби:

- непълно включване на действия от институционалния план за действие от 2019 г. в съответните планове на ниво служби, за които службите са определени като водещи, като например действието за подобряване на съгласуваността и точността на данните;
- недостатъчно добро определяне на критичните рискове и връзката им с действията на службите;
- липса на оценка на плана за действие с помощта на показатели.

25 В институционалната стратегия за борба с измамите се предвижда обсъждане от ОУС минимум веднъж годишно на „системните аспекти на последващите действия във връзка дадените от OLAF препоръки относно стратегиите на службите на Комисията за борба с измамите“. В действителност неразрешените въпроси, като например описаните в [каре 2](#), не са били обсъдени на заседанията на Мрежата за предотвратяване и разкриване на измами, нито са били включени в информацията, предоставяна ежегодно от ОЛАФ на ОУС относно напредъка по изпълнението на СКБИ и относно последващите действия във връзка с коментарите на ОЛАФ. Комисията не счита тези проблеми за системни. Поради това този институционален механизъм досега не е бил използван.

26 Консултациите на ОЛАФ със службите относно техните стратегии за борба с измамите невинаги са документирани по начин, който представя основните проблемни въпроси и потвърждава, че службите са предприели действия по тези въпроси. Заедно с липсата на централизиран регистър на основните проблемни въпроси и на етапа на тяхното разрешаване, това ограничава способността на ОУС, и в крайна сметка на колегиума на членовете на Комисията, да упражняват задълбочен институционален надзор.

Стратегията за борба с измамите съответства на основните принципи за управление на риска от измами, но съществуват недостатъци в оценката на риска

Институционалната стратегия за борба с измамите е разработена чрез структуриран процес и в нея са включени цели, насочени към преодоляване на уязвимостите и свързаните с тях рискове

- 27** Чрез [стратегията от 2019 г.](#), в т.ч. съответния план за действие, Комисията е имала за цел да създаде рамка за борба с измамите, като се съсредоточи върху основните рискове и определи желаните цели. Тя е определила като ключови цели приоритизирането на използването на анализ за разкриване на измамите и насърчаването на координацията и сътрудничеството. Тези ключови цели са потвърдени и при актуализацията на нейния план за действие от 2023 г. (вж. [каре 3](#)).

Каре 3

Цели на СКБИ от 2019 г., които остават валидни в актуализацията от 2023 г.

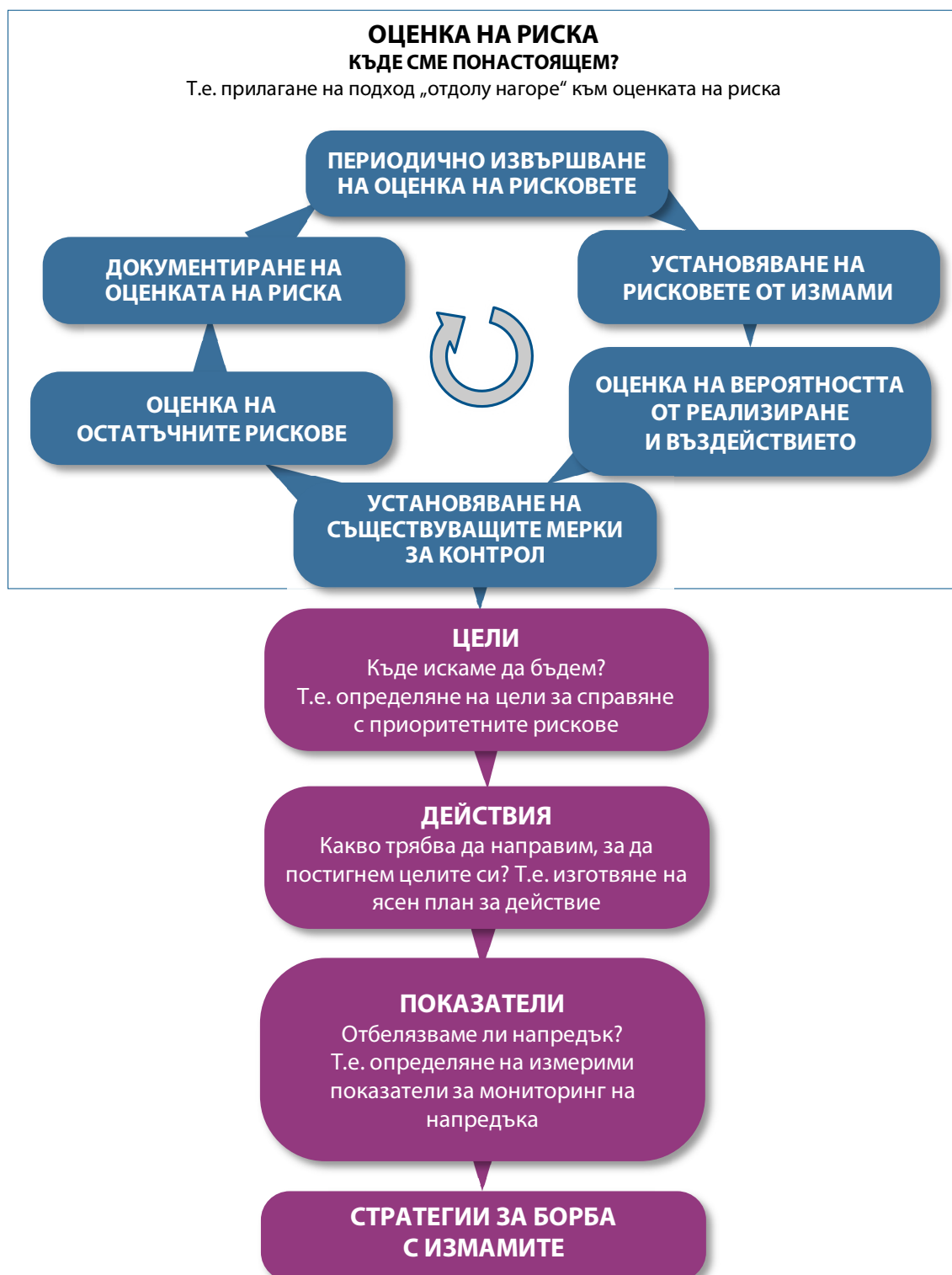
В стратегията от 2019 г. са определени седем цели, които фигурират и в актуализацията на плана за действие от 2023 г.:

- 1) **събиране и анализ на данни** — по-нататъшно подобряване на разбирането на моделите на измама, профилите на извършителите и уязвимостите на системите;
- 2) **координация, сътрудничество и процеси** — оптимизиране на координацията, сътрудничеството и работните процеси за борба с измамите;
- 3) **почтеност и спазване на правилата** — гарантиране, че създателите на политики и служителите на ЕС съблюдават най-високи стандарти на професионална етика;
- 4) **ноу-хау и оборудване** — осигуряване и подобряване на знанията и уменията за борба с измамите сред служителите на ЕС и осигуряване на подходящо техническо оборудване на равнището на държавите членки;
- 5) **прозрачност** — осигуряване и насърчаване на прозрачност;
- 6) **правна рамка** — подобряване на устойчивостта на измами на законодателството и други правни инструменти на ЕС;
- 7) **борба с измамите в областта на приходите** — засилване на мерките за борба с измамите, засягащи традиционните собствени ресурси и данъка върху добавената стойност.

28 При разработването на институционалната стратегия за борба с измамите Комисията е следвала структуриран подход в съответствие със собствената си рамка за контрол⁹ и интегрираната рамка за вътрешен контрол на Комитета на спонсориращите организации на Комисията Treadway (COSO), както е показано на [фигура 2](#). В този процес е включен и анализ за извличане на поуки, ръководен от ОЛАФ на равнището на отделните служби на Комисията въз основа на проведено сред тях проучване. Комисията е извършила оценката на риска през 2019 г. като основа за определянето на цели и формулирането на планове за действие през 2019 г. и 2023 г., чрез които тези цели да бъдат постигнати. Показателите се използват вътрешно за целите на управлението.

⁹ Преразглеждане на рамката за вътрешен контрол, [С \(2017\) 2373](#), принцип 8.

Фигура 2 | Основни стъпки при разработването на стратегии за борба с измамите



Източник: ЕСП, въз основа на информация от Комитета на спонсиращите организации на Комисията Treadway (COSO) и Асоциацията на сертифицираните експерти по разкриване на измами (ACFE), [Fraud Risk Management Guide](#) (Ръководство за управление на риска от измами), 2-ро издание, Durham, NC, COSO, 2023 г.

29 През 2019 г. Комисията е открила седем групи уязвимости, т.е. слабости, които правят процесите или организациите податливи на риск. В резултат на това са определени седем цели за справяне с тези уязвимости и свързаните с тях рискове. Анализът на риска от 2023 г. не е разкрил значителни нови рискове, а по-скоро е изложил по нов начин съществуващите рискове, като например е обединил рисковете, свързани с фалшифицирани отчети за отработените часове, фактури и сертификати, в един по-широк риск, който се отнася до фалшифицирането на декларации или документи при възлагането на обществени поръчки, отпускането на безвъзмездна финансова помощ и административните разходи. Комисията е потвърдила валидността на стратегическите цели от 2019 г. след оценката на риска от 2023 г. ЕСП счита, че връзката между установените уязвимости, свързаните с тях рискове и произтичащите от тях цели е ясна.

В институционалната оценка на риска от измами не се приоритизират рисковете и не се използват систематично всички подходящи източници

30 Оценката на рисковете от измами на нивото на институцията в Комисията се извършва като част от процеса на актуализиране на СКБИ или на плана за действие, за което не е определена конкретна честота, или в отговор на предварително определени сценарии. Липсата на ясно определени срокове възпрепятства съгласуването на оценките на риска от измами на равнище служби и на равнище институция, като по този начин се увеличава рискът от несъответствия и се ограничават потенциалните полезни взаимодействия.

31 През 2019 г. и 2023 г. Комисията е извършила оценки на риска на институционално равнище.

- За оценката от 2019 г. всички служби на Комисията е трябвало да актуализират своите оценки на риска от измами, така че те да могат да бъдат включени в институционалната оценка. При оценката на риска от 2019 г. са установени уязвимости по отношение на измамите, като основните две са недостатъчно развит централен аналитичен капацитет и пропуски в надзора от страна на отделните служби върху управлението на риска от измами. Като цяло активното участие на службите на Комисията е положителна стъпка към по-всеобхватно разбиране на рисковете от измами.
- През 2023 г. обаче ОЛАФ е променила подхода за оценка и е събрала данни от регистрите на риска на службите (12 от 51 не са докладвали за рискове от измами). Освен това ОЛАФ е установила рискове от измами, които са били описани в стратегиите за борба с измамите на отделните служби, но не са били добавени към съответните регистри на рисковете. Въз основа на този анализ ОЛАФ е открила най-често срещаните и широко разпространени рискове в различните служби. Въпреки че и двата подхода са осигурили оперативна информация от различни служби, процедурата от 2019 г. е предоставила по-надеждни данни, тъй като е зависила в по-малка степен от аналитичния капацитет на ОЛАФ.

32 Като част от оценката на риска от измами на ниво институция Комисията е използвала качествен анализ, но не е извършила количествен анализ поради недостатъчни данни и аналитичен капацитет. Това показва, че препоръката на ЕСП за извършване на всеобхватни оценки на риска и изграждане на капацитет за събиране на информация от различни източници, отправена в нейния [Специален доклад от 2019 г. относно борбата с измамите при разходването на средства от ЕС](#), не е изпълнена изцяло (вж. [приложение II](#)). По-специално, нито една от оценките на риска от измами на институционално ниво от 2019 г. и от 2023 г. не включва анализ на вероятността от реализиране и въздействието на рисковете, установени от службите. Оценките на ниво служби допринасят с оперативен експертен опит за оценката на риска от измами на ниво институция, като подпомагат институционалния надзор при приоритизирането на рисковете от измами.

- 33** Комисията е основала оценката на институционалния риск от 2023 г. на своята аналитична работа, без да положи систематични усилия да я допълни с друг експертен опит, принос или данни от външни експерти или други органи с доказан опит в борбата с измамите, като например представители на прокурорски органи¹⁰. Следователно оценката на риска може да не е била основана на напълно изчерпателен анализ. Това означава също, че препоръката на ЕСП от 2019 г. относно ограниченото използване на различни източници в контекста на борбата с измамите при разходването на средства от ЕС е изпълнена само в някои отношения (вж. [приложение II](#)).
- 34** Нововъзникващите предизвикателства, като например все по-голямото използване на изкуствен интелект (ИИ) за незаконни дейности (подправяне на документи и доказателства, убедителни фалшификати), не са ясно посочени в настоящата рамка за оценка на риска. ИИ прави сложните схеми за измами по-лесни за разработване, по-евтини, по-трудни за откриване и по-адаптивни. Измамите, извършвани с помощта на ИИ, са отбелязани от правоприлагащи организации като Европол, както и от ООН, дружеството Trend Micro¹¹ и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие¹², като нарастваща заплаха, която предоставя на измамниците достъп до нови техники и инструменти. Налице са няколко действия на ниво институция, насочени към този проблем, например действия с фокус върху риска от подправяне на документи, но техният обхват остава ограничен и не е съизмерим със сериозността на рисковете от измами, свързани с ИИ. Това може да засегне обхвата и определянето на съществуващи и потенциални мерки за борба с измамите.

¹⁰ CIPFA, принцип B3.

¹¹ Европол, Междурегионален научноизследователски институт на ООН по престъпленията и правосъдието и Trend Micro (2020), [Malicious uses and abuses of artificial intelligence](#).

¹² Организация за икономическо сътрудничество и развитие (2021 г.), [Artificial Intelligence, Machine Learning and Big Data in Finance: Opportunities, Challenges, and Implications for Policy Makers](#).

Стратегиите за борба с измамите на ниво служби до голяма степен следват насоките на ОЛАФ, с някои изключения

Рисковете от измами са добре приоритизирани на равнище служби, но някои стратегии не са актуални

- 35** ЕСП установи, че при разработването на своите стратегии службите на Комисията са извършили оценки на рисковете от измами, дейности за контрол и идентифициране на остатъчните рискове. В резултат на това те са определили цели, насочени към установените в оценките на риска критични и значителни рискове, които са съгласувани с определените приоритети за борба с измамите и обхващат съответните етапи от цикъла на борба с измамите.
- 36** Четири служби¹³ в извадката на ЕСП са следвали насоките на ОЛАФ и са приложили матрица на риска, за да приоритизират заплахите според тяхната тежест. Този процес включва и оценка на въздействието и вероятността от реализиране на различни видове рискове от измами, които могат да възникнат в управляваните от тях програми. Освен това те са изготвили и визуално представяне на рисковете, известно като „топлинна карта“. На нея е показано въздействието на всеки риск спрямо вероятността той да се реализира. Картата ясно представя цялостната значимост на всеки риск, като се подчертават най-важните области на потенциален риск от измами и се посочват уязвимостите по отношение на измамите. Останалите шест служби от извадката на ЕСП¹⁴ са възприели други подходи за степенуване на риска, като например определяне на „10-те най-разпространени“ модела на измами, установени в получената от службите на Комисията обратна информация по време на оценката на риска¹⁵.

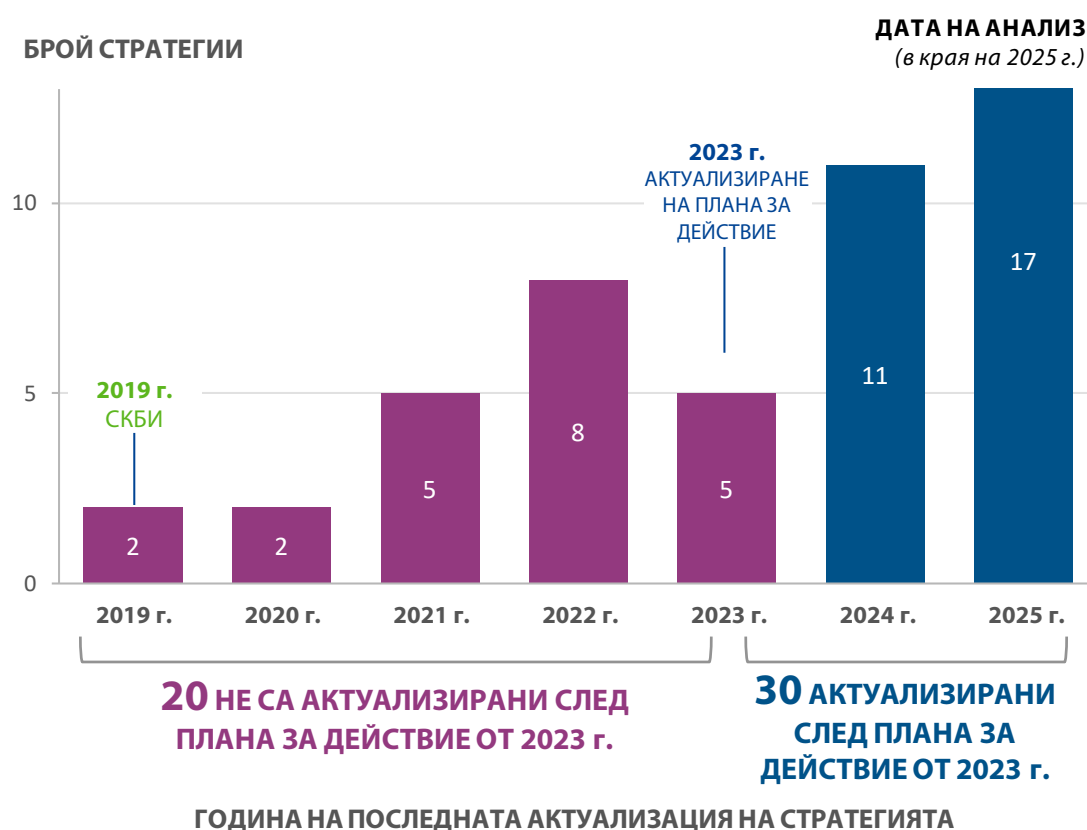
¹³ Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA), ГД „Енергетика“, ГД „Мобилност и транспорт“ и ГД „Научни изследвания и иновации“.

¹⁴ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Миграция и вътрешни работи“, ГД „Международни партньорства“, ГД „Регионална и селищна политика“ и Европейска изпълнителна агенция за научни изследвания (REA).

¹⁵ Оценка на риска от измами, [SWD \(2019\) 170](#).

- 37** От службите не се изисква да актуализират своите стратегии за борба с измамите през същата година като СКБИ, нито систематично да оценяват дали са необходими такива актуализации. Над една трета от 50-те стратегии на службите са разработени между 2019 г. и 2022 г., преди институционалния план за действие от 2023 г., както е представено на [фигура 3](#). В резултат на това тези стратегии включват действията на институционално ниво от 2019 г., които Комисията счита за изпълнени до голяма степен. Това несъответствие между рамката на ниво институция и на ниво служби означава, че докато плановете за действие на някои служби отразяват институционалните действия от 2023 г., други отразяват тези от стратегията от 2019 г. Съгласуването на стратегиите може да намали риска от несъответствия в мерките за предотвратяване, разкриване и коригиране на измами в различните служби.

Фигура 3 | Преглед на актуализациите на стратегиите за борба с измамите



Източник: ЕСП, въз основа на анализ на стратегиите за борба с измамите.

- 38** ЕСП извърши преглед на стратегиите за борба с измамите на отделните служби, за да провери съответствието им с основното изискване на насоките на ОЛАФ, според които стратегиите трябва да се актуализират като общо правило на всеки три години или в началото на нова многогодишна финансова рамка. Изискването за актуализиране позволява отклонения от тригодишния период чрез включване на изрази „като общо правило“, което е важно за службите на Комисията със стабилна работна среда и по-прости операции.
- 39** ЕСП установи, че въпреки връзката между рисковете и целите, много от стратегиите на отделните служби не са били актуализирани съгласно изискването от насоките на ОЛАФ, което възпрепятства възможността да бъдат периодично усъвършенствани. Въпреки че над половината от 50-те стратегии за борба с измамите на службите са били актуализирани след плана за действие от 2023 г., 15 не са били актуализирани от над три години, или при изтичането на срока им на действие, ако обхванатият от тях период е надвишавал три години в края на 2025 г. Комисията информира ЕСП, че работата по актуализирането на повечето от тях е в ход. Отделните служби трябва да представят обосновка, ако вземат решение да не актуализират своите стратегии, а ОЛАФ е задължена да направи преглед на тази обосновка. В извадката на ЕСП не бяха установени случаи, изискващи такъв преглед.

Специфичните оценки на риска от измами се извършват с различна честота и не използват пълноценно актуалната информация за риска

- 40** Както се изисква от рамката за вътрешен контрол на Комисията, отделните служби извършват ежегодна оценка на риска, която следва, наред с другото, да обхваща рисковете от измами. За да допълни и подобри идентифицирането на рисковете от измами, Комисията изисква от своите служби да извършват специфични оценки на тези рискове. Те се провеждат преди актуализирането на стратегиите за борба с измамите на ниво служби, но с различна честота. В насоките на ОЛАФ се посочва, че стратегиите за борба с измамите на службите следва да се актуализират на всеки три години като общо правило. Въпреки че различните оперативни ситуации могат да оправдаят някои различия между службите, Комисията не е определила примерен график, за да осигури поне известна степен на съгласуваност във времето на оценките на риска. Подходите към оценката на риска се различават, както е посочено по-долу.
- Няколко служби¹⁶ извършват специфични оценки на риска от измами на всеки две до три години, за да идентифицират нови рискове, които да бъдат включени в актуализациите на стратегиите за борба с измамите.
 - Генерална дирекция „Международни партньорства“ е извършила три оценки на риска от измами, а именно през 2013 г., 2020 г. и 2025 г., т.е. не е спазила очакваната периодичност.
 - Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ не извършва редовни оценки на риска от измами. Оценката на риска, извършена през 2016 г., е използвана за изготвянето през 2020 г. на приложимата понастоящем стратегия за борба с измамите. През 2022 г. тази ГД е извършила нова оценка на риска, но не е пристъпила към актуализиране на своята стратегия. Новата оценка на риска от измами е била изпратена на всички държави членки. През 2024 г. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ е възложила на външен изпълнител да извърши нова оценка на риска, която все още беше в ход през юли 2025 г. — крайната дата на одита на ЕСП.
 - Честотата на оценките на риска от измами за целите на съвместната стратегия за борба с измамите при споделено и непряко управление на генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ и генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ също варира. Последната такава оценка е извършена едва през 2019 г., което представлява съществено отклонение от правилото за тригодишния период. През 2024 г. тези служби са изготвили първоначална оценка на риска за целите на изготвянето на бъдеща стратегия, която ще обхване периода 2026—2028 г.

¹⁶ ГД „Научни изследвания и иновации“ и Европейска изпълнителна агенция за научни изследвания (REA).

- 41** Това показва, че оценките на риска от измами, които са ключова стъпка в разработването на план за действие и стратегия за борба с измамите, не са синхронизирани на нивото на институцията и на службите. Този факт отразява разликите в профилите на риска от измами на отделните служби, оперативните цикли и възможността за обхващане на рисковете в различни моменти във времето. Създава се обаче ситуация, при която службите в някои случаи изготвят свои собствени оценки на риска от измами и допринасят за институционалната оценка като отделна дейност, като това въвежда една допълнителна административна стъпка.
- 42** Оценките на различните служби представляват ключов принос за оценката на риска от измами на институционално ниво. Когато тези оценки се изготвят в различни моменти във времето, институционалната оценка може да се основава на информация, която не отразява един и същ референтен период или не е еднакво актуална. Липсата на ясно изискване оценките на риска от измами на ниво служби да се актуализират на всеки три години намалява увереността, че рисковете се оценяват на достатъчно последователна и актуална основа, за да се подкрепи изготвянето на надеждна институционална оценка.
- 43** Подобно на оценката на институционално равнище, в анализирания от ЕСП оценки на риска на службите не е използван външен експертен опит по отношение на развитието в областта на измамите, като например външни проучвания, академични изследвания или доклади на Европол, въпреки че това би могло да бъде полезно предвид профилите на риска в тези служби. Не са взети предвид промени като засиленото използване на цифрови инструменти, организираната престъпност и други трансгранични практики за измами. ЕСП установи, че само в съвместната стратегия за борба с измамите при споделено и непряко управление се взема предвид индексът за възприемане на корупцията на Transparency International, който дава представа за възприеманите равнища на корупция в публичния сектор.

Плановете за действие обхващат целия цикъл на борба с измамите, но действията често не са достатъчно амбициозни

- 44** Съгласно [Кодекса на CIPFA за добри практики при управлението на риска от измами и корупция](#) плановете за действие на дадена организация следва да бъдат приведени в съответствие със стратегията ѝ за борба с измамите и да допринасят за постигането на нейните цели. Действията следва да съчетават проактивни и адаптивни подходи, които са специално разработени за справяне с рисковете от измами, засягащи организацията, с ясни срокове, измерими крайни ефекти и редовни прегледи.
- 45** Поради това ЕСП счита, че планът за действие, придружаващ СКБИ, следва да бъде подкрепен от плановете за действие на отделните служби и да бъде насочен към стратегическите цели чрез цялостно обхващане на установените рискове. Плановете за действие следва да се съсредоточат върху мерки, които надхвърлят рутинните или задължителните дейности, вече изисквани от съществуващите разпоредби, вътрешни процедури или рамки за борба с измамите, и да избягват припокривания. В тях следва също така да се очертаят ясни, измерими и осъществими действия, насочени към смекчаване на приоритетните рискове в рамките на определен срок.
- 46** ЕСП разглежда дали институционалният план за действие от 2019 г. и неговата актуализация от 2023 г. допринасят за постигането на институционалните цели. Освен това ЕСП анализира избраните планове за действие на службите, за да прецени дали те допринасят за постигането на целите на институционално ниво и на нивото на службите.

Плановете за действие обхващат ключови области, но действията не са последователно свързани с целите и не са еднакво ясни

След актуализацията от 2023 г. отслабва връзката между действията на нивото на институцията със стратегическите цели

47 Стратегията на институционално ниво обхваща целия цикъл на борба с измамите, като предвидените в нея действия са съсредоточени главно върху предотвратяването и разкриването. Почти 80 % от действията са свързани с тези етапи, а останалите 20 % са разпределени поравно между етапите на разследване и коригиране. Действията за предотвратяване и разкриване на измами имат потенциала да предотвратят финансови загуби, преди те да възникнат, или да ги разкрият на ранен етап. Като се съсредоточава върху тях Комисията, като институцията, която носи цялостната отговорност за управлението на бюджета на ЕС, поставя акцент върху онези етапи на цикъла на борба с измамите, които помагат за намаляване на необходимостта от скъпоструващи разследвания и мерки за събиране на вземания.

48 ЕСП установи, че повечето действия в институционалния план за действие са съгласувани със съответните стратегически цели (вж. [фигура 4](#)). Стратегията от 2019 г. и свързаният с нея план за действие установяват ясна връзка между целите и действията. В плана за действие от 2019 г. изрично се определят действия за изпълнение на седемте цели, определени в институционалната стратегия за борба с измамите, като се избягва всякаква неяснота. Тази връзка обаче вече не е толкова ясна след актуализацията от 2023 г.

49 През 2023 г. Комисията е потвърдила, че стратегическите цели от 2019 г. (вж. [каре 3](#)) остават валидни, и не е актуализирала стратегията, но е актуализирала придружаващия я план за действие. ЕСП обаче отбелязва, че СКБИ не е актуализирана след междинния преглед на многогодишната финансова рамка, както е планирано в самата стратегия. Съветът на ЕС е дал окончателното си одобрение за междинния преглед през февруари 2024 г. При този преглед са засилени някои области на политика, увеличен е броят на финансовите инструменти¹⁷ и е въведена по-голяма гъвкавост при бюджетирането¹⁸ с надеждата за увеличаване на обема и скоростта на финансовите потоци в многогодишната финансова рамка. Въпреки тези големи промени в СКБИ не се разглежда дали ще възникнат нови рискове и дали ще са необходими нови действия за справяне с тях.

50 [Актуализацията от 2023 г.](#) на плана за действие отслабва връзката между целите и действията. При предходните документи е по-лесно да се определи кои действия допринасят за изпълнението на стратегическите цели от 2019 г. В актуализирания план 44-те действия за периода 2023—2026 г. са групирани в седем теми, които отразяват приоритетите на Комисията по отношение на борбата с измамите, но не се установява ясна връзка между целите от 2019 г. и съответните действия, както е показано на [фигура 4](#). Поради това е по-трудно да се проследи напредъкът към постигането на тези цели.

¹⁷ Съвет на Европейския съюз, [Хронология — междинно преразглеждане на дългосрочния бюджет на ЕС за периода 2021—2027 г.](#)

¹⁸ Специален доклад 18/2025 на ЕСП, точка 8.

Фигура 4 | Връзка между целите на СКБИ и плановите за действие от 2019 г. и 2023 г.



Източник: ЕСП, въз основа на Стратегията на Комисията за борба с измамите от 2019 г. (COM (2019) 196) и придружаващите я планове за действие — от 2019 г. (SWD (2019) 170) и преразгледания план от 2023 г. (COM (2023) 405).

Действията не са еднакво ясни, което затруднява измерването на напредъка

- 51** При анализа на институционалния план за действие от 2023 г. ЕСП установи, че почти 20 % от действията представляват по-скоро цели по своето естество, отколкото действия. Те включват формулировки като „засилване на диалога“, „осигуряване на тясно сътрудничество“, „насърчаване или укрепване на споделянето на информация“, „повишаване на осведомеността“ или „поддържане на високо равнище на координация“, които показват желаните крайни ефекти, но не включват подробни оперативни стъпки за тяхното постигане.
- 52** ЕСП установи също така, че над 40 % от институционалните действия не са били добре определени и постигнатият по тях напредък не може да бъде измерен. Пример за такова действие е по-нататъшното развитие на Arachne (единната интегрирана информационна система за извличане на данни и оценка на риска) чрез увеличаване на удобството при ползването ѝ и проучване на начините за подобряване на нейната оперативна съвместимост. В тези действия липсва необходимото ниво на детайлност, за да се разбере точно в каква посока следва да се насочат усилията с течение на времето, например какви други системи биха могли да бъдат оперативно съвместими с Arachne. Без базови стойности и количествено измерими цели за измерване на напредъка, оценката на изпълнението на плана за действие е трудна.
- 53** ЕСП установи, че планове за действие на службите на Комисията са имали подобен, макар и по-слабо изразен проблем, свързан с яснотата. ЕСП счита, че малко над 10 % от действията, предвидени от службите, по естеството си представляват цели. Освен това няколко действия са представени едновременно като стратегически цели и като действия. Между примерите за цели, представени като действия, може да се посочат „засилване на обучението“, „засилване на комуникацията“, „подобряване на използването“ или „поддържане на високо равнище на координация“, които очертават желания краен ефект, а не какво ще бъде предприето.

54 В [таблица 1](#) е обобщена оценката на ЕСП на действията, включени в избраните планове за действие на службите (вж. [приложение III](#) за използваната от ЕСП методология). В четири стратегии на различни служби¹⁹ са определени добре почти всички действия, с количествено измерими крайни ефекти, които дават възможност за измерване на напредъка, докато в три други стратегии²⁰ това е валидно само за около половината от действията, а за останалите липсват ясни показатели. Повечето действия са реалистични предвид наличните ресурси и съществуващите ограничения, но това отчасти се дължи на относително скромното ниво на амбиция на плановете (вж. точка [62](#)).

¹⁹ CINEA, ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“.

²⁰ ГД „Енергетика“, ГД „Международни партньорства“ и ГД „Мобилност и транспорт“.

Таблица 1 — Преглед на действията в плановете за действие на службите, които са в сила към юли 2025 г.

		% от действията		% от действията	
	Да 	81—100 %		В ограничена степен 	21—40 %
	В голяма степен 	61—80 %		Не 	0—20 %
	В известна степен 	41—60 %			
Служба	Добре дефинирани	Количествено измерими крайни ефекти	Реалистични	В съответствие с целите	Обвързани със срокове
CINEA					
REA					
ГД „Земеделие и развитие на селските райони“					
ГД „Енергетика“					
ГД „Миграция и вътрешни работи“					
ГД „Международни партньорства“					
ГД „Мобилност и транспорт“					
ГД „Научни изследвания и иновации“					
ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“*					
Научноизследователска група**					

(*) ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ са представени заедно, тъй като имат съвместна стратегия за борба с измамите.

(* *) Генерални дирекции, изпълнителни агенции и съвместни предприятия, работещи в областта на политика, свързана с научни изследвания.

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от Комисията.

- 55** Три служби²¹ са определили конкретни срокове за оценка на изпълнението или напредъка на почти всички действия в своите планове. За разлика от това повечето действия в четири²² от 10-те избрани служби нямат конкретна дата на приключване, в резултат на което над половината от тях се обозначават като „текущи“. Това затруднява изпълнението и мониторинга на действията.
- 56** Институционалната стратегия за борба с измамите се основава на оценките на риска на отделните служби и функционира като рамкова стратегия за борба с измамите. ЕСП провери плановете за действие на службите (онези от тях, които бяха в сила в края на периода, обхванат от одитната дейност) и установи, че службите не интегрират изцяло в своите планове действията, предвидени в институционалния план от 2023 г., за които им е възложена водеща роля (като ги актуализират, ако е необходимо). В методологията на ОЛАФ няма такова изискване, което ЕСП счита за слабост. На *фигура 5* е представена допълнителна информация относно включването на действията от институционалния план в плановете за действие на службите.

²¹ CINEA, REA и ГД „Научни изследвания и иновации“.

²² ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Енергетика“, ГД „Миграция и вътрешни работи“ и ГД „Мобилност и транспорт“.

Фигура 5 | Включване на действията от институционалния план от 2023 г. в плановете за действие на службите



(*) Последна актуализация на стратегиите за борба с измамите през 2019 г. (ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“), 2020 г. (ГД „Земеделие и развитие на селските райони“), 2021 г. (ГД „Международни партньорства“) и 2022 г. (ГД „Научни изследвания и иновации“).

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ са представени заедно, тъй като имат съвместна стратегия за борба с измамите.

Източник: ЕСП, въз основа на институционалния план за действие от 2023 г. и плановете за действие на службите.

57 Успешното изпълнение на СКБИ зависи от приноса на службите на Комисията с водеща и с подпомагаща роля. Както е показано на [фигура 5](#), почти няма служби, които да са включили в плановете си всички действия, за които са определени като водещи (тъй като не са актуализирали своите стратегии след институционалния план за действие от 2023 г.). Фактът, че тези действия не са изцяло отразени, може да ограничи актуалността на плановете за действие на ниво служби.

Комисията счита, че повечето действия са изпълнени, но те невинаги могат да бъдат оценени спрямо заложеното в плана и често не са достатъчно амбициозни

58 По отношение на институционалния план за действие от 2023 г., при разглеждането не само на първоначално приетия от Комисията план, но и на последващия обхват на действията, определен от самите служби, ЕСП установи, че около 70 % от 70-те действия и поддействия (т.е. отделни компоненти на по-широки действия със свои собствени конкретни резултати) са завършени. За всички останали действия и поддействия Комисията е извършила някои дейности, описани в [актуалното състояние на плана за действие от 2023 г.](#), за които са предоставени и доказателствени данни. Половината от тях обаче (т.е. 11 действия и поддействия) са многогодишни или „текущи“, като за тях липсват предварително определени междинни цели. Някои примери за „текущи“ действия:

- по-широко използване на системата за управление на нередностите (СУН),
- насърчаване на държавите членки да въведат мерки за борба с измамите.

Това означава, че не е възможно да се измери напредъкът на действията, нито да се определи дали изпълнението им е навременно. Също така, не е възможно да се направи заключение дали извършените дейности са в съответствие с планираното.

59 В своите доклади за 2024 г. службите на Комисията посочват, че всички действия (общо 104), очертани в техните планове за действие, са били изпълнени. След извършения анализ ЕСП потвърди това за около 80 % от всички действия на службите. ЕСП счита, че някои от оставащите действия (осем действия или 8 %) трудно могат да се считат за изцяло изпълнени, тъй като представляват текущи задачи или включват неясни понятия като „осигуряване на подходящи процедури“ или „предоставяне на подкрепа“. На [фигура 6](#) са представени повече подробности за изпълнението от отделните служби на действията, които е трябвало да бъдат завършени до 2024 г.

Фигура 6 | Изпълнение на действията, които се е планирало да бъдат приключени до 2024 г., по служби



ГД „Миграция и вътрешни работи“ не е включена, тъй като нейната стратегия за борба с измамите е приета на 11 февруари 2025 г.

ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ са представени заедно, тъй като имат съвместна стратегия за борба с измамите.

В научноизследователската група се включват генерални дирекции, изпълнителни агенции и съвместни предприятия, работещи в областта на политика, свързана с научни изследвания.

„Не подлежи на оценка“ поради недостатъчна документация или липса на показатели за измерване на напредъка.

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от Комисията.

60 Въпреки че повечето от действията са изпълнени, според планираното всички действия е трябвало да бъдат изцяло изпълнени до края на 2024 г. Все още неприключените действия затрудняват или забавят постигането на целите и могат да намалят цялостната ефективност на стратегиите.

61 Въпреки че повечето действия и поддействия от институционалния план от 2023 г. са свързани с целите, ЕСП счита, че някои от тях — над 20 % — не са достатъчно амбициозни, както е посочено по-долу.

- Осем действия и поддействия изискват „проучване на възможностите“ или „изследване на вариантите“ за бъдещата посока на действие. Това са необходими стъпки в процеса, но в действията не се определят конкретни последващи мерки, което би представлявало логичният следващ етап, при който да се обхванат изчерпателно проблемните въпроси. След приключването на действията Комисията нито е актуализирала своя план, за да отрази това, нито е заменила тези първоначални действия с последващи. Това означава, че всички нови действия се извършват, без да бъдат проследявани в плана за действие.
- Други седем действия и поддействия, като например изпращане на напомнящи писма на държавите членки във връзка с техните задължения или на покани към ОЛАФ за участие в съответните срещи, представляват стандартни стъпки от процедурите. Те не допринасят значително за постигането на целите по същия начин като действията, които изискват повече усилия, например техническото модернизиране на СУН. Лесното изпълнение на тези действия допринася за цялостната положителна картина на изпълнението на плановете за действие.

62 ЕСП установи, че над половината от предвидените действия на службите (около 55 %) не са достатъчно амбициозни. Някои от тях изпълняват рутинни или съществуващи задължения, които вече се изискват от различни разпоредби, вътрешни процедури или рамки за борба с измамите. Изключение прави ГД „Научни изследвания и иновации“, която упражнява надзор върху собствената си стратегия за борба с измамите и общата стратегия за борба с измамите на службите, работещи в областта на научните изследвания и иновациите, и чиито планове за действие според ЕСП не съдържат неамбициозни действия. При останалите служби от извадката обаче се наблюдава съчетание от действия с различно ниво на амбициозност, както е посочено по-долу.

- Около 70 % от действията са вече съществуващи правни или рутинни задължения, които службите трябва да изпълняват, независимо дали са включени в плановите им за действие. Такива действия са например своевременно изпращане на отговор на искания за информация или разследвания от страна на ОЛАФ или на Европейската прокуратура, съобщаване на ОЛАФ на съмнения за измами и други сериозни нередности, или поддържане на интранет сайт за комуникация със служителите.
- ЕСП отбелязва, че малка част от действията (над 10 %) се припокриват с други действия в същите планове.
- Освен това ЕСП установи, че някои действия, като например „текуща оценка на риска“ или „актуализиране на стратегиите за борба с измамите“ (10 % от общия брой), са свързани с разработването и изпълнението на стратегии за борба с измамите, и по своето естество не представляват действия, които намаляват установените рискове.
- На последно място, ЕСП счита, че една малка част от действията (по-малко от 10 %) имат сравнително малко значение за плана за действие за борба с измамите, като например представяне на докладите на ОЛАФ на държавите членки или актуализиране на образците на писма за последваща комуникация с държавите членки относно докладите на ОЛАФ.

63 Поради второстепенния си характер неамбициозните действия отслабват стратегическата насоченост и възпрепятстват приоритизирането на други действия, които допринасят в по-голяма степен за постигането на целите. Също така, наличието на неамбициозни действия затруднява надзора на институционално ниво, тъй като ненужно претоварва механизмите за мониторинг. В резултат на това е трудно да се оцени напредъкът към постигането на целите на стратегиите.

Извършват се мониторинг и докладване, но те не отразяват напълно напредъка, резултатите или въздействието

64 Съгласно международната рамка за добро управление в публичния сектор²³, разработена съвместно от CIPFA и Международната федерация на счетоводителите, всяка организация следва редовно да наблюдава и преразглежда рамката и процесите за управление на риска. Организациите следва също така да анализират дали планираните крайни ефекти все още са валидни или дали следва да бъдат въведени актуализации или промени, както и дали евентуалните промени във вътрешната или външната среда представляват риск за постигането на планираните крайни ефекти. Управителният орган следва да бъде информиран от съответния отговорен служител поне веднъж годишно за резултатите на организацията по отношение на нейната стратегия за борба с измамите, а организацията следва да формулира заключения относно изпълнението на стратегията в годишния доклад за управлението.

65 В тази връзка ЕСП разглежда дали Комисията и нейните служби:

- изпълняват изцяло и своевременно своите планове за действие;
- редовно събират информация за резултатите от изпълнението на стратегиите за борба с измамите на ниво институция и служби и свързаните с тях планове за действие, проверяват тази информация и, в случай на отклонения, предприемат корективни действия (процес, който следва да бъде подкрепен от надеждни системи за докладване на измами);
- предоставят преглед и заключения относно изпълнението на институционалната стратегия за борба с измамите в годишния доклад на Комисията, както и относно стратегиите за борба с измамите на ниво служби в техните годишни доклади;
- са въвели механизъм за обратна връзка за текущите оценки, съобщават за недостатъците и предприемат корективни мерки въз основа на натрупания опит, извършените одити и прегледи.

66 ЕСП анализира механизмите за мониторинг и докладване на мерките за борба с измамите на службите, включени в извадката, и на Комисията като цяло.

²³ CIPFA и Международна федерация на счетоводителите, [International framework: Good governance in the public sector](#), 2014 г., принципи F2 и F3.

Мониторингът от страна на службите е с различно качество и степен на детайлност

67 ЕСП разглежда как избраните служби наблюдават изпълнението на своите стратегии и какви инструменти използват. Службите от извадката проследяват изпълнението на своите планове за действие, но с различна степен на подробност и като използват различни методи за оценка, като например показатели. ЕСП установи следното:

- осем служби са въвели официални показатели за измерване на изпълнението на действията, а две служби²⁴ са въвели показатели само за 6 от 34 действия. За останалите действия показателите могат да бъдат изведени само от описанието на действията и очакваните от тях крайни продукти;
- само около една четвърт (26) от 107-те показателя в извадката на ЕСП имат базови стойности, които са важни за точното измерване на напредъка и за демонстриране на промените в условията с течение на времето;
- по-малко от половината от показателите (51) включват конкретни крайни срокове за приключване на съответното действие — от 59-те показателя, за които изпълнението е обозначено като „текущо“ (55 %), само при два са определени точни крайни срокове или дати за оценка на това дали действията, които измерват, се изпълняват;
- 22 действия в различните служби могат да бъдат класирани в пет групи сходни действия, но службите използват различни показатели за тях, което може да затрудни ненужно съпоставимостта и обобщаването на резултатите от мониторинга (вж. [каре 4](#)).

²⁴ ГД „Енергетика“ и ГД „Мобилност и транспорт“.

Каре 4

Пример за действие, измерено с помощта на различни показатели в зависимост от службата

Пет служби на Комисията са включили в своите планове за действие обучения за служителите по въпроси, свързани с борбата с измамите. Те обаче са разработили различни показатели за измерване на напредъка:

- брой на обученията и процент участващи служители;
- само брой на обученията;
- само процент участващи служители;
- брой на участниците за годината;
- участие на всички новопостъпили служители в обученията.

68 Поради описаните по-горе недостатъци на някои от показателите на службите не е възможно да се направи пълна оценка на напредъка по изпълнението на плановете за действие и на постигнатите резултати. Това показва, че препоръката на ЕСП относно измеримите показатели от нейния Специален доклад от 2019 г. относно измамите при разходването на средства от ЕС не е изпълнена изцяло²⁵.

69 Освен това мониторингът от страна на службите не е официално свързан с институционалния мониторинг. Службите докладват на своето ръководство вътрешно в съответствие с установените процедури. Те обаче използват и специален формат за докладване, въведен от ОЛАФ, за да докладват за актуалното състояние на институционалния план за действие, което се публикува заедно с годишните доклади относно защитата на финансовите интереси (ЗФИ). Това усложнява процеса на мониторинг.

²⁵ Специален доклад 01/2019 на ЕСП, препоръка 2.

70 Извършеният от ЕСП преглед на текущото изпълнение в службите показва, че процесът на предоставяне на обратна информация с цел извличане на поуки не е последователен в различните служби на Комисията. ЕСП установи, че шест от 10-те служби²⁶ в одитната извадка са предприели конкретни действия за извличане на поуки, преди да актуализират настоящите си стратегии за борба с измамите и планове за действие. Тези действия включват например провеждане на проучвания сред персонала, разработване на аналитични оценки и изготвяне на свързани с тях работни документи. Останалите четири служби²⁷ не са следвали този подход по същия формализиран начин. ЕСП отбелязва също така, че ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ са преминали през подобен процес при подготовката на следващите си стратегии за борба с измамите.

71 ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“ изготвят ежегодни вътрешни доклади за дейността в областта на борбата с измамите, в които се очертава напредъкът по изпълнението на плановете за действие, и споделят тези доклади с ОЛАФ и висшето ръководство. ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ също изготвя такъв доклад, но за периода 2021—2025 г. той е обхванал само седем от 12-те действия, очертани в нейната стратегия за борба с измамите. ЕСП счита, че изготвянето и споделянето на този доклад е добра практика, тъй като насърчава прозрачността и отчетността в тези служби и предоставя на ръководството им по-надеждна информация по отношение на процеса на управление на риска.

²⁶ CINEA, ГД „Енергетика“, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Международни партньорства“, ГД „Научни изследвания и иновации“ и REA.

²⁷ ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Миграция и вътрешни работи“.

Докладването е подобро, но все още е съсредоточено върху приключването на дейностите, а не върху резултатите или въздействието

72 Комисията публикува²⁸ годишни доклади относно защитата на финансовите интереси на ЕС (доклади относно ЗФИ). В тези доклади се посочват мерките, предприети от самата нея и от държавите членки за защита на финансовите интереси на ЕС. Те представляват ключов инструмент за прозрачност и отчетност на Комисията пред обществеността по отношение на мерките за борба с измамите. Към докладите относно ЗФИ се изготвя и приложение, в което Комисията докладва ежегодно относно изпълнението на СКБИ. Комисията също така докладва за изпълнението на СКБИ в Годишния доклад за управлението и изпълнението, а службите докладват за изпълнението на своите стратегии за борба с измамите в собствените си годишни отчети за дейността (ГОД).

Докладът относно ЗФИ предоставя повече информация за резултатите, отколкото в миналото

73 Анализът на ЕСП показва, че през годините след първото му публикуване през 1990 г. годишният доклад относно ЗФИ постепенно е започнал да включва по-подробна информация, като например данни за [експертната комисия](#)²⁹ за системата за ранно разкриване и отстраняване, актуална информация за състоянието и оценка на националните стратегии за борба с измамите, както и информация за изпълнението на институционалния план за действие. Вследствие на това броят на работните документи, придружаващи доклада относно ЗФИ, се е увеличил значително.

²⁸ Член 325 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#).

²⁹ Член 145 от [Регламент \(ЕС, Евратом\) 2024/2509](#) за финансовите правила, приложими за общия бюджет на ЕС.

74 С публикуването на [доклада относно ЗФИ за 2023 г.](#) се въвежда нов специален работен документ, който предоставя по-подробен преглед на ситуацията и оценка на националните стратегии за борба с измамите, които надхвърлят извършваните от самите държави членки оценки. При този преглед се използва двуетапен подход: оценка на изпълнението на основните критерии и извършване на качествен анализ. В доклада са представени и мерките за борба с измамите, предприети от държавите членки. Документът относно последващите действия във връзка с препоръките от доклада относно ЗФИ за 2023 г. и тяхното изпълнение от държавите членки, който придружава доклада относно ЗФИ за 2024 г., съдържа анализ, обобщаващ добрите практики, установени от държавите членки за справяне с общите проблеми, за да се направи преглед на потенциалните решения.

75 СУН е един от основните източници на данни за статистиката по отношение на нередностите в доклада относно ЗФИ. СУН обхваща разходите на ЕС при споделено управление с държавите членки. Комисията признава проблемите, свързани с точността и пълнотата на данните в СУН, и отбелязва, че е започнала „структуриран диалог“ с управляващите органи в областта на сближаването на 10 държави членки, за да ги преодолее³⁰. Ограниченията в качеството на данните могат да засегнат точността на анализа и заключенията в доклада относно ЗФИ. Освен това може да бъде засегната и оценката на вероятността от реализиране и въздействието на рисковете в стратегиите на службите, работещи в режим на споделено управление. Това показва също така, че препоръката на ЕСП относно подобряването на СУН, отправена в нейния Специален доклад от 2019 г. относно измамите при разходването на средства от ЕС, е изпълнена в някои отношения (вж. [приложение II](#)).

Докладването на институционално ниво представя по-положителна картина, отколкото оценката на ЕСП

76 В [доклада относно ЗФИ за 2024 г.](#) и в Годишния доклад за управлението и изпълнението се заключава, че Комисията е напреднала в изпълнението на плана за действие. В съответните раздели на докладите обаче до голяма степен се описва какво се е очаквало да се постигне с действията, а не какво всъщност е било постигнато. Работният документ относно актуалното състояние на плана за действие от 2023 г., приложен към доклада относно ЗФИ, дава по-добра представа за напредъка, постигнат през предходната година.

³⁰ Раздел 2.3.3 от [доклада относно ЗФИ за 2024 г.](#)

- 77** Комисията се съсредоточава основно върху актуалното състояние на отделните действия. Тя обаче не анализира, нито определя своя напредък към постигането на целите на стратегията от 2019 г. чрез тези действия. В резултат на това не е видима връзката между изпълнението на действията и действителния напредък към очакваните крайни ефекти от стратегията.
- 78** Освен това ЕСП отбелязва недостатъци в пакета от документи за докладване на Комисията, свързан с [доклада относно ЗФИ за 2024 г.](#) Комисията очертава състоянието на 17 действия и поддействия, които е трябвало да бъдат завършени до 2024 г. Тя е счела, че 13 от тези действия са завършени, а четири все още са в процес на изпълнение. ЕСП обаче установи, че две действия, които Комисията приема за завършени, не би трябвало да се считат за такива. В [каре 5](#) е представен пример за такова действие. Освен това за три действия, които изостават от графика, Комисията не е предоставила обяснение за ограничения напредък и е удължила срока за изпълнение.

Каре 5

Пример за действие, което преждевременно е обявено за завършено

Едно от действията предвижда проучване на възможността за работа с организациите на гражданското общество с цел насърчаване на подаването на сигнали за нередности и докладването на измами.

Комисията е предоставила обучение на 30 служители от една организация на гражданското общество и е била в контакт с друга. Тя също така е анализирала дали стратегиите за борба с измамите на държавите членки съдържат действия, свързани с подаването на сигнали за нередности.

Комисията не е включила по-широк кръг от организации на гражданското общество, за да осигури всеобхватни консултации. В резултат на това обхватът на извършената работа не е бил достатъчен, за да оправдае определянето на действието като завършено.

Непоследователното докладване на равнище служби не позволява достатъчно изчерпателен преглед на изпълнението

- 79** Всяка година централните служби на Комисията издават инструкции до другите служби относно изготвянето на техните годишни отчети за дейността. Тези инструкции включват изисквания за докладване с цел предотвратяване, разкриване и коригиране на измами. ОЛАФ прави ежегоден преглед на този аспект, за да гарантира, че докладването относно прилагането на стратегиите за борба с измамите на ниво служби е пълно и стандартизирано. В инструкциите от 2024 г. се изисква службите да докладват накратко за своите стратегии за борба с измамите и техния мониторинг и резултати, а когато имат водеща роля — и за приноса си към СКБИ и актуализирания план за действие.
- 80** Извършеният от ЕСП анализ на ГОД на избраните служби показва, че в докладите често липсва подробна информация за изпълнението на действията или в някои случаи определени действия изобщо не се посочват (вж. [таблица 2](#)). Докладът относно ЗФИ не компенсира тези пропуски, тъй като е съсредоточен върху въпроси на нивото на институцията. В резултат на това се подкопава всеобхватният преглед на изпълнението на стратегиите за борба с измамите на службите.

Таблица 2 | Информация за изпълнението на действията за борба с измамите в ГОД на различните служби

Служба	Брой действия в СБИ	Брой действия, докладвани в ГОД	Принос към СКБИ, докладван за действия, ръководени от службата
ГД „Научни изследвания	2	2	Няма информация
REA	13	4	Предоставена информация
ГД „Мобилност и транспорт“	16	3	Предоставена информация за едно от двете действия
ГД „Енергетика“	18	4	Предоставена информация за едно от двете действия
CINEA*	8	3	Няма информация
ГД „Земеделие и развитие на	12	8	Обща информация, предоставена за всички действия
ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“	14	4	Обща информация, предоставена за всички действия
ГД „Международни партньорства“	16	12	Обща информация за три от петте действия
ГД „Миграция и вътрешни	16	Няма данни	Няма данни

(*) Годишните отчети за дейността за 2024 г. на ГД „Научни изследвания и иновации“ и CINEA се позовават на плановете за действие, въведени преди актуализацията от 2023 г. на институционалния план за действие, без да се посочват действията, които тези служби ръководят.

(**) В ГОД на ГД „Миграция и вътрешни работи“ за 2024 г. се посочва, че изпълнението на стратегията за борба с измамите, приета на 11 февруари 2025 г., е в ход, а всички действия, обхващащи периода, приключващ през 2024 г., са изпълнени.

Източник: ЕСП, въз основа на ГОД на службите за 2024 г.

Въздействието на стратегията на Комисията за борба с измамите не е напълно оценено

- 81** Като водеща служба в областта на политиката на Комисията за борба с измамите, ОЛАФ ежегодно измерва постигането на стратегическите цели от 2019 г., като използва вътрешни работни документи. За всяка от седемте цели на стратегията от 2019 г. се използва един основен показател — процент на съответстващите ѝ действия, които са били завършени. Постигането на две цели е измерено единствено с помощта на този показател. За останалите пет цели са използвани допълнителни показатели, като най-често срещаният вид са показатели за крайните продукти, като например брой предоставени обучения и брой срещи или аналитични документи.
- 82** От 2023 г. насам ОЛАФ вече не използва показатели за измерване на постигането на целите. Вместо това тя е започнала да използва показатели за измерване на степента, в която са изпълнени отделните действия. ЕСП отбелязва, че в таблицата за мониторинг за 2024 г., използвана за тази цел, за пет от 44-те действия на ниво институция не са определени показатели, а за осем действия показатели са определени само частично, т.е. не за всяко поддействие. Таблицата за мониторинг за 2025 г. показва подобрение в това отношение, тъй като броят на действията без показатели е намалял (за едно няма показатели, а за шест такива са определени частично).
- 83** ЕСП счита, че както показателите за цели, използвани до 2023 г., така и показателите за действия, използвани оттогава насам, измерват по-скоро крайните продукти, отколкото ефектите. Това означава, че те носят информация какво е направено, но не и какво е постигнато — измерват усилията, а не резултатите. Следователно Комисията не измерва систематично въздействието на напредъка към постигането на стратегическите цели. Това показва, че препоръката на ЕСП относно докладването, основано на постигането на целите, отправена в нейния [Специален доклад от 2019 г. относно измамите при разходването на средства от ЕС](#), не е изпълнена изцяло (вж. [приложение II](#)).

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав V с ръководител Jan Gregor — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 19 май 2026 г.

За Европейската сметна палата

Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

- 01** За периода от 2021 г. до 2027 г. Комисията управлява бюджета на ЕС в размер до 200 млрд. евро годишно в сътрудничество с държавите членки и в съответствие с принципа на добро финансово управление¹. Като ЕС, така и държавите членки имат ясно и обвързващо задължение да предприемат ефективни мерки за борба с измамите и незаконните дейности, които вредят на финансовите интереси на ЕС². За да изпълни това задължение, Комисията трябва да разполага със стабилна рамка за вътрешен контрол.
- 02** Управлението на риска от измами е неразделна част от [рамката за вътрешен контрол на Комисията](#). Принцип 8 от рамката изисква мерките за борба с измамите да се разработват, прилагат и документират по структуриран начин, а не като фрагментарни или *ad hoc* действия. По-конкретно в него се изисква създаването и прилагането на надеждни стратегии за борба с измамите както на институционално равнище, така и на равнището на отделните служби, като по този начин се осигурява рамка за подобряване на мерките в тази област.
- 03** В съответствие с това службите на Комисията (генерални дирекции и изпълнителни агенции) са разработили свои стратегии за борба с измамите (СБИ) въз основа на установените рискове от измами и са определили действия за предотвратяване, разкриване, разследване и коригиране. На институционално равнище Комисията е приела [първата си стратегия за борба с измамите \(СКБИ\) през 2011 г.](#) СКБИ от 2011 г. е заменена с [нова стратегия през 2019 г.](#), придружена от план за действие. През 2023 г. Комисията е актуализирала този [план за действие](#). Като цяло институционалната стратегия за борба с измамите осигурява управленската рамка за координиране на действията за борба с измамите във всички служби на Комисията. Този подход има за цел да осигури последователност и основано на риска разработване на мерки за борба с измамите в цялата Комисия.

¹ Член 317 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#).

² Пак там, член 325.

- 04** От Комисията също така се изисква да докладва ежегодно на Европейския парламент и на Съвета относно мерките, предприети за изпълнение на задължението ѝ за борба с измамите. Тя прави това чрез годишния доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС (доклад относно ЗФИ), който има за цел да осигури прозрачност, отчетност и непрекъснато наблюдение на рисковете и тенденциите при измамите, както и ефективност на действията за борба с измамите.
- 05** Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) ръководи разработването и усъвършенстването на СКБИ. Тя предоставя подкрепа и методология и прави преглед на СБИ на службите. Други структури също участват в рамката на ЕС за управление на борбата с измамите с определени роли и отговорности (вж. [фигура 1](#)).

Фигура 1 | Роли и отговорности на участниците в рамката на ЕС за управление на борбата с измамите

ОУС Общ управителен съвет	ОЛАФ Европейска служба за борба с измамите	ГД Генерални дирекции на Европейската комисия	AFCOS Координационна служба за борба с измамите	FPDNet Мрежа за предотвратяване и разкриване на измами	COCOLAF Консултативен комитет за координиране на предотвратяването на измамите
- Осигурява надзор и стратегически насоки относно институционалните аспекти на борбата с измамите - Веднъж годишно ОУС обсъжда дейностите за предотвратяване на измами, анализа на рисковете и тенденциите, промените, засягащи стратегиите и мерките за борба с измамите, и доклада относно ЗФИ	- Разработва СКБИ - Предоставя методология, отправя препоръки и прави преглед на разработването на СБИ на службите - Предоставя методология на държавите членки за разработване на националните им стратегии за борба с измамите	- Допринасят за изпълнението на действията по СКБИ - Разработват и прилагат стратегии за борба с измамите на ниво служби, адаптирани към съответните им области на политика - Поддържат регистри на рисковете	- Национално координационно звено в сътрудничеството с ОЛАФ - Сътрудничество и редовен обмен на информация с ОЛАФ - Различно място в административната структура на всяка държава	- Форум, действащ като център за експертен опит и консултации по въпроси, свързани с борбата с измамите - Провежда три пленарни заседания годишно - Включва подгрупи в съответствие с различните профили на генералните дирекции	- Форум, съставен от представители на компетентните национални служби на държавите членки и на службите на Комисията - Улеснява сътрудничеството и обмена на информация и добри практики за защита на финансовите интереси на ЕС - Обсъжда (национални) стратегии за борба с измамите
Генералният директор на ОЛАФ може да присъства на заседанията, когато се обсъждат въпроси, свързани с борбата с измамите	- Председателства FPDNet и COCOLAF - Докладва на Общия управителен съвет - Сътрудничи с AFCOS в държавите членки	- Определят отговорно звено за контакт или координатор за борба с измамите, който да поддържа връзка с ОЛАФ - Участват в заседанията на FPDNet	- ОЛАФ препоръчва AFCOS да участват в разработването на (национални) стратегии за борба с измамите - Различни отговорности във връзка с националната стратегия за борба с измамите във всяка държава членка	- Допринася за обмена на добри практики и информация за борба с измамите между ОЛАФ и генералните дирекции - Подпомага генералните дирекции при разработването и актуализирането на секторните стратегии за борба с измамите - Съдейства при партньорската проверка на стратегиите за борба с измамите	- Две пленарни сесии годишно и две заседания на групата за докладване и анализ на измамни дейности и други нередности - Организира едно заседание годишно на групата за предотвратяване на измами
	Изготвя доклада относно ЗФИ	- Предоставят информация за изготвянето на доклада относно ЗФИ - Ежегодно докладват относно прилаганите мерки, контрол и действия за борба с измамите	Различен принос от всяка държава членка за доклада относно ЗФИ	Допринася за изготвянето на доклада относно ЗФИ	Допринася за изготвянето на доклада относно ЗФИ

Източник: ЕСП, въз основа на информация, предоставена от Комисията.

Обхват и подход на одита

- 06** ЕСП разглежда дали Комисията е създала и приложила надеждни стратегии за борба с измамите на ниво институция и служби, за да се справи с измамите при разходването на средства от ЕС. ЕСП провери също дали Комисията е разработила своята стратегия за борба с измамите и свързаните с нея планове за действие в съответствие с добрите практики, извлечени от международните рамки за управление на измамите, и дали плановете за действие са допринесли за постигането на целите на стратегията за борба с измамите. На последно място, ЕСП разглежда механизмите на Комисията за мониторинг и докладване на борбата с измамите както на равнище служби, така и на институционално равнище. На [фигура 2](#) са показани предприетите от ЕСП действия и проверените от нея области.

Фигура 2 | Области, проверени от ЕСП, съгласно структурата на принципите на CIPFA



CIPFA: Институт по публични финанси и счетоводство

SMART: Конкретни, измерими, постижими, уместни и обвързани със срокове цели

RACER: уместни, приемливи, достоверни, лесни за наблюдение, устойчиви на манипулация

Източник: ЕСП, въз основа на [Кодекса за добри практики при управлението на риска от измами и корупция](#) на Института по публични финанси и счетоводство (CIPFA).

- 07** Добре разработените стратегии за борба с измамите, които следват принципите на CIPFA и Комитета на спонсориращите организации на Комисията Treadway (COSO), са от решаващо значение за намаляване на рисковете и в крайна сметка допринасят за по-ниски равнища на измами. Въпреки това, поради сложността на факторите от значение за областта на измамите и множеството нива на дейностите за борба с тях, както и скрития им характер, е трудно да се определи точно какво е прякото въздействие на стратегиите. Поради тази причина оценката на ЕСП беше съсредоточена върху разработването и изпълнението на стратегиите.
- 08** Одитът обхваща [стратегията на Комисията от 2019 г.](#) и планове за действие от [2023 г.](#) и [2019 г.](#), както и свързаните с тях стратегии за борба с измамите и планове за действие, изготвени от извадка от служби на Комисията³. Извадката беше формирана въз основа на размера на средствата, които службите управляват, като се обхващат и трите режима на управление. Освен ако не е посочено друго, одитната дейност на ЕСП обхваща периода до 31 юли 2025 г.
- 09** Освен това ЕСП проследи изпълнението на препоръките от своя Специален доклад 01/2019 относно измамите при разходването на средства от ЕС, които са от значение за настоящия доклад. Резултатите от анализа на ЕСП са показани в [приложение II](#).
- 10** Одитната [методология](#) на ЕСП съответства на международните одитни стандарти, издадени от [Международната организация на върховните одитни институции \(ИНТОСАЙ\)](#). За да оцени стратегиите на Комисията за борба с измамите, ЕСП използва принципите за управление на риска от измами на CIPFA и COSO. И двете рамки са международно признати за оценка на разработката и ефективността на стратегиите за борба с измамите в рамките на организациите.
- 11** ЕСП анализира рамката за създаване и прилагане на тези стратегии за борба с измамите, включително методологиите, предоставени от ОЛАФ за създаване на СБИ, действащите работни договорености и други приложими доклади и подкрепящи документи. Освен това ЕСП проведе събеседвания със служители от избраните служби и от ОЛАФ.

³ ГД „Научни изследвания и иновации“, ГД „Мобилност и транспорт“, ГД „Енергетика“, ГД „Международни партньорства“, ГД „Вътрешни работи“, ГД „Регионална и селищна политика“ / ГД „Заетост, социални въпроси и приобщаване“, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“, CINEA, REA.

Приложение II — Проследяване на изпълнението на препоръките от Специалния доклад на ЕСП от 2019 г. относно измамите при разходването на средства на ЕС, свързани с настоящия доклад

Препоръка №	Степен на приемане	Анализ на ЕСП на напредъка, постигнат при изпълнението на препоръката	
		Степен на изпълнение	Забележки
1a	Частично	В известна степен	Докладването на нередности и съмнения за измами се е подобрило през годините, но въпреки това продължават да съществуват слабости.
16	Частично	В известна степен	Пропуските в нейния аналитичен капацитет възпрепятстват Комисията да предоставя по-задълбочен анализ на риска, в т.ч. показатели по разходни области, държави и сектори.
2.1		Изцяло	
2.2	Частично	В известна степен	Преди изготвяне на стратегията за борба с измамите се извършва анализ на риска, но той би могъл да бъде по-всеобхватен и да използва широк набор от данни. Комисията невинаги използва измерими показатели. Докладите на Комисията акцентират по-скоро върху крайните продукти, отколкото върху резултатите.
3.1	Частично	В значителна степен	Продължават да съществуват някои слабости в оценката на риска от страна на Комисията.
3.2	Приета		ЕСП извърши специален одит на изпълнението — Специален доклад 11/2022 относно изготвянето на „черен списък“.
3.3	Приета		Извън обхвата на настоящия одит.
4	Частично		ЕСП извърши специален одит на изпълнението — Специален доклад 26/2025 относно органите на ЕС за борба с измамите.

Приложение III — Подход на ЕСП за оценка на яснотата, измеримостта и уместността на действията

ЕСП използва контролния лист по-долу и отговори на всеки въпрос съгласно тристепенна скала („да“, „частично“ и „не“), за да получи подоценки. Отговор „да“ получава пълната оценка, „частично“ — половината от оценката, а „не“ — нула. Оценката за всеки показател се формира като средна стойност на съответните му подоценки.

Показатели	Тежест
Ясно определени и точни	
Действието насочено ли е ясно към приоритетните рискове/области/процеси?	33 %
Ясно ли е кой е отговорен за действието?	33 %
Може ли действието да бъде разбрано еднозначно?	33 %
Количествено измерими крайни ефекти (т.е. напредъкът може да бъде проследен)	
Може ли действието да бъде проследено чрез използване на конкретни данни?	33 %
Има ли определени стойности, с които да се направи сравнение?	33 %
Има ли ясна мерна единица (процент, брой, дни, сума)?	33 %
Реалистични предвид ресурсите и ограниченията	
Разполага ли организацията с необходимите ресурси (хора, бюджет, инструменти) за изпълнение на действието?	33 %
Постигнати ли са подобни цели в миналото?	33 %
Вземат ли се предвид пречките, които биха могли да възпрепятстват изпълнението на действието (ограничения на системата, правни ограничения, съпротива срещу промени)?	33 %
Съгласувани с по-широките цели	
Съгласувано ли е действието с целите?	33 %
Подходящ ли е моментът за изпълнение на действието?	33 %
Действието създава ли значима стойност?	33 %
Обвързани със срокове	
Има ли ясен краен срок за изпълнение на действието?	50 %
Има ли междинни цели?	50 %

Съкращения

Съкращение	Определение/Обяснение
AFCOS	Координационна служба за борба с измамите
CINEA	Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда
CIPFA	Институт по публични финанси и счетоводство
COCOLAF	Консултативен комитет за координиране на предотвратяването на измамите
COSO	Комитет на спонсориращите организации на Комисията Treadway
REA	Европейска изпълнителна агенция за научни изследвания
ГД „Енергетика“ (ENER)	Генерална дирекция „Енергетика“ на Европейската комисия
ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (AGRI)	Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Европейската комисия
ГД „Международни партньорства“ (INTRA)	Генерална дирекция „Международни партньорства“ на Европейската комисия
ГД „Миграция и вътрешни работи“ (HOME)	Генерална дирекция „Миграция и вътрешни работи“
ГД „Мобилност и транспорт“ (MOVE)	Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ на Европейската комисия
ГД „Научни изследвания и иновации“ (RTD)	Генерална дирекция „Научни изследвания и иновации“ на Европейската комисия
ГД „Регионална и селищна политика“ (REGIO)	Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия
ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (EMPL)	Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ на Европейската комисия
ГОД	Годишен отчет за дейността
ЗФИ	Защита на финансовите интереси на ЕС
ИИ	Изкуствен интелект
ОЛАФ	Европейска служба за борба с измамите
ОУС	Общ управителен съвет
СБИ	Стратегия за борба с измамите
СКБИ	Стратегия на Комисията за борба с измамите
СУН	Система за управление на нередностите

Речник на термините

Термин	Определение/Обяснение
База данни Arachne	Разработен от Комисията интегриран ИТ инструмент за извличане на данни и измерване на риска. С негова помощ се оценяват рисковете, свързани със субекти, които участват в процедури за възлагане на договори и изпълняват финансирани от ЕС договори.
Измама	Преднамерено и неправомерно използване на заблуда с оглед на придобиване на материално предимство чрез лишаване на друг субект от имущество или пари.
Изпълнителна агенция	Организация, която е създадена и управлявана от Комисията за ограничен период от време, с цел изпълнение от нейно име и под нейна отговорност на конкретни задачи, свързани с програми или проекти на ЕС.
Мониторинг	Систематично наблюдение и проверка на напредъка, отчасти чрез показатели, за постигането на дадена цел.
Научноизследователска група	Генерални дирекции, изпълнителни агенции и съвместни предприятия, работещи в областта на политика, свързана с научни изследвания.
Непряко управление	Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който Комисията възлага задачи по изпълнението на други субекти (държави извън ЕС и международни организации).
Оценка на риска	Систематично определяне и анализ на рисковете, свързани с дадена операция или процес, които могат да послужат като основа за управлението на тези рискове.
Пряко управление	Управление на фонд или програма на ЕС само от Комисията, за разлика от споделеното управление или непрякото управление.
Риск	Вероятност от настъпване на неблагоприятно събитие.
Служба	В контекста на настоящия доклад — генерална дирекция или изпълнителна агенция на Комисията.
Споделено управление	Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който, за разлика от прякото управление, Комисията делегира на държавите членки задачи по изпълнението, като същевременно запазва цялостната отговорност.
Управление на риска	Систематично определяне на рисковете и предприемане на действия за тяхното смекчаване или отстраняване, или за намаляване на тяхното въздействие.
Управляващ орган	Национален, регионален или местен орган (публичен или частен), на който държавата членка е възложила да управлява финансирана от ЕС програма.
Уязвимост	Слабост, която прави даден процес или организация податливи на риск.
Цикъл на борба с измамите	Всички етапи на предотвратяване, разкриване, разследване и санкциониране на измамите.

Отговори на Комисията

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-18>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-18>

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 обществен 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 Ildikó Gáll-Pelcz със съдействието на Kinga Bara — ръководител на нейния кабинет, и Raymond Larkin — аташе в кабинета; Bogna Kuczyńska — главен ръководител; Tomasz Kokot — ръководител на задача; Agathokleia Varytimou, Jan Guman и Sara Danif — одитори.



Ildikó Gáll-Pelcz



Raymond Larkin



Claudia Kinga Bara



Bogna Kuczynska



Tomasz Kokot



Agathokleia Varytimou



Jan Guman



Sara Danif

От ляво надясно, първи ред: Ildikó Gáll-Pelcz, Raymond Larkin, Kinga Bara.

От ляво надясно, втори ред: Bogna Kuczynska, Tomasz Kokot, Agathokleia Varytimou, Jan Guman, Sara Fernandes Danif.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба на информация 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 повторната употреба.

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: © Pongsak – stock.adobe.com.

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 europa.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 978-92-849-7681-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/1889610	QJ-01-26-027-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7682-9	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/1331740	QJ-01-26-027-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 18/2026](#) „Стратегия на Комисията за борба с измамите — детайлна, но недостатъчно амбициозна“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Рисковете от измами, които засягат бюджета на ЕС, продължават да се променят и изискват солидна и добре координирана рамка за борба с измамите във всички звена на Европейската комисия. В настоящия доклад се разглежда дали стратегията на Комисията за борба с измамите е разработена достатъчно добре, за да управлява тези рискове и да насърчава съгласувано изпълнение. Въпреки че стратегията като цяло следва общопризнатите принципи за управление на риска от измами и обхваща пълния цикъл на борбата с измамите, ЕСП установи слабости в оценката на риска, планирането на действията, мониторинга и докладването. По-специално при оценките на риска не се използват систематично всички значими източници на информация, нито се отчитат в достатъчна степен нововъзникващите рискове. Действията често не са достатъчно амбициозни или нямат измерими крайни ефекти и ясни срокове, а мониторингът е съсредоточен повече върху изпълнението, отколкото върху резултатите или въздействието. Въз основа на това ЕСП отправя препоръки за засилване на надзора и подобряване на оценките на риска, плановите за действие и докладването.

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

Уебсайт: eca.europa.eu

Социални медии: @EUauditors