

Специален доклад

Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване – необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VII
Въведение	01—11
Борбата срещу измамите в ЕС	01—07
Значителен брой докладвани измами в областта на политиката на ЕС на сближаване в сравнение с други области на разходване на средства	08—11
Обхват и подход на одита	12—17
Констатации и оценки	18—77
Политика за борба с измамите, мерки за предотвратяване и разкриване на измами	18—45
Повечето управляващи органи не разполагат с конкретна политика за борба с измамите	18—21
Управляващите органи системно оценяват рисковете от измами, но този процес може още да се подобри	22—28
Управляващите органи са подобрили мерките си за предотвратяване на измами, но не са постигнали значителен напредък в активното разкриване на измами	29—39
Управляващите органи не разполагат с процедури за мониторинг и оценка на мерките за предотвратяване и разкриване на измами	40—45
Отговор на измамите, разследване и координация между компетентните органи	46—77
Недостатъчното докладване от страна на управляващите органи се отразява върху надеждността на процента на разкритите измами, публикуван в докладите за ЗФИ	47—57
Някои управляващи органи не съобщават редовно на разследващите органи или прокуратурата относно случаи на съмнение за измама	58—60
Корективните мерки имат ограничен възпиращ ефект	61—64
Борбата с измамите е отслабена поради различни проблеми, свързани с управлението	65—77

Заклучения и препоръки 78—92

Обикновено управляващите органи нямат изрична политика за борба с измамите 80—81

Управляващите органи системно оценяват рисковете от измами, но този процес може да се подобри още 82—83

Управляващите органи са подобрили мерките за предотвратяване на измами, но не са постигнали значителен напредък в активното разкриване на измами 84—88

Управляващите органи не докладват в достатъчна степен случаите на измама за докладите за ЗФИ и не ги изпращат на разследващите органи и прокуратурата 89—90

Борбата с измамите е отслабена поради недостатъчното определение на функциите на АФКОС и слабата координация между органите на държавите членки 91—92

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията

Одитен екип

Кратко изложение

I Според законодателството на ЕС измамата представлява умишлено нарушение, което ощетява или може да ошети бюджета на ЕС. Европейският съюз и държавите членки носят съвместна отговорност за противодействие на измамите и всички други незаконни дейности, като например корупцията, които засягат финансовите интереси на ЕС. През периода 2013—2017 г. Комисията и държавите членки са установили над 4 000 нередности, потенциално свързани с измами. Подкрепата на ЕС, засегната от тези нередности, възлиза на близо 1,5 млрд. евро, 72 % от които са свързани с политиката на сближаване на ЕС. В тази област управляващите органи в държавите членки са задължени да създадат пропорционални и ефективни мерки за борба с измамите, които вземат предвид установените рискове. Тези мерки следва да обхващат пълния процес на управление на борбата с измамите (предотвратяване и разкриване на измами и ответни действия, включително докладване относно разкритите случаи и възстановяване на неправомерно изплатените средства). Процентът на разкритите измами във връзка с финансирането от ЕС в областта на сближаването за периода 2007—2013 г. варира от 0 % до 2,1 %, в зависимост от държавата членка.

II Настоящият одит на Сметната палата имаше за цел да провери дали управляващите органи са изпълнили надлежно своите отговорности на всеки етап от процеса на управление на борбата с измамите. В тази връзка Сметната палата провери дали управляващите органи са извършили следното:

- а) разработване на политики за борба с измамите, извършване на задълбочена оценка на риска и прилагане на подходящи превантивни мерки и мерки за разкриване; и
- б) предприемане на ответни действия при разкриването на измами, в сътрудничество с други органи за борба с измамите.

III ЕСП констатира, че по отношение на програмния период 2014—2020 г. управляващите органи са оценили по-добре риска от измами при разходване на средствата по политиката на сближаване, като в повечето случаи са използвали „готовия“ инструмент, включен в насоките на Комисията. Някои от изготвените анализи обаче не са достатъчно задълбочени. Въпреки че са подобрили мерките за предотвратяване на измами, те не са постигнали значителен напредък в активното разкриване на измами. Освен това често те не са разработвали

процедури за мониторинг и оценка на въздействието на своите мерки за предотвратяване и разкриване на измами.

IV В областта на ответните действия във връзка с измамите, управляващите органи, в сътрудничество с други органите за борба с измамите, не са реагирали в достатъчна степен на всички разкрити случаи на измама. По-специално, механизмите за докладване са незадоволителни, някои управляващи органи не докладват систематично на компетентните органи случаите на съмнения за измама, корективните мерки оказват ограничен възпиращ ефект и координацията на дейностите за борба с измамите е недостатъчна. Сметната палата установи също, че процентът на разкритите измами за програмния период 2007—2013 г. в доклада на Комисията от 2017 година относно защитата на финансовите интереси на ЕС не дава точна представа за нивото на измамите, разкрити в действителност в посетените държави членки, а по-скоро е индикация за случаите на измама, които те са решили да докладват на ОЛАФ.

V В резултат на извършения одит Сметната палата отправя следните препоръки:

- i) държавите членки, които не разполагат с национална стратегия за борба с измамите, следва да въведат такава. В случаите, когато не е изградена достатъчно задълбочена стратегия на национално равнище, Комисията следва да изиска от управляващите органи да създадат официална стратегия и политики, за да се справят с измамите, които засягат средствата от ЕС.
- ii) управителните органи да направят процеса на оценяване на риска от измами по-надежден, като включат в него съответните външни участници, свързани с тази област;
- iii) държавите членки да подобрят мерките за борба с измамите, като използват все по-широко инструментите за анализ на данни, а Комисията — като насърчава употребата на други „активни“ начини и нови методи за борба с измамите;
- iv) Комисията да извършва мониторинг на механизмите за ответни действия по отношение на измамите, за да се гарантира, че те се прилагат последователно; и
- v) Комисията да насърчава държавите членки да разширят функциите на АФКОС, за да подобрят координацията.

VI По време на процедурата на обсъждане и одобряване на Регламента за РОР за периода 2021—2027 г. съзаконодателите могат да обмислят следните мерки:

- да се въведе задължение за приемане на национална стратегия или политики за борба с измамите и за използване на подходящи инструменти за анализ на данни (напр. Arachne);
- да се въведат санкции и наказателни мерки за извършителите на измами, които засягат финансовите интереси на ЕС

VII Като зачитат правото на държавите членки на гъвкавост при определянето и организацията им на работа в борбата срещу измамите в съответствие с принципа на субсидиарност, съзаконодателите на ЕС могат да обмислят възможността за определяне на минимум функции на координационните служби за борба с измамите (АФКОС) в държавите членки, за да се осигури тяхната ефективна роля при координацията.

Въведение

Борбата срещу измамите в ЕС

01 Европейското законодателство прави разграничение между¹:

- „Несвързани с измами нередности“, които се определят като всяко нарушение на разпоредба на правото на ЕС, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което е имало или би могло да има като резултат нанасянето на щети на общия бюджет на ЕС или на бюджетите, управлявани от тях, поради извършване на неоправдан разход².
- „Свързани с измами нередности“ (или „измами“), които се определят³ като всяко умишлено действие или бездействие, свързано със:
 - използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства от общия бюджет на ЕС или от бюджетите, управлявани от ЕС или от негово име,
 - неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат, или
 - неправилното използване на такива средства за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени.

02 Съгласно член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) ЕС (представяван от Комисията) и държавите членки носят съвместна отговорност за борба с измамите и всякакви други незаконни дейности, засягащи

¹ ЕСП изключва препратки към приходите на ЕС от тези определения.

² Чл. 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (Регламента за ЗФИ) (ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1).

³ Член 1, буква а) от приложението към Акта на Съвета от 26 юли 1995 г. за съставяне на Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности (Конвенцията за ЗФИ).

финансовите интереси на ЕС. Това задължение обхваща всички приходни и разходни програми на ЕС и всички области на политиката.

03 Политиката на ЕС на сближаване е структурирана около три от европейските структурни и инвестиционни фондове⁴ (ЕСИФ) — Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионен фонд (КФ) и Европейски социален фонд (ЕСФ) — които общо са известни като фондове на политиката на ЕС на сближаване. Комисията и държавите членки администрират съвместно тези фондове чрез оперативни програми (ОП), в които е определено подробно как държавите членки ще изразходват финансирането от ЕС по време на програмния период:

- През програмния период 2007—2013 г. е имало 440 ОП в областта на сближаването. Почти две трети от тези оперативни програми са приключени вече.
- През програмния период 2014—2020 г. съществуват 389 ОП. Тези ОП все още са в процес на изпълнение.

04 На нивото на Комисията две генерални дирекции отговарят за изпълнението на политиката за сближаване на ЕС — Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“. В държавите членки, три различни вида „програмни органи“ участват в изпълнението и проверката на всяка ОП:

- управляващ орган (отговорен за изпълнението на ОП),
- сертифициращ орган (отговорен за изпращането до Комисията на заявленията за плащане и за изготвянето на годишните отчети на ОП), и
- одитен орган (отговорен за предоставяне на независимо становище относно надеждността на отчетите, законосъобразността на разходите и функционирането на системите за управление и контрол).

05 Правната рамка на политиката на сближаване на ЕС за програмния период 2007—2013 г. задължава държавите членки да предотвратяват, разкриват и коригират нередностите (включително измамите) и да възстановяват

⁴ Останалите ЕСИ фондове са Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

неправомерно изплатените средства⁵. Това изискване е по-ясно изразено в Регламента за РОР за програмния период 2014—2020 г., който изисква от управляващите органи да създадат ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове⁶. Комисията препоръчва⁷ на управляващите органи да провеждат/изпълняват пълния процес на управление на борбата с измамите (вж. *фигура 1*), който включва предотвратяване на измами, разкриване и ответни действия (предимно докладване относно разкритите случаи и възстановяване на неправомерно изплатени средства). В това отношение Комисията прилага принцип на нулева толерантност към измамите и корупцията⁸.

⁵ Член 58, буква з), член 70, параграф 1, буква б) и член 98, параграф 1 от консолидираната версия на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25), и член 20, параграф 2, буква а), член 28, параграф 1, букви д) и н), член 28, параграф 2, член 30 и член 33, параграф 2 от консолидираната версия на Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 г. за определяне на правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 371, 27.12.2006 г., стр. 1).

⁶ Член 72 и член 125, параграф 4, точка в) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320), наричан по-нататък Регламент за РОР. В настоящия доклад използваме израза „процес на управление на борбата с измамите“, който съответства на понятието „цикъл на управление на борбата с измамите“, използвано от Комисията в нейните насоки.

⁷ Насоки на Комисията за държавите членки и органите по програмите относно оценката на риска от измами и ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите (EGESIF 14—0021), стр. 11.

⁸ Раздел 2.2.1 от Съвместната стратегия за борба с измамите за периода 2015—2020 г. за ЕФРР, КФ, ЕСФ, FEAD, ЕФПГ, ФСЕС и ЕФМДР, Ares (2015) 6023058 от 23 декември 2015 г. (публикувана на адрес: <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/JOINT%20ANTI-FRAUD-STRATEGY2015-2020.pdf>).

Фигура 1 — Процес на управление на риска от измами



Източник: ЕСП, въз основа на рамката на COSO.

06 Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ) е основният орган за борба с измамите на равнището на ЕС. Тя допринася за разработването и изпълнението на политиката на Комисията за борба с измамите и провежда административни разследвания на измами, корупция и други незаконни действия, засягащи бюджета на ЕС.

07 На равнището на държавите членки управляващите органи не отговарят сами за прилагането на мерките за борба с измамите. От 2013 г. насам всяка държава членка е длъжна да създаде координационна служба за борба с измамите (АФКОС), за да се улесни ефективното сътрудничество и обмяна на информация, включително информация от оперативно естество, между нея

и ОЛАФ⁹. Посредством предоставените допълнителни насоки¹⁰ Комисията уточнява, че АФКОС следва да имат правомощия в рамките на държавата членка да координират всички законодателни и административни задължения, както и задължения и дейности, свързани с провеждането на разследвания с цел защита на финансовите интереси на ЕС. При споделеното управление органите на държавите членки докладват на Комисията относно случаите на предполагаеми или установени измами (и други нередности) чрез Системата за управление на нередностите (СУН) на платформата на ОЛАФ за информация относно борбата с измамите.

Значителен брой докладвани измами в областта на политиката на ЕС на сближаване в сравнение с други области на разходване на средства

08 На 5 юли 2017 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директива PIF или Директива за ЗФИ¹¹). Директивата дава общо определение за измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, по-специално в областта на обществените поръчки. Държавите членки трябва да приемат Директивата за защита на финансовите интереси в националното законодателство до 6 юли 2019 г.¹²

09 През септември 2018 г. Комисията публикува 29-ия си годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз¹³ (наричан по-нататък Доклад за ЗФИ за 2017 г.). При споделеното управление Комисията изготвя този доклад въз основа на информация, докладвана от държавите членки чрез системата СУН (вж. точка **07**). Анализът на доклада за ЗФИ за 2017 г. показва,

⁹ Член 3, параграф 4 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2016/2030 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. (ОВ L 317, 23.11.2016 г., стр. 1).

¹⁰ Насоки относно главните задачи и отговорности на координационната служба за борба с измамите (АФКОС), 13 ноември 2013 г., Ares (2013) 3403880.

¹¹ Съкращението „PIF“ идва от френски език: „protection des intérêts financiers“ и се отнася до защитата на финансовите интереси на ЕС.

¹² Член 17, параграф 1 от Директива 2017/1371.

¹³ COM(2018) 553 окончателен от 3 септември 2018 г.

че броят на докладваните случаи на измама (подозрения за измами и установени измами) в областта на политиката на сближаване на ЕС е значително по-голям, отколкото в други области: Частта „Сближаване“ е само една трета от бюджета, но представлява 39 % от всички докладвани случаи на измами и 72 % от общия размер на финансовите суми, свързани с тези случаи (вж. [фигура 2](#)).

Фигура 2 — Нередности, докладвани като измами по области на политика (2013—2017 г.)

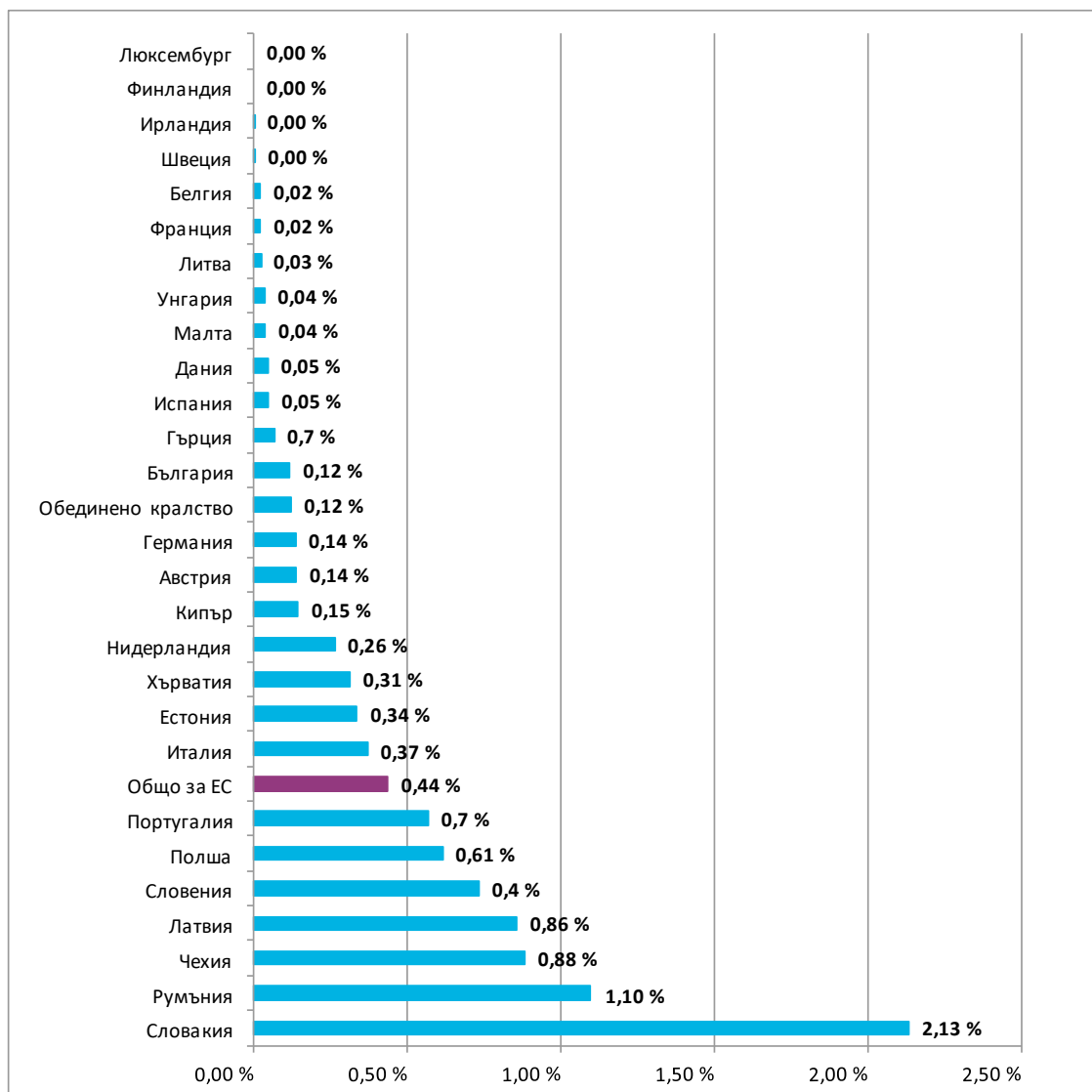
Област на политика	Нередности, докладвани като измами		Размер на финансовите суми	
	(брой)	(процент)	(в млн.евро)	(процент)
Обща селскостопанска политика	2 081	50 %	350,9	24 %
Политика на сближаване и политика в областта на рибарството				
- част Рибарство	64	2 %	20,1	1 %
- част Селско стопанство (преди 2007 г.)	24	1 %	3,4	0 %
- част Сближаване	1 645	39 %	1 063,6	72 %
Предприсъединителна политика	133	3 %	28,8	2 %
Пряко управление	206	5 %	21,5	1 %
ОБЩО (разходна част)	4 153	100 %	1 488,3	100 %

Източник: Доклад за ЗФИ за 2017 г., част II от Статистическото приложение (Разходи).

10 Според данните в подкрепа на доклада за ЗФИ за 2017 г. нередностите, докладвани от държавите членки като измами, представляват 0,44 % от средствата на ЕС, изплатени в областта на политиката на сближаване. Този показател е известен като процент на разкриване на измамите¹⁴ и варира значително между държавите членки (вж. [фигура 3](#)) — от 0 % до 2,1 % от финансирането на ЕС в областта на сближаването за целия програмен период 2007—2013 г. Докладът относно защитата на финансовите интереси за 2017 г. не дава конкретно обяснение на значително по-високия процент на разкриване на измами, докладван за Словакия. Средната стойност на нередностите, свързани с измама, възлиза на 0,8 млн. евро.

¹⁴ Статистическо приложение към доклада за ЗФИ за 2017 г., стр. 93. FDR е съотношението между сумите по случаите, докладвани като измами, и плащанията, извършени през програмния период 2007—2013 г. (стр. 91). Този показател не включва неразкрити или недокладвани измами.

Фигура 3 — Измами, разкрити и докладвани като процент от средствата по политиката на сближаване, получени от държавите членки на ЕС през програмния период 2007—2013 г.



Н.В.: Изчисленият процент на разкриване на измами, представен в тази фигура, не включва нередностите, свързани с политиката в областта на рибарството (които са включени в статистическите данни, публикувани от Комисията в рамките на политиката на сближаване и политиката в областта на рибарството и които не увеличават общия процент за ЕС на разкриване на измами). Тази стойност не включва също и многонационалните програми за Европейско териториално сътрудничество (ЕТС). Тези програми обаче са взети предвид при изчисляването на средната стойност за ЕС. По отношение на държавите членки с нулев FDR, Финландия и Люксембург не са докладвали за свързани с измами нередности, докато Ирландия и Швеция са докладвали няколко нередности с ниска финансова стойност.

Източник: ЕСП, въз основа на доклада за ЗФИ за 2017 г., Статистическо приложение, стр. 93.

11 Счетохме за необходимо да оценим дейността на управляващите органи, тъй като те са на предната линия в борбата срещу измамите в политиката на сближаване на ЕС. Според Комисията¹⁵ комбинирането на задълбочена оценка на риска, водеща към подходящи превантивни мерки и мерки за разкриване от управляващите органи, от една страна, и координирани и навременни разследвания от компетентните органи, от друга страна (обикновено полиция или прокуратура), би могло значително да намали риска от измами в областта на политиката на сближаване и да осигури подходяща защита срещу измами. Настоящият одит се фокусира около тези две основни области.

¹⁵ Насоки на Комисията за държавите членки и органите по програмите относно оценката на риска от измами и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите, стр. 11 (EGESIF 14—0021 от 16 юни 2014 г.).

Обхват и подход на одита

12 ЕСП реши да провери дейността на управляващите органи във връзка с борбата с измамите в областта на политиката на сближаване поради ключовата роля, която те изпълняват и ще продължават да изпълняват през програмния период 2021—2027 г. Тя разгледа дали управляващите органи са изпълнили добре своите отговорности на всеки етап от процеса на управление на борбата с измамите: предотвратяване на измами, разкриване на измами и ответни действия (включително докладване относно измамите и възстановяване на неправомерно изплатените средства). В тази връзка Сметната палата провери дали управляващите органи са извършили следното:

- а) разработване на политики за борба с измамите, извършване на задълбочена оценка на риска и прилагане на подходящи превантивни мерки и мерки за разкриване; и
- б) предприемане на адекватни ответни мерки на разкритите измами в координация с органите за разследване и наказателно преследване и с АФКОС, отчитайки модела на тези служби в посетените държави членки.

13 Сметната палата разгледа ролята на управляващите органи и на АФКОС в държавите членки в рамките на политиката на сближаване. В одита са включени управляващите органи на оперативните програми, финансирани от трите основни Европейски структурни и инвестиционни фондове по отношение на политиката на сближаване на ЕС — КФ, ЕСФ и ЕФРР. Беше решено да се изключи целта на ЕФРР „Европейско териториално сътрудничество“ (ЕТС), тъй като проектите, финансирани от съответните ОП, включват партньори от различни страни под надзора на органи в различни държави членки.

14 Сметната палата провери доколко управляващите органи са взели предвид правната и стратегическата рамка на държавите членки за борба с измамите при управлението на процеса за борба с измамите, особено в случаите, когато съществува национална стратегия за борба с измамите. ЕСП покани всички управляващи органи да участват в проучване относно мерките за предотвратяване и разкриване на измами и получи отговори от органите на 23 държави членки.

15 Бяха посетени седем държави членки: България, Франция, Унгария, Гърция, Латвия, Румъния и Испания. За подбора на тези държави членки ЕСП разгледа процента на разкриване на измами и броя на случаите на измами, представен

в доклада за ЗФИ за 2016 г., както и връзката им с други налични показатели за риска от измами. По време на посещенията одиторите се срещнаха с представители на органите, отговорни за изпълнението на общо 43 ОП (22 ОП за периода 2007—2013 г. и 21 ОП за периода 2014—2020 г.), както и с основни действащи лица в борбата срещу измамите (органи за наказателно преследване и съдебни органи, разследващи органи, агенции за борба с измамите, органи за защита на конкуренцията). В посетените за одита държави членки одиторите разгледаха извадка от ОП, подбрани като представителни за всички фондове (ЕФРР, ЕСФ, и, в определени случаи, КФ), както и набор от различни видове интервенция.

16 Те извършиха преглед на досиета в извадка от 138 нередности, докладвани на Комисията като измами, във връзка с 22 ОП, проверени за периода 2007—2013 г. В случаите, когато размерът на популацията позволява, при подбора на нередности за одитиране беше приложен методът на случаен принцип, известен като „извадка по парична единица“. Не е извършена оценка на работата на органите за разследване, прокуратурата и съдебните органи, въпреки че одитът разглежда координацията и комуникацията на управляващите органи с тях.

17 Констатациите в настоящия доклад допълват посочените в Специален доклад № 1/2019: „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“, публикуван на 10 януари 2019 г., който обхваща разработването и изпълнението на стратегията на Комисията за борба с измамите. Този доклад разглежда предимно ролята на ОЛАФ, но също така и дейността във връзка с политиките за борба с измамите на главните дирекции на Комисията, отговарящи за прилагането на политиката на ЕС в областта на сближаване (вж. точка 04).

Констатации и оценки

Политика за борба с измамите, мерки за предотвратяване и разкриване на измами

Повечето управляващи органи не разполагат с конкретна политика за борба с измамите

18 Комисията е предоставила насоки на държавите членки и управляващите органи, за да им помогне да изпълнят правното си задължение да въведат мерки за борба с измамите, които са пропорционални и ефективни.

- На равнището на държавите членки Комисията препоръчва да се приемат национални стратегии за борба с измамите за защита на европейските структурни и инвестиционни фондове, с цел да се осигури еднакво и ефективно прилагане на мерките за борба с измамите, особено в случаите, когато организационните структури на държавите членки са децентрализирани.
- На равнището на оперативните програми Комисията препоръчва на управляващите органи да разработят структуриран подход за справяне с измамите, базиран върху четирите основни елемента на процеса на управление на борбата с измамите — предотвратяване, разкриване, коригиране и наказателно преследване¹⁶.
- Комисията е определила и конкретни критерии за оценяване на начина, по който управляващите органи изпълняват своите правни задължения за въвеждане на пропорционални и ефективни мерки за справяне с измамите¹⁷.

¹⁶ Насоки на Комисията за държавите членки и органите по програмите относно оценката на риска от измами и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите (EGESIF 14—0021 от 16 юни 2014 г.), Наръчник на ОЛАФ относно ролята на одиторите от държавите членки за предотвратяване и разкриване на измами (октомври 2014 г.) и Насоки за обща методология за оценяване на системите за управление и контрол в държавите членки (EGESIF 14—0010-окончателен от 18 декември 2014 г.).

¹⁷ Член 30 и приложение IV към Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент

19 Комисията препоръчва на управляващите органи да използват официално приета политика за борба с измамите¹⁸, за да заявят своята воля за борба и противодействие на измамите. Тази политика следва да включва по-специално стратегии за изграждане на култура за борба с измамите и разпределение на отговорностите за справяне с измамите. ЕСП счита, че управляващите органи е следвало да изготвят официална политика за борба с измамите или подобен отделен самостоятелен документ, в който да посочат своите мерки за предотвратяване, разкриване и реакция, и да илюстрират пред своите служители, бенефициентите по финансирането от ЕС и други органи, че са въведени и се изпълняват мерки за борба с измамите.

20 По време на своите посещения ЕСП установи, че много малка част от тези политики действително представляват официални референтни документи, обобщаващи мерките, които трябва да бъдат прилагани на всеки етап от процеса на управление на борбата с измамите в отговор на установените рискове от измами. ЕСП откри примери за официално приети политики за борба с измамите само в Латвия, при конкретни междинни звена в Испания, както и във Франция (където политика не е била направена публично достояние). Във всички други случаи, за да получи пълно описание на мерките за борба с измамите, ЕСП трябваше да се запознае с множество документи за управление и процедурни ръководства. Считахме, че липсата на официално приети политики за борба с измамите ограничава способността на държавите членки да контролират и координират мерките за борба с измамите и да оценяват тяхната ефективност. Това е особено важно поради факта, че само десет държави членки

и на Съвета (ОВ L 138, 13.5.2014 г., стр. 5) и определяне на ключови изисквания за системите за управление и контрол и тяхното класифициране с оглед на ефективната им работа, по-специално ключово изискване 7 (ефективно прилагане на пропорционални мерки за борба с измамите).

¹⁸ В този смисъл понятието за официална политика за борба с измамите означава „програма за управление на риска от измами“, според определението на Асоциацията на сертифицираните инспектори по измамите (ACFE) в нейния Наръчник за инспекторите по измамите или в Ръководството за управление на риска от измами, разработени съвместно с Комитета на спонсиращите организации на комисията Treadway (COSO). Понятието означава също така „официални стратегии за противодействие на измамите и корупцията“, по определението на Института по публични финанси и счетоводство (CIPFA) в неговия „Кодекс за добри практики при управлението на риска от измами и корупция“.

са приели национални стратегии за борба с измамите¹⁹ въз основа на препоръката на Комисията (вж. точка 18).

21 Одиторите също така смятат, че липсата на разпоредби, изискващи от управляващите органи да приемат официална политика за борба с измамите, представлява недостатък в разработването на рамката във връзка с борбата с измамите за периода 2014—2020 г. Освен това в делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията (в допълнение към Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP) за периода 2014—2020 г.) не се споменава за недостатъци при прилагането на пропорционални и ефективни мерки за борба с измамите в контекста на определението на „сериозни недостатъци“, които сами по себе си могат да доведат до спиране на плащанията за оперативните програми или тяхното финансово коригиране²⁰. Като резултат, на използването на мерки за борба с измамите се отдава по-малко значение спрямо други аспекти от оценката на системите за управление и контрол. Предложението на Комисията за Регламент за общоприложимите разпоредби за периода 2021—2027 г. не включва мерките за борба с измамите като част от благоприятстващите условия²¹, на които държавите членки трябва да отговарят, за да получат финансиране от ЕС в областта на сближаването.

Управляващите органи системно оценяват рисковете от измами, но този процес може още да се подобри

Управляващите органи систематично идентифицират рисковете от измами

22 Най-значимата промяна в сравнение с програмния период 2007—2013 г. е, че управляващите органи сега трябва да оценяват рисковете от измами в съответствие с изискванията на рамката за контрол за периода 2014—2020 г.

¹⁹ Национални стратегии за борба с измамите съществуват в десет от 28-те държави членки: България, Чехия, Гърция, Франция, Хърватия, Италия, Латвия, Унгария, Малта и Словакия. Румъния също има стратегия, но тя понастоящем е неактуална (Източник: Доклад за ЗФИ за 2017 г., стр. 12). Държавите членки, които не разполагат с национална стратегия, са: Белгия, Дания, Германия, Естония, Ирландия, Испания, Кипър, Литва, Люксембург, Нидерландия, Австрия, Полша, Португалия, Словения, Финландия, Швеция и Обединеното кралство.

²⁰ Член 30 и приложение IV.

²¹ Член 11 и приложение III от предложението на Комисията за ROP за периода 2021—2027 г., COM(2018) 375 от 29 май 2018 г.

(вж. точка 05). Целта на тази дейност е управляващите органи да определят доколко съществуващите мерки за вътрешен контрол са подходящи за справяне с рисковете, свързани с различните сценарии на измама, и да набележат областите, в които е необходим допълнителен контрол.

23 Наред с другите въпроси във връзка с борбата с измамите, насоките на EGESIF за държавите членки и управляващите органи (вж. точка 18) посочват необходимостта от оценка на риска от измами, включително използването на практически инструмент от типа „готов за употреба“ за извършване на оценката²². Всички управляващи органи, посетени от ЕСП в контекста на одита, бяха изпълнили задължението си да извършват оценка на риска от измами. Това бележи подобрене в подхода на тези органи към борбата срещу измамите в областта на сближаването. В повечето случаи органите прилагат модел за оценка на риска от измами, разработен от Комисията или адаптирана от тях версия на този модел.

24 На 28 ноември 2018 г. Комисията публикува резултатите от проучване²³ относно практиките за предотвратяване на измами и корупция, прилагани от държавите членки в отговор на конкретните действащи разпоредби за програмния период 2014—2020 г., което е било възложено на външен изпълнител през декември 2016 г. В проучването се заключава, че новите законодателни изисквания, по-специално по отношение на процеса за оценка на риска от измама, са допринесли за това усилията на държавите членки за справяне с измамите да станат по-формални и систематични. В проучването се

²² В документа с насоки Комисията е разработила модел за оценка на риска от измами въз основа на 31 стандартни присъщи риска, разделени на подгрупи от 40 риска и 128 препоръчителни проверки за намаляване на риска, всички структурирани около четири общи процеса на управление (подбор на кандидати, изпълнение и проверка на операциите, сертифициране и плащания, и пряко възлагане на обществени поръчки от управляващите органи). Документът обаче не обхваща финансовите инструменти или рисковете, свързани с държавната помощ.

²³ ГД „Регионална и селищна политика“ — *Предотвратяване на измами и корупция в областта на Европейските структурни и инвестиционни фондове — равностетка на практиките в държавите членки на ЕС*, октомври 2018 г., публикувано на адрес: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states.

заклучава още, че някои органи могат да подценяват нивата на своята собствена оценка на риска (вж. [каре 1](#)).

Каре 1

Преглед на мерките за предотвратяване на измами и корупция в областта на ЕСИФ

Проучването е основано на извадка от 50 ОП за периода 2014—2020 г. (от които 41 в областта на политиката на сближаване, с изключение на ЕТС), избрани от Комисията на принципа на извадка по преценка, с цел да се обхванат всички държави членки, редица сектори и фондове. Екипът по проучването е разгледал информация, предоставена от държавите членки (по-специално резултатите от оценките им на риска от измами) и е провел интервюта с програмните органи и службите АФКОС.

Проучването се съсредоточава върху разработването на мерки за предотвратяване на измами и (в по-малка степен) методи за разкриване на измами и разглежда доколко пропорционални са били мерките спрямо установените рискове. То обаче не разглежда начина, по който е извършена оценката на риска от измами. В проучването също така не е формулирано заключение относно ефективността на прилаганите мерки.

Основните поуки от проучването могат да се обобщят, както следва:

Положителни коментари	Области, в които е необходимо подобрение
Усилията за борба с корупцията и измамите са по-формални и систематични през програмния период 2014—2020 г.	Пропорционалността на мерките за смекчаване на риска е най-ниска при рисковете от съглашателство при оферирание и двойно финансиране.
Смекчаващите мерки обикновено са пропорционални на собствената оценка на рисковете.	Някои органи могат да подценяват нивото на оценения от тях риск от измами.
Повечето органи използват образеца на Комисията за оценка на риска от измами.	Не всички управляващи органи извършват оценка на риска от измами на равнище ОП.
По-пълна процедура за оценка на риска от измама би била по-	Необходима е по-голяма комуникация с органите на

подходяща с оглед на намаляването на рисковете от измами.	държавите членки относно дейностите за борба с измамите.
	Според управляващите органи в извадката, в настоящата си форма Arachne не отговаря напълно на техните нужди.

Съществуват области, които се нуждаят от по-нататъшни подобрения

25 Все пак ЕСП отбелязва, че някои от посетените управляващи органи следват механичен подход към оценката на риска от измами, тоест, те дават по-голямо предимство на формата пред съдържанието.

26 Освен това, по принцип те идентифицират риска от измами въз основа на собствения си опит, без каквито и да е допълнителни данни от други осведомени участници (координационни служби за борба с измамите, разследващи органи и прокуратура или други специализирани експертни агенции).

27 По време на посещения на ЕСП на държавите членки установихме вероятност няколко управляващи органа и междинни звена да не са оценили достатъчно стриктно рисковете от измами:

- В България одитният орган вече беше установил, че някои управляващи органи са класифицирали неправилно специфични рискове от измама като ниски и следователно не са приложили към тях допълнителни процедури за контрол.
- Във Франция управляващите органи, които посетихме, не бяха оценили въздействието на допълнителните контролни проверки върху остатъчния риск от измама.
- В Испания, където отговорността за оценката на риска от измами е възложена частично на междинни звена, независимата оценка по поръчка на управляващите органи е открила проблеми във връзка със съгласуваността между установените рискове и планираните контроли (напр. определени рискове не са били обхванати от план за действие, или контроли са въведени за области, които са обозначени като неприложими).

- В една от одитираните ОП в Румъния междинните звена, натоварени със сходни делегирани функции и финансиране, са предоставили различни оценки на риска от измами.
- В Унгария Сметната палата установи, че оценката на риска от измами не е достатъчно широкообхватна (тя изключва резултатите от предходни одити) и не е установила рискове, които са конкретно свързани с видовете операции и бенефициентите, включени в ОП.

28 В почти всички случаи управляващите органи заключават, че съществуващите мерки за борба с измамите са насочени към установените рискове от измами. Предвид установените недостатъци Сметната палата счита, че това заключение може да е прекалено оптимистично.

Управляващите органи са подобрили мерките си за предотвратяване на измами, но не са постигнали значителен напредък в активното разкриване на измами

29 В отговор на установените рискове, от управляващите органи се очаква да разработят ефективни и пропорционални мерки за предотвратяване и разкриване на измами по такъв начин, че възможността за извършване на измами да бъде значително намалена.

Управляващите органи са разработили специфични мерки за предотвратяване на измами за периода 2014—2020 г.

30 Сметната палата установи, че допълнителните мерки за борба с измамите, разработени за периода 2014—2020 г. са насочени основно към превантивни действия, които са по-задълбочени от създадените за периода 2007—2013 г. Извършеното от Сметната палата проучване показва, че такива допълнителни превантивни мерки включват основно обучение на персонала за повишаване на осведомеността относно измамите, политики относно конфликтите на интереси и етични насоки за служителите и бенефициентите, както и публикуване на изявления или декларации относно борбата с измамите на високо институционално равнище.

31 Проучването на Сметната палата показва също, че управляващите органи считат, че мерките за повишаване на осведомеността относно измамите (както посредством обучение на персонала, така и чрез специфични мерки за междинните звена и за бенефициентите по проектите), политиките относно

конфликта на интереси и кодексите за поведение са най-ефективният начин за предотвратяване на измами при използването на финансиране от ЕС в областта на сближаването (вж. [фигура 4](#)). Други мерки за предотвратяване на измами, като например програми за подпомагане на служителите (насочени към намаляване на натиска върху служители, изложени на измами) или схеми за поощрение (при които управляващите органи оповестяват публично намерението си да стимулират подаването на сигнали за измами), продължават да бъдат рядкост, въпреки че са считани за сравнително ефективни.

Фигура 4 — Мерки за предотвратяване на измами, прилагани от управляващите органи, и как се възприема тяхната ефективност

Дял на УО, които декларират следните мерки за предотвратяване на измами			Дял на УО, които считат мярката за ефективна	
1	Обучение на служителите за борба с измамите	86 %		92 %
2	Официална политика за конфликти на интереси	83 %		91 %
3	Приемане на кодекс за поведение на служителите	73 %		88 %
4	Публикуване на политика за борба с измамите	71 %		82 %
5	Мерки за повишаване на осведомеността относно риска от измами за бенефициентите по проектите	57 %		90 %
6	Мерки за повишаване на осведомеността относно риска от измами за междинните органи	54 %		92 %
7	Проверки на миналото на служителите	29 %		75 %
8	Програми за подпомагане на служителите	20 %		86 %
9	Други	13 %		89 %
10	Схеми за възнаграждение / награди	4 %		67 %

Източник: Проучване на ЕСП сред управляващите органи.

32 Няколко държави членки са предприели по-новаторски подход към предотвратяването на измами срещу финансовите интереси на ЕС, като например ангажиране на организации на гражданското общество при мониторинга на изпълнението на договорите за обществени поръчки или провеждане на кампании, които формират отношение на нетолерантност в обществото към дадени измамни действия (вж. [каре 2](#)).

Каре 2

Иновативни мерки за предотвратяване на измами

Пактове за почтеност

През 2015 г. Европейската комисия и Transparency International, международна неправителствена организация за активна борба с корупцията, особено известна с публикуването на Индекс за възприемане на корупцията (CPI), стартираха пилотен проект за „пактове за почтеност“ като новаторски начин за предотвратяване на измами в проектите по политиката на сближаване на ЕС. Пактът за почтеност е споразумение, при което органът, отговарящ за възлагането на дадена обществена поръчка, и икономическите оператори, подаващи оферти за договора, се задължават да се въздържат от корупционни практики и гарантират прозрачност на процеса на възлагане на обществената поръчка. Пактовете включват също така отделно споразумение за участието на организация на гражданското общество (като НПО, фондации или местни обществени организации), която да наблюдава дали всички страни спазват своите ангажименти. Целта на пактовете за почтеност е да се повиши прозрачността, отчетността и доброто управление в областта на възлагането на обществени поръчки, да се засили доверието в публичните органи и да се насърчат разходната ефективност и икономиите чрез по-добро възлагане на обществени поръчки. Вторият етап на проекта започна през 2016 г. и ще продължи четири години²⁴. Сметната палата обсъди използването на пактове за почтеност с организации на гражданското общество в Латвия, Румъния и Унгария, които бяха като цяло с положително отношение към инициативата.

Кампания „КРАЙ НА ИЗМАМИТЕ!“

През март 2017 г. латвийската координационна служба за борба с измамите стартира кампания за повишаване на осведомеността, наречена „КРАЙ НА ИЗМАМИТЕ!“, която акцентира върху нетолерирането в обществото на дейности, свързани с измами. Националните телевизионни канали показват реклами на кампанията с участието на популярни латвийци, а сред институциите, предприятията, магазините и общо сред населението са разпространени рекламни материали. Кампанията достига широк кръг публика и за известен период от време набира голяма популярност.

Мерките за разкриване на измами за периода 2014—2020 г. остават до голяма степен същите като за периода 2007—2013 г.

33 Въпреки че задължителната оценка на риска от измами означава по-силен акцент върху предотвратяването на измами, управляващите органи са разработили много малко допълнителни методи за разкриване на измами за програмния период 2014—2020 г. Вместо това, те разчитат на вътрешните

контроли и процедури, които са въведени още за периода 2007—2013 г. при тогавашната рамка с по-слаб контрол (вж. [фигура 5](#)). Това са предимно проверки на място (одити), вътрешни механизми за докладване на измами и, в по-малка степен, определяне на специфични показатели за измами²⁵ („червени флагове“). В резултат на проучването и посещенията в държавите членки Сметната палата установи много малко допълнителни „активни“ контроли за разкриване на измами (например специални проверки за тайни споразумения при обществените поръчки, като например семантичен анализ на получените оферти или установяване на необичайни модели на офертиране).

Фигура 5 — Мерки за разкриване на измами, прилагани от управляващите органи, и как се възприема тяхната ефективност

Дял на УО, които декларират следните мерки за разкриване на измами			Дял на УО, които считат мярката за ефективна	
1	Проверки на място / одити	87 %		95 %
2	Вътрешни механизми за докладване на измами	86 %		87 %
3	Идентифициране на показатели за измами / червени флагове	69 %		79 %
4	Оценка на риска от измами за бенефициентите по проектите	60 %		83 %
5	Инструмент за оценка на риска Arachne	49 %		71 %
6	Анализ на данни / техники за извличане на данни	46 %		91 %
7	Гореща линия за подаване на сигнали за измами	44 %		74 %
8	Други	21 %		80 %

Източник: Проучване на ЕСП сред управляващите органи.

Практически проблеми ограничават ползата от горещите линии за подаване на сигнали за измами

34 Проучването на Сметната палата показва, че управляващите органи използват в много ограничена степен горещите линии за подаване на сигнали за измами, въпреки че те като цяло смятат този инструмент за ефективен метод за разкриване на измами. Горещите линии и другите механизми за подаване на сигнали за измами позволяват на управляващите органи (и на други ангажирани органи на държавите членки) да разберат за потенциални измами, които другите

²⁴ Повече информация относно пактовете за почтеност ще намерите на уебсайта на Комисията на адрес: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/.

²⁵ Въз основа на предоставените от Комисията показатели в нейната информационна бележка от 18 февруари 2009 г. относно показателите за измама за ЕФРР, ЕСФ и КФ.

контроли не са успели да открият²⁶. Различни проучвания сочат, че тези методи се смятат за най-важния източник за съобщаването на измами²⁷. По време на своите посещения ЕСП направи оценка на механизмите за подаване на сигнали за нередности и откри редица практически проблеми, свързани с тяхното използване. Например, те не винаги са анонимни и съществува риск от недостатъчна информираност за тях сред бенефициентите на проектите и широката общественост. В случай на нормативни ограничения в използването на канали за анонимно подаване на сигнали, управляващите органи и АФКОС винаги могат да пренасочат анонимните податели на сигнали за измами към въведената от ОЛАФ система за уведомяване²⁸.

35 На 23 април 2018 г. Комисията представи предложение за директива относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности. Целта е да се уеднаквят различните подходи, прилагани понастоящем от държавите членки, и да се повиши равнището на защита за лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, включително всякакви нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС. В становището си от 15 октомври 2018 година относно предложението Сметната палата заяви, че въвеждането или разширяването на механизмите за подаване на сигнали за нередности във всички държави членки биха спомогнали за подобряване на управлението на политиките на ЕС чрез действията на гражданите и служителите. ЕСП обаче подчерта и някои проблемни области, като например твърде комплексния материален обхват на предложението, който би могъл да доведе до намаляване на правната сигурност за потенциалните податели на сигнали за нередности и по този начин да ги разколебае да докладват. Други въпроси, които бяха повдигнати, са липсата на ясни задължения по отношение на повишаването на осведомеността и обучението на персонала, както и нашето убеждение, че на лицата, подали

²⁶ Самото естество на измамите в областта на фондовете на политиката на сближаване на ЕС предполага нарушителите да откриват несъвършенствата на съществуващите контроли и да се опитват да ги използват с цел да придобият преки или непреки незаконни облаги.

²⁷ По-специално „Report to the Nations“, изследване в световен мащаб от 2018 г. относно измамите и злоупотребите в професионалните среди, публикувано от Асоциацията на дипломираните експерт-проверители на измами (ACFE). Според това проучване измамите се разкриват предимно по сигнали от служители, клиенти, конкуренти или анонимни източници.

²⁸ Инструмент „Съобщете за измама“ на адрес: https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_bg.

анонимен сигнал, следва да не се отказва предвидената защита, ако впоследствие самоличността им е била установена²⁹. Във връзка с приемането на настоящата директива Европейският парламент и държавите членки постигнаха предварително споразумение на 12 март 2019 г. относно новите правила, което да гарантира защита за лицата, подали сигнали за нередности, свързани с нарушаване на правото на ЕС³⁰.

За разкриването на измами не се използва в достатъчна степен анализ на данни

36 Комисията насърчава управляващите органи да използват активно анализ на данни за откриване на потенциални високорискови ситуации, за идентифициране на „червени флагове“ и за прецизиране на целта на мерките за борба с измамите. Анализът на данни следва да бъде систематична част от подбора на проекти, проверките на управлението и одитите³¹. В рамките на борбата с измамите Комисията предлага на УО специален инструмент за извличане на данни (Arachne), с който да бъдат подпомогнати управляващите органи при установяване на проектите, които могат да са уязвими към рискове от измами. Съгласно получената от Комисията информация, към декември 2018 г. инструментът Arachne се използва от 21 държави членки за 165 ОП, които представляват 54 % от общото финансиране на ЕС в областта на сближаването за периода 2014—2020 г. (с изключение на ЕТС). В Специален доклад № 1/2019 на ЕСП: „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“ одиторите подчертават значението на Arachne като инструмент за предотвратяване на измамите. В настоящия доклад Сметната палата прави оценка на ролята на Arachne като инструмент за анализ на данни с цел разкриване на измами.

²⁹ Точки 3, 12, 21, 23 и 32 от Становище № 4/2018 на ЕСП във връзка с предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на лицата, сигнализиращи за нарушения на правото на ЕС.

³⁰ Вж. съобщение за медиите на Комисията IP/19/1604 „Европейската комисия приветства предварителното споразумение за по-добра защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в рамките на ЕС“ (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1604_bg.htm).

³¹ Насоки на Комисията за държавите членки и органите по програмите относно оценката на риска от измами и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите (EGESIF 14—0021).

37 Една от най-важните констатации, произтичащи от извършената от нас одитна дейност е, че управляващите органи не използват в достатъчна степен възможностите за анализ на данни за разкриване на измами. Нашата анкета показва, че само един от всеки два управляващи органа използват инструменти за анализ на данни по този начин (вж. [фигура 5](#)). По-специално, инструментът Arachne не се използва достатъчно. В посетените държави членки Сметната палата установи, че:

- една държава членка (Гърция) не е предоставила информация дали Arachne ще бъде въведен в близко бъдеще. Гръцките управляващи органи обаче не са въвели еквивалентен инструмент за анализ на данни, който да може да се използва за всички ОП в държавата.
- в четири от останалите шест държави членки, дори в случаите, когато са решили да използват Arachne, управляващите органи не са постигнали напредък при въвеждането на необходимите оперативни данни или при използването на инструмента за целите на своя вътрешен контрол.
- Хартата за Arachne предоставя достъп само на управляващите органи, сертифициращите органи и одитните органи. По тази причина Arachne не може автоматично да се използва от разследващите органи.

При две от посетените за одита държави членки Сметната палата също така установи, че управляващите органи, които са включили изцяло Arachne в своите процедури за управление, са използвали инструмента с цел да им помогне да приспособят своите специфични мерки за борба с измамите към високорисковите бенефициенти.

38 Сметната палата не получи убедително обяснение защо управляващите органи не са използвали пълноценно инструмента, който се предоставя безплатно от Комисията. В своето проучване от ноември 2018 г. обаче (вж. точка [24](#) и [каре 1](#)) Сметната палата заключи, че управляващите органи считат, че Arachne в настоящия си вид не отговаря напълно на техните потребности. Авторите на проучването считат това за особено тревожно, тъй като се приема, че ползата от Arachne до голяма степен зависи от броя на ОП, които въвеждат информация в инструмента³².

³² Стр. 51 от проучване на ГД „Регионална и селищна политика“ „Предотвратяване на измами и корупция в областта на Европейските структурни и инвестиционни фондове — равностойка на практиките в държавите членки на ЕС“.

39 По време на посещенията одиторите на Сметната палата все пак успяха да установят някои примери на добри практики, в които органите на държавите членки са разработили инструменти за анализ на данни в подкрепа на идентифицирането на потенциални рискове от измами (вж. [каре 3](#)).

Каре 3

Добри практики за анализ на данни от държавите членки

Сметната палата откри следните инструменти за анализ на данни, използвани пряко за разкриване на потенциални измами при използването на финансиране на ЕС в областта на сближаването:

- В Румъния Националната агенция по интегритет е разработила информационна система („PREVENT“), която сравнява информацията за обществените поръчки, предоставена от възлагащите органи и оферентите, с информация от други национални бази данни (напр. търговския регистър). Използването на системата във връзка с 839 финансирани от ЕС процедури за възлагане на обществени поръчки е дала възможност на Агенцията да издаде 42 предупреждения във връзка с интегритета, които да бъдат използвани за корекция или разследване.
- В Испания междинното звено, отговорно за изпълнението на голяма част от ОП „Comunidad Valenciana“, в сътрудничество с висши учебни заведения, е разработило ИТ система за бързо предупреждение („SALER“), която обединява четири отделни национални и регионални бази данни с цел установяване на рискове от измами. Прилагането на този инструмент е в ход.

Управляващите органи не разполагат с процедури за мониторинг и оценка на мерките за предотвратяване и разкриване на измами

40 Комисията насърчава държавите членки и управляващите органи да определят процедури за мониторинг на изпълнението на мерките за предотвратяване и разкриване на измами. Те следва да включват специфични разпоредби за докладване на създадените мерки за борба с измамите и начините, по които те се прилагат. Държавите членки и управляващите органи следва да използват резултатите от мониторинга на оценката на ефективността на мерките и при необходимост да преработят своите стратегии и политики за борба с измамите.

41 ЕСП установи, че нито един от посетените управляващи органи, с изключение на Латвия, не проверява ефективността на мерките за предотвратяване и разкриване на измами. Те поддържат ограничени данни за мерките, които се използват, и рядко ги свързват с конкретни резултати. Следователно, системите за борба с измамите не са оценявани в зависимост от действителните им резултати — от управляващите органи или от друг програмен орган (напр. одитния орган), или от АФКОС.

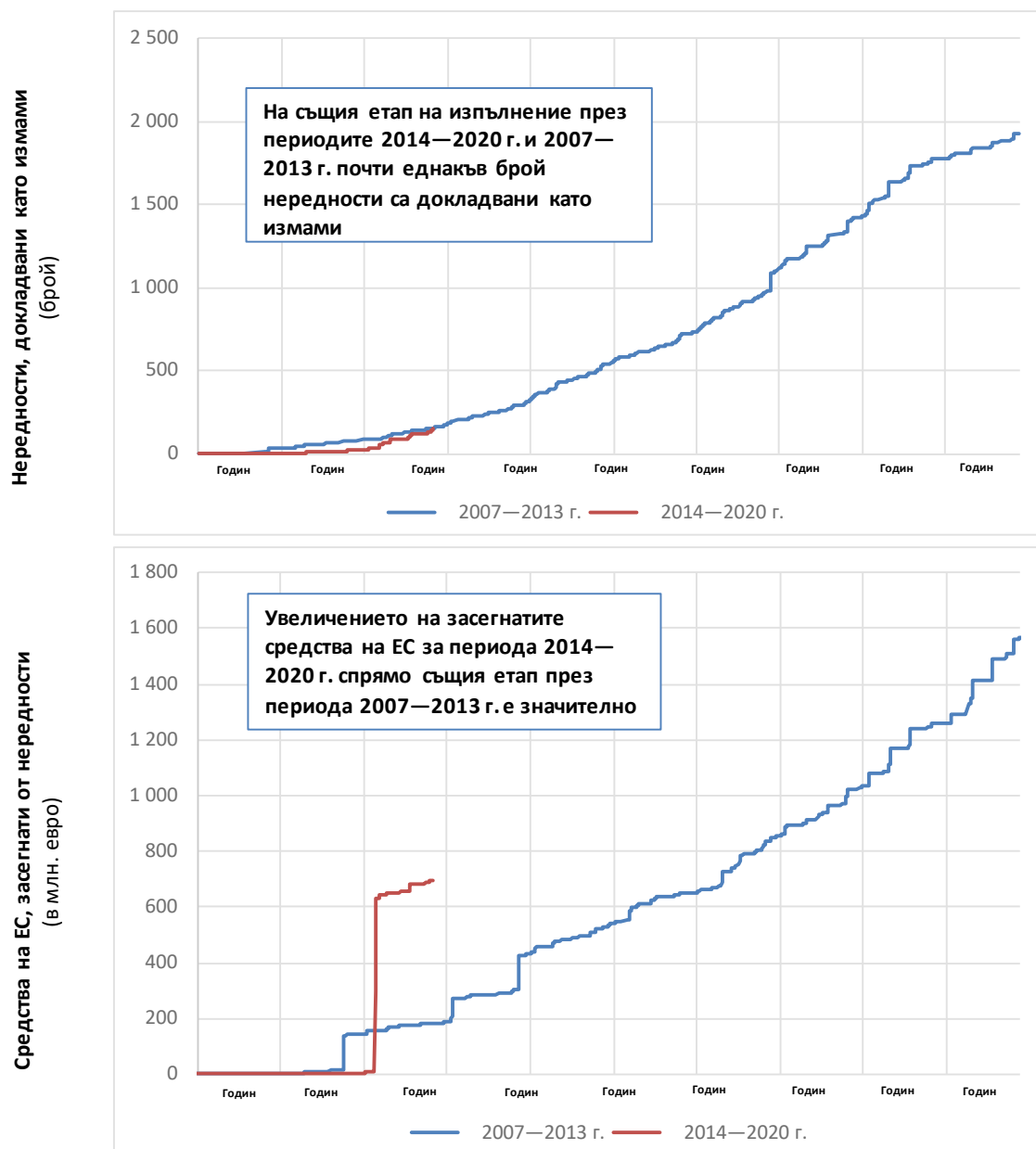
Нивата на докладваните измами за програмните периоди 2007-2013 г. и 2014-2020 г. са сходни

42 Чрез Системата за управление на нередностите (СУН) управляващите органи и други органи на държавите членки докладват на Комисията относно нередности, свързани или несвързани с измами. От декември 2018 г. държавите членки (главно управляващите и одитните органи) са докладвали общо 1 925 и 155 нередности като случаи, свързани с измами, съответно за програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г. Тези нередности се отнасят до предполагаеми и установени измами, които потенциално засягат средства на ЕС на стойност 1,6 млрд. евро (за 2007—2013 г.) и 0,7 млрд. евро (за 2014—2020 г.).

43 *Фигура 6* очертава развитието в броя и стойността на докладваните в СУН нередности за програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г. До този момент 155 нередности са докладвани като измами за периода 2014—2020 г. — с 10 % по-малко, отколкото на същия етап през периода 2007—2013 г. (174). От финансова гледна точка ситуацията е доста по-различна — потенциалното отражение на докладваните измами по отношение на средствата на ЕС в областта на политиката на сближаване през програмния период 2014—2020 г. (0,7 млрд. евро) е повече от три пъти по-високо, отколкото на същия етап през предходния период (0,2 млрд. евро). Това значително увеличение обаче се дължи на два отделни случая на предполагаема измама, които ЕСП приема като силно отклоняващи се стойности на данните³³.

³³ Двете нередности бяха докладвани от Словакия и са на обща стойност близо 0,6 млрд. евро. По дефиницията те са на ранен етап от процеса на управление на измами и все още могат да се променят значително.

Фигура 6 — Развитие на нередностите, докладвани като измами



Източник: ЕСП въз основа на данни от СУН.

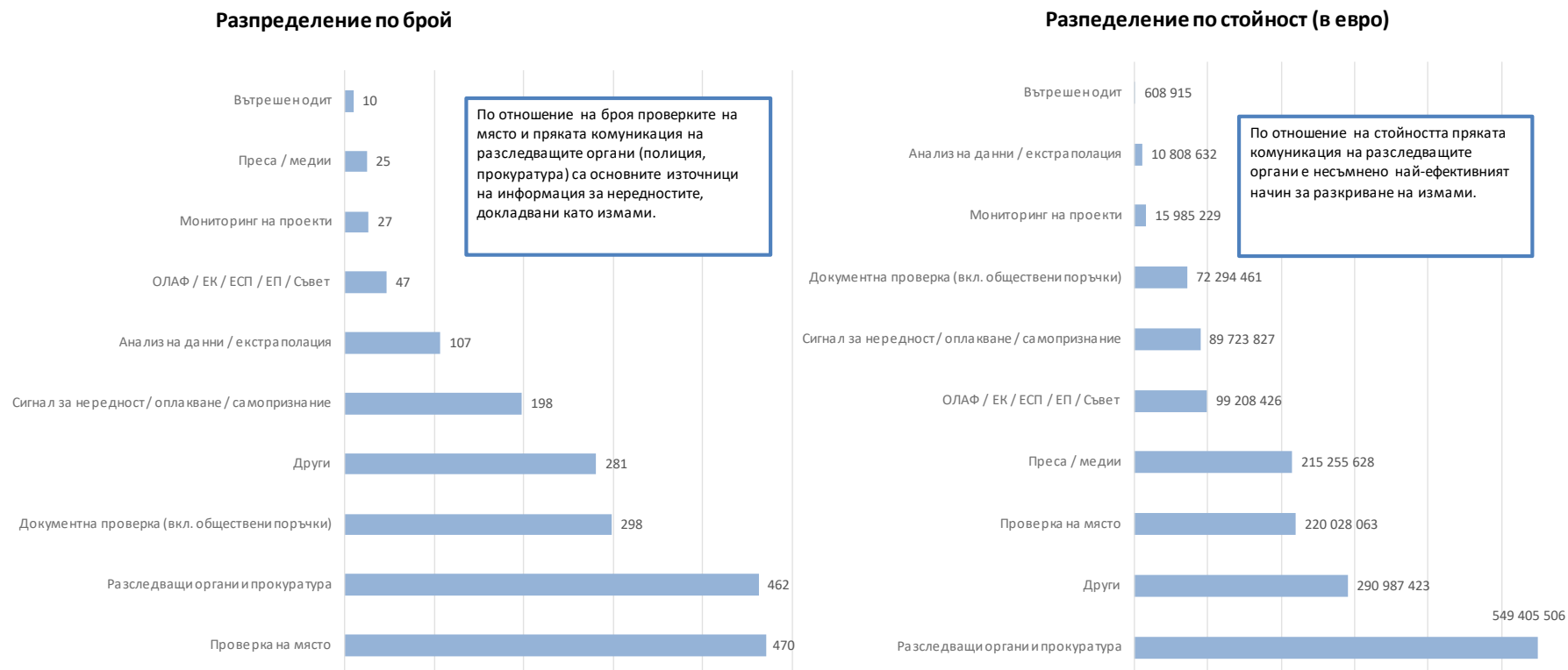
Повечето случаи на измами, докладвани на Комисията, са открити при проверки на място или са разкрити от разследващите органи и прокуратурата или от медиите

44 СУН съдържа няколко полета с данни, които следва да се използват за характеризиране на нередностите и като показател за етапа на работа по случаите. Едно от тези полета е озаглавено „източник на информацията, довела до съмнение за нередност“, което представлява методът на разкриване. Въз основа на данните, вписани в СУН за периода до края на декември 2018 г. включително, Сметната палата извърши анализ на източниците на информация, довела до докладването на нередности като измами само за програмния период

2007—2013 г. (вж. *фигура 7*). Данните за периода 2014—2020 г. не са анализирани, понеже той не е приключил и съдържа силно отклоняващи се стойности на данните (вж. точка *43*).

45 По отношение на броя, по-голямата част от нередностите са разкрити в резултат на проверки на място, извършени от органите по програмите (вж. точка *04*), следвани от нередностите, разкрити в резултат на доклади от разследващите органи или прокуратурата. Би могло да се заключи, че това са най-ефективните начини за разкриване на измами, засягащи средствата на ЕС за сближаване. Статистическите данни обаче се влияят от общоприетото използване на одита като метод за разкриване на измами (вж. точка *33* и *фигура 5*). По отношение на стойността, по-голямата част от сигналите за нередности, свързани с измама, са в резултат на започването на разследване директно от разследващите органи или прокуратурата или на разкрития в пресата и другите медии. ЕСП счита, че статистическите данни относно източниците на информация за сумите, засегнати от измами, са крайно несигурни по отношение на действителните суми, засегнати от измами, въпреки че това важи в по-малка степен за случаите, когато информацията е предоставена от разследващите органи или прокуратурата.

Фигура 7 — Нередности, докладвани като измами за периода 2007—2013 г. в областта на политиката на сближаване по източник на информация



Източник: ЕСП въз основа на данни от СУН.

Отговор на измамите, разследване и координация между компетентните органи

46 Комисията изисква от управляващите органи да разработят ефективни мерки за реагиране на измами. Тези мерки следва да включват ясни механизми за докладване на съмнения за измама, както и ясни процедури за отнасяне на случаите до компетентните разследващи органи и прокуратура. Трябва също така да има процедури за проследяване на действията при предполагаеми измами и, когато е необходимо, за възстановяване на средствата на ЕС. Управляващите органи следва да работят с АФКОС и е необходима адекватна координация между административните и правоприлагащите органи.

Недостатъчното докладване от страна на управляващите органи се отразява върху надеждността на процента на разкритите измами, публикуван в докладите за ЗФИ

47 Държавите членки трябва да използват СУН, за да уведомяват Комисията за нередности, надвишаващи 10 000 евро, които им дават повод за подозрения за предполагаема измама или откриване на действителна измама³⁴. Държавите членки са длъжни да докладват случаите на предполагаема или установена измама, дори ако те са били коригирани преди сертифицирането на съответните разходи пред Комисията.

Не всички потенциални измами се докладват като такива в СУН

48 На *фигура 3* по-горе са представени нивата на разкритите измами за периода 2007—2013 г. по политиката на ЕС на сближаване. Те са въз основа на данни от системата СУН и са публикувани в доклада за ЗФИ за 2017 г. В специален доклад № 1/2019 Сметната палата заяви, че данните от Доклада за ЗФИ относно разкритите измами са непълни³⁵. Работата по настоящия одит потвърди тази оценка. ЕСП също така установи няколко случая, които повдигнаха въпроси

³⁴ Член 122, параграф 2 от ПОР; чл. 3 и чл. 4 от Делегиран регламент (ЕС) 2015/1970 за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета със специфични разпоредби относно докладването на нередности (OBL 293, 10.11.2015 г., стр. 1); чл. 28, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията (правила за прилагане).

³⁵ Специален доклад на Европейската сметна палата № 1/2019: „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“, точки 21—32.

относно пълнотата и надеждността на данните за измами, регистрирани в СУН, което ограничава използването на системата от Комисията и от държавите членки.

49 Сметната палата установи, че не всички държави членки тълкуват определението на ЕС за измами по еднакъв начин (вж. точка **01**). Например нарушенията на картелите (тръжно манипулиране) невинаги са докладвани като измами в Испания, но други държави членки, като Латвия, ги докладват систематично.

50 Сметната палата откри случаи на нередности с признаци на явна измама, които не са надлежно докладвани на Комисията, тъй като са били разкрити и коригирани преди сертифицирането на разходите пред Комисията. От държавите членки обаче се очаква да докладват при подозрения за измами (като „опит за измама“), дори ако в крайна сметка няма съфинансиране от ЕС. В Унгария управляващите органи не докладват съмнения за измама, които са били коригирани преди сертифицирането на Комисията. В Испания управляващият орган, който отговаря за ЕСФ, е спрял плащанията като превантивна мярка, но не е докладвал на Комисията относно разходите, засегнати от случаи на предполагаема измама, които са се появили в пресата.

51 Сметната палата установи непоследователно използване в различните държави членки на административни или правни актове за задействане на процедура за докладване на Комисията. Румъния например не докладва систематично в СУН относно текущи разследвания или решения за повдигане и поддържане на обвинения. Според румънските закони случаите на съмнения за измама се въвеждат в системата само когато управляващите органи, одитният орган, АФКОС или ОЛАФ изготвят допълнителен отделен доклад от проверка или разследване, дори ако вече е в ход или е приключило дадено разследване. В резултат на това докладването в СУН е неправомерно забавено, а някои случаи в съдилищата могат да бъдат напълно изключени от обхвата на системата.

52 И накрая, Сметната палата установи също, че АФКОС в Унгария има голямо забавяне поради натрупване на дела, които трябва да се анализират, преди да бъдат въведени в СУН.

СУН съдържа някои неточности и неактуални данни

53 Сметната палата установи примери на неточни или неактуални данни в СУН, по-специално във връзка с етапа на работа по даден случай и основните дати при

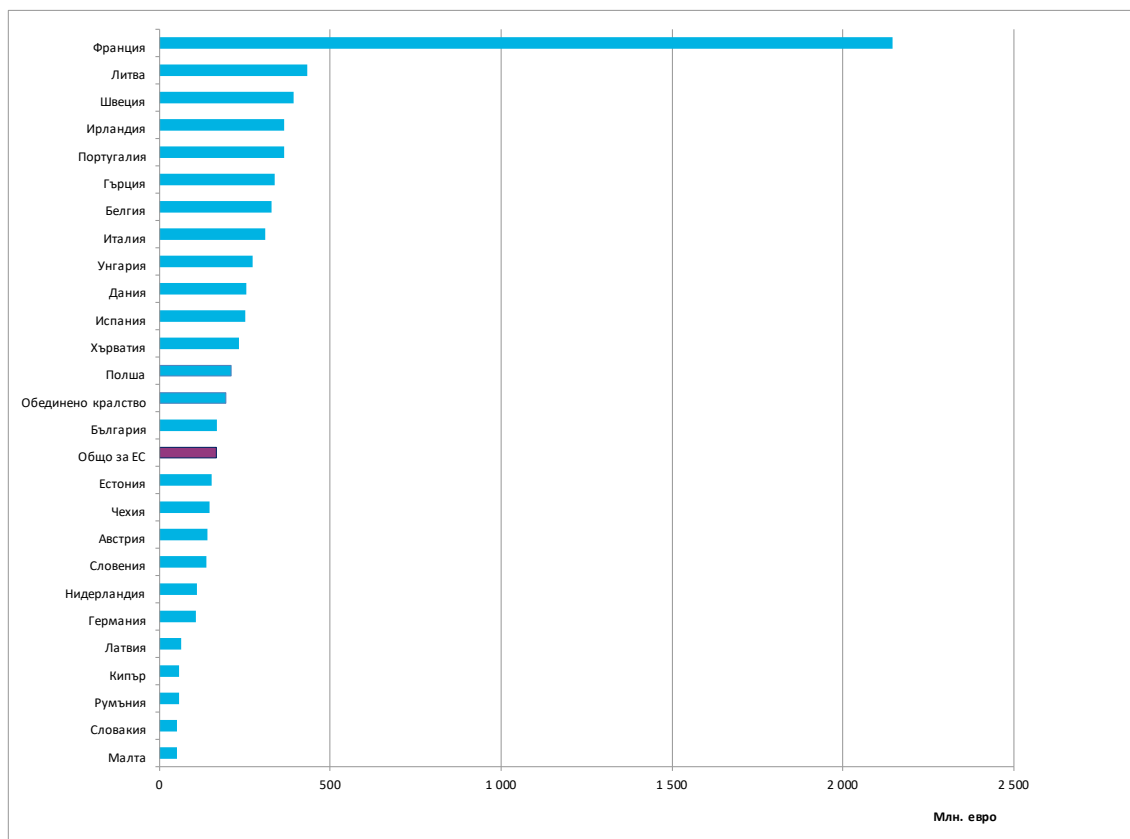
процедурата за налагане на санкции. Това би могло да означава, че управляващият орган, валидиращият данните или АФКОС не са проверили внимателно качеството на данните. Въпреки че тази ситуация не е задоволителна, тя обикновено не оказва влияние върху броя на случаите на измама, докладвани в СУН.

54 Сметната палата установи несъответствия в подхода, възприет от управляващите органи за оценка на финансовото отражение на потенциалната измама. В резултат на това подобни правни нарушения могат да бъдат остойностени по различен начин в СУН от различните държави членки. По-голямата част от тях са случаи, при които е трудно да се посочи точно какъв размер разходи са засегнати (напр. конфликти на интереси при подбора на проекти или нарушения при възлагането на обществени поръчки).

Недостатъчното докладване се отразява върху надеждността на данните за процента на разкритите измами

55 Докладът за ЗФИ за 2017 г. представя процента на разкритите измами за всяка държава членка и за ЕС като цяло, въз основа на данните, докладвани в СУН от органите на държавите членки и от службите АФКОС (вж. точка [07](#)). Той не представя подобен сравнителен показател по отношение на броя на нередностите на територията на ЕС в областта на политиката на сближаване. За да изчисли тази стойност, Сметната палата сравни броя на свързаните с измами нередности, докладвани от всяка държава членка, със сумата, която те са получили от средствата на ЕС (вж. [фигура 8](#)). Тя установи, че Франция докладва най-малък брой нередности, свързани с измами, за всяко евро, което получава от ЕС. Според ЕСП, Франция не докладва нередностите, включително подозренията за измама, както би следвало.

Фигура 8 — Средства в областта на политиката на сближаване — получени средства от ЕС спрямо докладваните като измама нередности: програмен период 2007—2013 г.



Източник: ЕСП въз основа на доклада за ЗФИ от 2017 г. Тази таблица не включва Финландия, нито Люксембург, които не са отчетели сигнали за нередности, свързани с измама за този период.

56 ЕСП смята, че процентът на разкриване на измами, публикуван от Комисията, в действителност е процентът на докладване на измами — той не отразява непременно ефективността на механизмите за разкриване на измами на държавите членки и дори не посочва колко измами са реално разкрити, а показва по-скоро колко случаи държавите членки са решили да докладват на Комисията (вж. точки [48](#) до [52](#)). В специален доклад № 1/2019 ЕСП заключава, че връзката между процента на разкритите измами и други показатели за риска от корупция е слаба³⁶.

57 В светлината на установените проблеми Сметната палата счита, че процентът на разкриване на измамите, публикуван в Доклада за ЗФИ за 2017 г. за

³⁶ Специален доклад № 1/2019: „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“, точка 29.

политиката на сближаване, не дава действителна представа за разпространението на измамите в посетените държави членки.

Някои управляващи органи не съобщават редовно на разследващите органи или прокуратурата относно случаи на съмнение за измама

58 Ключова стъпка към намаляване на риска от измами и повишаване на тяхното възпиране е координираното и навременно разследване от страна на компетентните съдебни органи (полиция, прокуратура и др.) на сигналите за измами. Въпреки че настоящият одит не обхваща работата на органите за разследване и наказателно преследване, одиторите направиха оценка на начина, по който управляващите органи комуникират и си сътрудничат с тях.

59 За да се прилага на практика принципът на възпиране на измамите, ще е необходимо управляващите органи (или всеки друг орган, който разкрива потенциални нередности) своевременно и систематично да докладват случаите на съмнение за измама на компетентните разследващи органи или прокуратурата, които единствени могат да определят намерението на извършителя. В няколко от проверените случаи Сметната палата установи, че управляващите органи не са докладвали систематично на разследващите органи за случаите на предполагаема измама. В Гърция например управляващите органи не са сезирали прокуратурата за нито един от включените в одитната извадка случаи на съмнение за измама. В Испания одиторите установиха, че няма конкретни инструкции или процедури, които да изискват от управляващите органи да съобщават за всички случаи на съмнение за измама по този начин. Практиката да не се подава сигнал за съмнение за измама се отразява много отрицателно върху ефекта на възпиране на измамите, който може да има евентуалното разследване или наказателно преследване.

60 Следователите и прокурорите редовно отхвърлят искания за започване на разследване на случаите, отнесени до тях от управляващите органи. Това е съвсем нормално, тъй като само тези специализирани органи разполагат с правомощията и с ресурсите за провеждане на разследване, за да установят дали е извършено престъпление. Въпреки това управляващите органи трябва винаги да анализират причините за отхвърлянето и, ако е възможно и уместно, да изменят работните си процедури. Сметната палата установи, че само Латвия е въвела механизми за извършване на анализ защо докладваните случаи са отхвърлени и за предприемане на необходимите действия.

Корективните мерки имат ограничен възпиращ ефект

61 От управляващите органи се очаква да възстановят средствата на ЕС, които са били използвани неправомерно³⁷. Те също така отговарят за извършването на задълбочен и критичен преглед на всички системи за вътрешен контрол, които може да са ги изложили на потенциална или установена измама.

62 Най-често срещаната корективна мярка е приспадането на засегнатите от измама разходи от декларациите до Комисията, но без възстановяване на средствата от страна на извършителя на измамата или налагане на някакво допълнително възпиращо действие, като например санкция или глоба. Тази процедура не е необичайна, тъй като при по-голямата част от случите, одитирани от ЕСП, наличието на измама все още не беше доказано. Според информационната система СУН обаче, органите на държавите членки са започнали възстановяване на средствата на ЕС само в 84 от общо 159 случаи на установена измама³⁸. Оттеглянето на разходи от декларациите до Комисията е ефективен начин за защита на финансовите интереси на ЕС. Тази защита обаче не обхваща националното публично финансиране — т.е. бюджетите на държавите членки все още са засегнати, ако няма възстановяване, което ограничава възпиращия ефект на корективните действия, предприети от управляващите органи. Специален доклад № 1/2019 на ЕСП предоставя допълнителна информация относно възстановяването на средства във връзка със случаи на установена измама³⁹.

63 Освен възстановяването на средства на ЕС, засегнати от измами, от управляващите органи се очаква да направят оценка на хоризонталните последици за техните системи за управление и контрол, както и за други проекти (например един и същ бенефициент или сходни признаци на измама).

64 Сметната палата установи, че от седемте посетени за одит държави членки само Испания е извършила такава оценка (вж. [каре 4](#)). Дори при нея обаче проверката не е систематична.

³⁷ Приложение IV на Делегиран Регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013.

³⁸ Сумата, която следва да се възстанови във връзка с тези 84 случая на измама, възлиза на 7 млн. евро.

³⁹ Специален доклад № 1/2019: „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“, точки 112—115.

Каре 4

Пример за добра практика: проверка за систематично извършвани измами въз основа на първоначален случай

Повечето отделни случаи на съмнение за измама, докладвани от Испания във връзка с програмния период 2007—2013 г., могат да бъдат проследени до едно разследване, започнато от междинно звено.

Въз основа на предварителните заключения от първоначалната проверка, междинното звено е направило хоризонтални проверки на всички други безвъзмездни средства, отпуснати на един и същ краен бенефициент. То заключава, че са налице достатъчно данни, за да се предположи извършването на систематични измами, включващи издаването на фалшиви фактури и сключването на тайни споразумения с външни доставчици.

Междинното звено е докладвало надлежно на испанските прокурори и на Комисията относно резултатите от своите проверки и случаите на съмнение за измама. Понастоящем разследването обхваща 73 % от всички случаи на предполагаема измама, докладвани в Испания за програмния период 2007—2013 г. и 56 % от очакваното им потенциално отражение върху финансирането от ЕС.

Борбата с измамите е отслабена поради различни проблеми, свързани с управлението

Понякога наказването на измамите изисква дълъг период от време

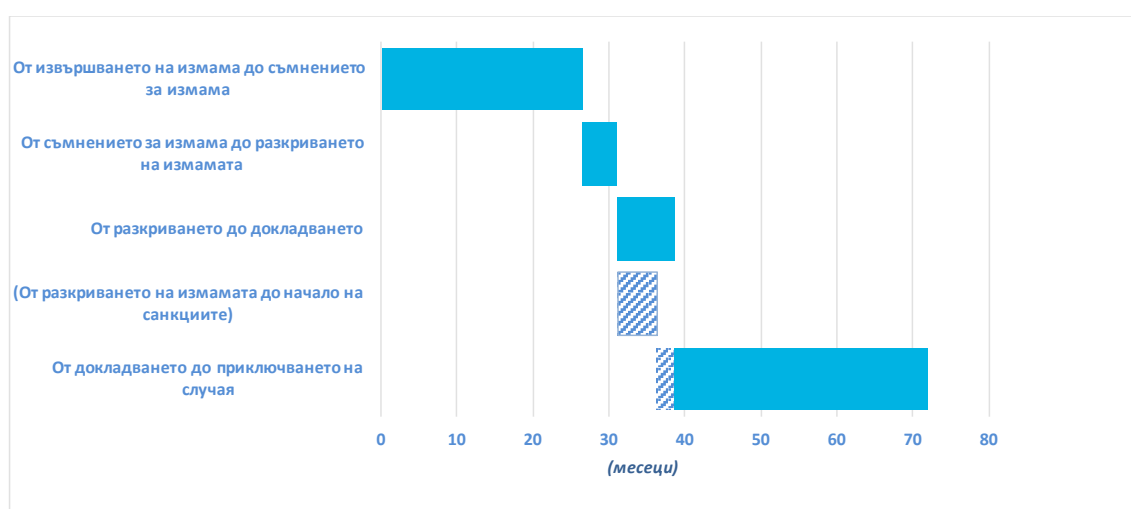
65 От момента на извършване на измамите до налагането на санкции може да измине дълго време (вж. [фигура 9](#)). Според данните в системата СУН, сигналите за съмнение за измама се подават средно две години след извършване на нередността⁴⁰. Може да отнеме още една година да се потвърдят подозренията посредством предварителна оценка, която води до първоначално заключение по административен или съдебен ред⁴¹ и до докладване на случая на Комисията

⁴⁰ Изчислено въз основа на данните, съдържащи се в СУН. Както вече отбелязахме, тази информация невинаги е точна.

⁴¹ Първоначално заключение по административен или съдебен ред (РАСА) е първата писмена оценка от компетентен орган, в която се посочва, че дадена нередност може да представлява измама, без да се влияе на по-нататъшната оценка на случая. То може да бъде под различна форма, като например доклад за проверка на управлението от управляващ орган или междинно звено, одитен доклад от одитния

през системата СУН. От този момент нататък Комисията може да следи случая и да го вземе предвид за целите на изготвянето на годишния доклад за ЗФИ. След изготвянето на предварителната оценка (и едновременно с докладването на Комисията) са необходими около пет месеца за започване на административно или наказателно производство с цел налагане на санкции. Средната продължителност на такива производства е три години.

Фигура 9 — Средна продължителност на разкриването, докладването и приключването на случаите на измама от компетентните органи в държавите членки



Източник: ЕСП въз основа на информация от системата СУН.

Функциите на АФКОС са недостатъчно определени в Регламента и се различават значително в отделните държави членки

66 Въпреки че главната отговорност за борбата с измамите при използването на средствата за сближаване се носи от управляващите органи, АФКОС играят съществена роля при координирането на работата на тези органи с други органи на държавите членки и с ОЛАФ. Законодателството на ЕС, въз основа на което се създават АФКОС⁴², не предоставя насоки относно техните правомощия,

орган, Комисията или Сметната палата, или обвинителен акт на прокурор или съдия за започване на официално наказателно преследване.

⁴² Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2016/2030 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. (ОВ L 317, 23.11.2016 г., стр. 1).

организационна рамка или задачи. Комисията е предоставила конкретни препоръки в това отношение посредством допълнителните насоки⁴³ (вж. точка 06). Всяка държава членка обаче сама определя конкретните договорености относно своите служби АФКОС.

67 Ресурсите и организационните договорености за АФКОС следва да им предоставят възможност да извършват по подходящ начин мониторинг на докладването на измами и да координират работата на всички страни, участващи в борбата с измамите. С оглед на липсата на ясни насоки Сметната палата установи, че службите АФКОС в посетените седем държави членки имат значително различаващи се структури и правомощия. Те варират от малки звена без правомощия за разследване до сложни структури, които имат пълни права да извършват административни разследвания (вж. [фигура 10](#)). Френската служба АФКОС разполага със същия брой служители като латвийската, въпреки разликата между двете държави по отношение на размера и обема на получените средства.

Фигура 10 — Преглед на службите АФКОС в посетените държави членки

Посетена държава членка	Място на АФКОС в държавната институционална система	Служители (еквивалент на пълно работно време)	Правомощия за разследване	Проследяване на случаите в СУН	Публичен Годишен отчет за дейността	Механизми за координация, които включват външни участници
LV	Министерство на финансите	1,5	Не	Да	Да	Да
FR	Министерство на икономиката и финансите	1	Не	Не	Да	Не
BG	Министерство на вътрешните работи	30	Да	Не	Да	Да
RO	Работен апарат на правителството	131	Да	Да	Да	Двустранни (с УО, СО и ОО)
GR	Министерство на правосъдието	35	Не	Не	Да	Да
ES	Генерален държавен контрол (Министерство на финансите)	7	Не	Да	Да	Не
HU	Министерство на икономиката (до 15 юни 2018 г.)/ Министерство на финансите (след 15 юни 2018 г.)	11	Не	Не	Не	Не

Източник: ЕСП.

⁴³ Насоки относно главните задачи и отговорности на координационната служба за борба с измамите (АФКОС), 13 ноември 2013 г., Ares (2013) 3403880.

68 АФКОС в Унгария не разполага с подходящи механизми за докладване относно дейностите, извършвани от държавата членка за защита на финансовите интереси на ЕС. Унгарската АФКОС не оповестява докладите във връзка с тези дейности или с потенциални измами при разходването на средства на ЕС по политиката за сближаване (вж. *фигура 10*).

69 На 23 май 2018 г. Комисията представи предложение за изменения на Регламента за ОЛАФ⁴⁴. Преди да представи предложението, по-рано през 2017 г. Комисията извърши оценка⁴⁵ на начина, по който се прилага Регламентът за ОЛАФ. Според оценката, установените различия в начина, по който са създадени координационните служби в отделните държави членки, и в техните правомощия, са основният фактор за намаляването на тяхната ефективност.

70 На 22 ноември 2018 г. Сметната палата даде своето становище във връзка с предложението⁴⁶. Според Сметната палата, предложението не допринася в достатъчна степен за по-хармонизирано и по-ефективно използване на АФКОС във всички държави членки, тъй като то се отнася единствено до сътрудничеството на службите с ОЛАФ и не внася яснота по отношение на минималните им функции.

Етапът на работа по случаите на измами не се докладва и проследява в достатъчна степен

71 За проследяване на етапа на работа по даден случай може да има нужда от допитване до страните, участващи в борбата срещу измамите, които са извън структурите за управление и контрол на ОП. ЕСП счита, че като основна структура, сътрудничаща си с ОЛАФ в борбата с измамите, АФКОС би следвало постоянно да имат пълна информация за случаите на измами, засягащи средствата на ЕС. За

⁴⁴ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), по отношение на сътрудничеството с Европейска прокуратура и ефективността на разследванията на ОЛАФ, COM(2018) 338 окончателен 2018/0170 (COD).

⁴⁵ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно оценката на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, SWD(2017) 332 окончателен.

⁴⁶ Становище № 8/2018 относно предложението на Комисията от 23 май 2018 г. за изменение на Регламент № 883/2013 относно сътрудничеството на ОЛАФ с Европейска прокуратура и ефективността на разследванията на ОЛАФ — вж. по-специално точки 16, 38 и 39.

тази цел службите следва да могат да получават информация относно етапа на работа по случаите на измами, разследвани от компетентните органи в съответните държави членки. Освен това те следва да разполагат със статистически данни за броя и етапа на разследваните случаи, при надлежно спазване на поверителността на процедурите.

72 В пет от одитираните държави членки АФКОС не са достатъчно информирани относно етапа на разследване на случаите, докладвани на Комисията. ЕСП констатира, че в Румъния и Унгария не съществува официален механизъм за систематично сътрудничество между управляващите органи, съответните АФКОС и разследващите органи и прокуратурата. Поради тази причина АФКОС не са имали точна представа за провежданите разследвания по проектите, финансирани със средства на ЕС. Въпреки това обаче румънската служба АФКОС изпраща периодични запитвания до органите на прокуратурата за информация относно етапа на текущите разследвания, за които им е известно. В Испания АФКОС също има активен подход, като изисква данни за текущите разследвания. Въпреки това обаче, тя не може да гарантира, че на Комисията се изпраща актуална информация.

73 Сметната палата установи проблеми с координацията и обmena на информация при шест от седемте държави членки. Тя също така не успя да направи равнение на вписаната в СУН информация относно случаите на предполагаеми и установени измами, свързани с финансиране от ЕС, и информацията, с която различните органи разполагат. Тази констатация повдига въпроси относно надеждността на информацията, докладвана на Комисията. Посочените държави членки не разполагат с централна база данни или друга централизирана форма на съхраняване на статистически данни, която да дава представа за естеството и етапа на работа по случаите на измама (вж. точка [48](#)).

Често липсват механизми за координация

74 Защитата на финансовите интереси на ЕС на равнището на държавите членки не се отнася единствено до органите, които отговарят за разходването на средствата по политиката на сближаване, или до АФКОС. Други заинтересовани органи могат да бъдат органите за разследване и наказателно преследване, органите за защита на конкуренцията, агенциите за обществени поръчки и, в зависимост от държавата, някои други институции. Държавите членки следва да въведат подходящи механизми за координация, за да могат различните участници да обменят информация за мерките, които са предприети и планирани, както и за препоръките за подобрения.

75 Болшинството от посетените държави членки обаче не разполагат с подходящи механизми за координация, които да включват всички участници в борбата срещу измамите, засягащи финансиране на ЕС по линия на политиката на сближаване.

76 В България, където 60 % от одитираните случаи са били отхвърлени или прекратени от прокуратурата, както АФКОС, така и управителните органи не извършват систематично анализ на причините за отказа. В Унгария координационната служба не разполага с пълна информация за мерките, действително приложени като част от процеса на управление на борбата с измамите, или за оперативния етап на докладваните случаи. Румънската АФКОС извършва координационни дейности единствено въз основа на двустранни споразумения с всеки от органите по програмите, но не съществува национален многостранен механизъм за координация с участието на всички заинтересовани страни. В Испания създаването на орган, който да подпомага АФКОС чрез координиране на всички страни, участващи в борбата с измамите, се очаква още от създаването на АФКОС през 2016 г.⁴⁷.

77 ЕСП установи пример за добра практика на координация в Латвия (вж. [каре 5](#)).

Каре 5

Координация между управляващите органи и разследващите органи и прокуратурата

В Латвия разследващите органи са отказали да започнат наказателно производство в редица случаи, установени от управляващия орган и оправомощените от него междинни звена. С цел да се анализират причините за тези откази и да се определи дали са необходими промени в работните практики, АФКОС е създавала междуинституционална работна група с участието на управляващите органи, Министерството на правосъдието, полицията и прокуратурата на държавата. Понастоящем работната група заседава редовно, за да разглежда случаите на предполагаема измама при разходването на средствата по линия на политиката на сближаване.

⁴⁷ Кралският декрет за определяне на състава и функциите на този орган е окончателно приет на 1 март 2019 г. и публикуван на 19 март 2019 г.

Заклучения и препоръки

78 Настоящият одит има за цел да провери дали управляващите органи са изпълнили добре своите отговорности на всеки етап от процеса на управление на борбата с измамите: предотвратяване на измами, разкриване на измами и ответни действия (включително докладване относно измамите и възстановяване на неправомерно изплатените средства). В тази връзка Сметната палата провери дали управляващите органи са извършили следното:

- а) разработване на политики за борба с измамите, извършване на задълбочена оценка на риска и прилагане на подходящи превантивни мерки и мерки за разкриване; и
- б) предприемане на подходящи ответни действия при разкриването на измами, в сътрудничество с АФКОС и други компетентни органи за борба с измамите.

79 Общото заключение на Сметната палата е, че макар да има подобрения в начина, по който управляващите органи установяват рисковете от измами и изготвят превантивни мерки, все още е необходимо те да подобрят разкриването на измами, ответните мерки и координацията.

Обикновено управляващите органи нямат изрична политика за борба с измамите

80 Управляващите органи рядко изготвят официална политика за борба с измамите или друг подобен единен документ, в който да се посочват мерките за предотвратяване и разкриване на измами и предприемане на ответни действия (извършване на корекции и наказателно преследване), които да са разработени след извършена оценка на риска. ЕСП счита, че изготвянето и публикуването на официална политика за борба с измамите под формата на отделен самостоятелен документ са от съществено значение, за да се заяви волята на управляващия орган за активна борба с измамите. Това е много важно, като се има предвид, че едва десет държави членки са приели национална стратегия за борба с измамите, съгласно препоръката на Комисията. Одиторите смятат, че липсата на разпоредби, изискващи от управляващите органи да приемат официална политика за борба с измамите, представлява недостатък в разработването на рамката за борба с измамите за периода 2014—2020 г. (точки **18** до **21**).

Препоръка 1 — Да се разработят официални стратегии и политики за борба с измамите, засягащи средствата от ЕС

- а) Държавите членки, в които не съществува национална стратегия за борба с измамите (вж. точка **20** и бележка под линия **19**), следва да създадат такава. Минималните изисквания към стратегията са:
- да се базира на оценка на съществуващите рискове и в етапа ѝ на разработване да включва експерти от различни области (управители на фондове на ЕС, компетентни органи за разследване на измами и прокуратурата, и т.н.);
 - да посочва конкретни мерки за предотвратяване на измами, разкриване, разследване и наказателно преследване, както и за възстановяване на средства, засегнати от измами, и прилагане на санкции
 - да съдържа конкретни правила за наблюдение на изпълнението на мерките за борба с измамите и за измерване на резултатите; и
 - да конкретизира отговорностите във връзка с прилагането, наблюдението, координирането и сравнителната оценка на мерките за борба с измамите.
- б) В случаите, когато не е изградена достатъчно задълбочена стратегия на национално равнище, Комисията следва да изиска от управляващите органи да приемат официална политика или изявление относно борбата с измамите, които да обхващат дейността на оперативните програми, за които те отговарят. Тази политика следва да служи като единен референтен документ, в който да са изложени стратегиите за изграждане на култура на борба с измамите, разпределянето на отговорностите при действията за борба с измамите, механизмите за докладване на съмнения за измами и концепцията за сътрудничество между различните действащи страни в съответствие с ключово изискване 7 и насоките на Комисията.

Краен срок: до края на 2019 г.

81 Следвайки подхода на нетолериране на измами, по време на процедурата за обсъждане и одобряване на POP за периода 2021—2027 г. съзаконодателите могат да обмислят въвеждането на задължителна национална стратегия или политики за борба с измамите.

Управляващите органи системно оценяват рисковете от измами, но този процес може да се подобри още

82 В съответствие с изискванията на рамката за контрол за периода 2014—2020 г. управляващите органи вече систематично оценяват рисковете от измами (до голяма степен въз основа на насоките, предоставени от Комисията), което представлява подобрение в борбата с измамите (точки **22** и **23**). При някои от посещенията за одита управляващи органи, обаче, подходът е все още твърде механичен и не включва допълнителен принос от страна на други информирани участващи институции, като например АФКОС или разследващи органи и прокуратура.

83 Повечето управляващи органи заключават, че прилаганите от тях мерки за борба с измамите са достатъчно добри за справяне с рисковете от измами. ЕСП счита, че това заключение може да е твърде оптимистично (точки **24** до **28**).

Препоръка 2 — Да се направи по-надежден процесът на оценяване на риска от измами, като се включат подходящи външни участници в него

Управляващите органи, и по-специално онези от тях, които отговарят за програмите с особено висок риск и голям финансов обем, би следвало да се стремят да включват съответните външни участници с доказан опит в борбата с измамите (напр. представители на прокуратурата) при извършването на оценка на риска и целесъобразността на прилаганите мерки за борба с измамите.

Краен срок: до края на 2019 г.

Управляващите органи са подобрили мерките за предотвратяване на измами, но не са постигнали значителен напредък в активното разкриване на измами

84 Допълнителните мерки за борба с измамите, разработени за периода 2014—2020 г., са основно превантивни мерки, които са по-широкообхватни от тези, прилагани през периода 2007—2013 г. (точки **29** до **32**).

85 Мерките за разкриване на измами за периода 2014—2020 г. обаче са до голяма степен същите като тези за периода 2007—2013 г., които са били разработени при тогавашната по-слаба рамка за контрол (точки **33** до **35**).

Управляващите органи не използват в достатъчна степен анализа на данни за разкриването на измами и повечето от посетените от ЕСП държави членки не използват инструмента Arachne в пълния му потенциал (точки 36 до 38).

86 Управляващите органи не са постигнали значителен напредък по отношение на „активното“ разкриване на измами, като например проверки по-конкретно за тайно споразумение при обществените поръчки (точка 33). Въпреки че, според управляващите органи, горещите линии за сигнали за измами и механизмите за подаване на сигнал за нередности са много ефективни методи за разкриване на измами, по-малко от половината управляващи органи, които са отговорили на нашето проучване, ги използват на практика (точки 34 и 35).

87 Освен това не е възможно да се направи оценка на ефикасността на мерките за предотвратяване или разкриване на измами, тъй като управляващите органи не разполагат с процедури за наблюдение на тяхното изпълнение и за оценка на ефикасността им (точки 40 и 41).

Препоръка 3 — Да се подобрят мерките за разкриване на измами чрез все по-широко използване на инструменти за анализ на данни и насърчаване на употребата на други „активни“ методи за борба с измами

- а) Управляващите органи, които понастоящем не употребяват инструменти за анализ на данни за измами, по-специално Arachne, следва да започнат да ги използват, заради потенциала им да откриват рисковете от измами по систематичен и разходно-ефективен начин;
- б) в качеството си на надзорен орган при режима на споделено управление, Комисията следва активно да насърчава прилагането на „активни“ и други нови методи за разкриване на измами, като редовно разпространява информация за конкретни случаи на добри практики; и
- в) в сътрудничество със службите АФКОС, Комисията следва да разработи минимален набор от механизми за мониторинг и оценка на прилагането и ефективността на мерките за предотвратяване и разкриване на измами.

Краен срок: до края на 2021 г.

88 По време на процедурата на обсъждане и одобряване на РОР за периода 2021—2027 г. съзаконодателите могат да обмислят възможността да направят задължително използването на надеждни инструменти за анализ на данни (напр. Arachne) за програмния период 2021—2027 г., с цел да се подобри ефективността на разкриването на измами при сравнително ниски разходи.

Управляващите органи не докладват в достатъчна степен случаите на измама за докладите за ЗФИ и не ги изпращат на разследващите органи и прокуратурата

89 По отношение на ответните действия във връзка с измами, ЕСП констатира, че управляващите органи не докладват случаите на измама в достатъчна степен и това се отразява на точността на процента на разкритите измами в публикуваните доклади за ЗФИ (точки **48** до **57**). Някои управляващи органи също така не съобщават редовно на разследващите органи или прокуратурата относно случаи на съмнения за измама (точки **58** до **60**). Сметната палата установи, че управляващите органи обръщат най-голямо внимание на спирането на средствата от ЕС и невинаги възстановяват неправомерно платените суми, засегнати от измамите на извършителите, нито налагат възпиращи санкции или глоби (точки **61** и **62**). Освен това управляващите органи не разглеждат по задоволителен начин възможните хоризонтални последици от случаите, свързани със съмнение за измама (точки **63** и **64**; *каре 4*). Всички тези елементи водят до силно отслабване на възпиращия ефект на разследванията на измами.

Препоръка 4 — Да се наблюдават механизмите за ответни действия при измами, за да се гарантира последователното им прилагане

- а) Комисията следва да установи ясни изисквания за докладване на измамите за органите на държавите членки като цяло и за управляващите органи в частност. Те следва да се основават на стандартното тълкуване на измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, в новата Директива за ЗФИ;
- б) Комисията следва да изисква от управляващите органи да изготвят систематично оценка на хоризонталните последици от случаите на предполагаема измама в своите системи за управление и контрол; и

- в) Комисията следва да насърчава управляващите органи да сигнализират до разследващите органи или прокуратурата за всички случаи на съмнение за измама.
- г) С цел да се постигне действителен възпиращ ефект, управляващите органи следва да предприемат пропорционални мерки за възстановяване на публичните средства от извършителите на измамите, а не само да ги приспадат от сертифицираното финансиране от ЕС.

Краен срок: до края на 2019 г.

90 По време на обсъждането на РОР за програмния период 2021—2027 г. съзаконодателите могат да разгледат възможността за въвеждане на специфични санкции и наказателни мерки за извършителите на измами, които засягат финансовите интереси на ЕС. По-специално, както и в други области на политиката, тези мерки могат да включват конкретна парична санкция, която да варира в зависимост от финансовото отражение на нередността, или механизъм за спиране на достъпа до финансиране от ЕС за определен период години.

Борбата с измамите е отслабена поради недостатъчното определение на функциите на АФКОС и слабата координация между органите на държавите членки

91 Що се отнася до координацията на дейностите за борба с измамите, ЕСП установи значителни различия в начина, по който АФКОС са организирани и осигурени с ресурси (точки **66** до **70**). В това отношение предложението на Комисията за изменение на Регламента за ОЛАФ не осигурява достатъчно яснота относно минималните функции на АФКОС. Етапът на работа по случаите на измами не се докладва и проследява в достатъчна степен (точки **71** до **73**), тъй като АФКОС не винаги има достъп до информация за него при случаите на измами, които са обект на разследване. Честата липса на координация оказва отрицателно въздействие върху ефективността на борбата с измамите (точки **74** до **78**).

Препоръка 5 — Да се засили и доразвие функцията на службите АФКОС с цел подобряване на координацията

Комисията следва да насърчава държавите членки да разширят ролята на АФКОС от сътрудничество с управляващите органи до взаимодействие с всички национални органи, натоварени с разследване и наказателно преследване на предполагаеми измами.

Краен срок: до края на 2019 г.

92 Като зачитат правото на държавите членки на гъвкавост при определянето и организацията им на работа в борбата срещу измамите в съответствие с принципа на субсидиарност, съзакондателите на ЕС могат да обмислят възможността за определяне на минимум функции на АФКОС. Това би могло да стане например в контекста на текущия законодателен процес за изменение на Регламента за ОЛАФ, за да се гарантира ефективна роля на АФКОС при координацията. Функциите на АФКОС могат да включват най-малко следното:

- осъществяване на взаимодействие между управляващите органи (и други органи по програмите) и другите органи на държавите членки, участващи в борбата с измамите, по-специално разследващите органи и прокуратурата;
- мониторинг на етапа на работа по отделните случаи и докладване пред Комисията относно последващите действия, предприети от отговорните управляващи органи, при надлежно спазване на поверителността на текущите разследвания; и
- във връзка с изготвянето от Комисията на доклади относно ЗФИ, ежегодно удостоверяване, че информацията, съдържаща се в СУН, е пълна, надеждна, точна и актуална.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана ИВАНОВА — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 27 март 2019 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE
Председател

Акроними и съкращения

АФКОС: Координационна служба за борба с измамите

ЕСФ: Европейски социален фонд

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

ОЛАФ: Европейска служба за борба с измамите (*Office européen de lutte antifraude*)

ОП: Оперативна програма

РОР: Регламент за общоприложимите разпоредби

СУН (Irregularity Management System / IMS): Система за управление на нередностите

FDR: Процент на разкриване на измамите

FRA: Оценка на риска от измами

Речник на термините

Възпиране на измами: Очакваното въздействие на политиките и мерките за борба с измамите за намаляване на вероятността физически или юридически лица да предприемат действия с цел измама.

Европейска служба за борба с измамите (ОЛАФ): Службата на Комисията, която отговаря за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС. ОЛАФ отговаря за разработването и координирането на политиките на ЕС за борба с измамите и за провеждането на разследвания на измами и корупция, свързани със средства на ЕС (приходи и разходи) и/или с длъжностни лица на ЕС.

ЗФИ (PIF): Защита на финансовите интереси на ЕС. Произхожда от френското: „*protection des intérêts financiers*“.

Координационна служба за борба с измамите (АФКОС): Орган, определен от всяка държава членка в съответствие с Регламента за ОЛАФ, който има за цел да улеснява сътрудничеството и обмена на информация с ОЛАФ.

Нередност: Действие или бездействие, с което се нарушават разпоредбите на правото на ЕС (или съответните закони на държавата, посредством които те се транспонират), което има потенциално негативно отражение върху финансовите интереси на ЕС. Държавите членки са длъжни да уведомяват Комисията относно нередности, чиято стойност надхвърля 10 000 евро.

Нередности, докладвани като измами: Понятие, употребявано от Комисията в годишните ѝ доклади за ЗФИ за разграничаване на случаите на подозрения за измами и установени измами, докладвани от държавите членки, от други нередности, които не се считат за преднамерени.

Органи по програмите: Органите в държавите членки, които отговарят за управлението и наблюдават изпълнението на оперативните програми, финансирани по ЕСИФ. Те биват три вида: управляващи органи (често действащи с помощта на междинни звена), сертифициращи органи и одитни органи.

- Управляващите органи (УО) отговарят за цялостното управление на оперативната програма. Често те са подкрепяни от оправомощени „междинни звена“. Техните задачи включват подбор на допустими операции и провеждане на финансов контрол на тези операции. Управляващите органи носят основната отговорност за създаването на мерки за борба с измамите.

- Сертифициращите органи (СО) отговарят за изготвяне на годишните отчети и сертифициране на тяхната пълнота и точност. Те също така отговарят за подаването на заявленията за плащане в Комисията. Могат да извършват проверки, които водят до разкриването на случаи на съмнение за измама.
- Одитните органи са независими национални или регионални органи, които отговарят за проверка дали годишните отчети, представени от сертифициращите органи, дават пълна и точна представа, дали разходите, декларирани пред Комисията, са законосъобразни и редовни, и дали системите за контрол на ОП функционират правилно. При извършването от тях проверки на системата те могат да одитират мерките за борба с измамите, създадени от управляващите органи, както и да разкриват случаи на съмнение за измама в резултат на проведените одити на операции/транзакции.

Политика за борба с измамите: Инструмент, използван за изразяване на волята на дадена организация да се бори с измамите и да им противодейства. Той следва да включва:

- Стратегии за изграждането на култура за нетолериране на измами;
- Разпределение на отговорностите за справяне с измамите;
- Механизми за докладване на случаи на съмнение за измама;
- Сътрудничество между различните участници.

Политиките за борба с измамите следва да бъдат видими в рамките на организацията (сведени до знанието на целия нов персонал, включени в интранет) и следва да бъде ясно за служителите, че те се изпълняват активно (чрез редовни актуализации по въпроси, свързани с измамите, и докладване на резултатите от разследвания на измами). *(Източник: EGESIF_14-0021-00, раздел 4.1 и приложение 3)*

Първоначално заключение по административен или съдебен ред (РАСА):

Първата писмена оценка от компетентен орган, независимо административен или съдебен, с която се установява въз основа на конкретни факти, че е извършено нарушение, умишлено или не, което може да бъде в ущърб на бюджета на ЕС.

Система за управление на нередностите (СУН): Уеб базирано приложение, използвано от държавите членки за докладване на нередности (умишлени или не) в областта на споделеното управление.

Съмнение за измама: Нередност, която води до образуване на административно или съдебно производство на национално ниво, с цел да се установи дали става въпрос за умишлено действие (или бездействие).

Установена измама: Нередност, която е призната за „измама“ с окончателно решение на наказателния съд.

Arachne: ИТ инструмент за измерване на риска, разработен от Комисията (ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Регионална и селищна политика“) за ЕФРР, КФ и ЕСФ, и предоставен за безплатно ползване от държавите членки в замяна на данни за управлението.

COCOLAF: Експертен комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF), създаден с Решение 94/140/ЕО на Комисията от 23 февруари 1994 г. Комитетът координира действията на държавите членки и Европейската комисия за борба с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

COCOLAF упражнява надзор върху редица други групи, които са насочени към конкретни въпроси:

- Група за действия за предотвратяване на измами;
- Група за докладване и анализ на нередностите, свързани или несвързани с умишлени измами;
- Група към Службата за координация на борбата с измамите (АФКОС) и
- Мрежа на ОЛАФ за съобщаване на измами (OAFCN).

EGESIF: Експертна група по европейските структурни и инвестиционни фондове, която подпомага Комисията за прилагане на законодателството на ЕС във връзка с политиката на сближаване и за координацията и обмена на информация между органите в държавите членки.

EGESIF обсъжда и приема специфични насоки по редица теми, свързани с изпълнението на финансирането по линия на сближаването. Въпреки че насоките нямат правнообвързващ характер, те обикновено се използват от Комисията при оценка на работата на органите на държавите членки. През програмния период 2007—2013 г. тази група се нарича COCOF.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

„СПРАВЯНЕ С ИЗМАМИТЕ ПРИ РАЗХОДВАНЕТО НА СРЕДСТВА НА ЕС, ПРЕДНАЗНАЧЕНИ ЗА СБЛИЖАВАНЕ: НЕОБХОДИМИ СА ПОДОБРЕНИЯ В РАЗКРИВАНЕТО, РЕАКЦИЯТА И КООРДИНАЦИЯТА ОТ СТРАНА НА УПРАВЛЯВАЩИТЕ ОРГАНИ“

ОБООБЩЕНО ИЗЛОЖЕНИЕ

III. Комисията възложи външно проучване: *„Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States“* [Предотвратяване на измамите и корупцията в областта на Европейските структурни и инвестиционни фондове — равностойност на практиките в държавите — членки на ЕС]¹, с цел да оцени създаването на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите. Докладът от проучването бе публикуван през ноември 2018 г.

Заклучението от проучването, основано на анализа на 50 програми, бе, че през периода 2014—2020 г. усилията за борба с измамите са по-формализирани и по-систематични. Мнозинството от управляващите органи (УО) са използвали инструмента за оценка на риска, предоставен от Комисията в нейните насоки от 2014 г. Процесът на оценка на риска от измами е един от примерите, който показва, че усилията за борба с измамите са станали по-формализирани. В доклада от проучването се отбелязва, че осъществяването на този процес чрез прилагане на набора от проверки, препоръчани от Комисията, е помогнало на някои органи да въведат нови механизми за разкриване или да подобрят съществуващите. Например:

- Наличие на „Експертна комисия по търговете“, към която участниците в търгове могат да се обърнат, в случай че имат съмнения относно обективността на процедурата;
- Бюджети, определени предварително чрез пазарни проучвания, които не се оповестяват (манипулиране на обществени поръчки);
- Използване на ИТ инструменти за установяване на повторно декларирани разходи (манипулиране на разходи и качество);
- Сътрудничество с органи, отговарящи за обществените поръчки или за защита на конкуренцията (съглашателство при оферирание);
- Механизъм за подаване на жалби от страна на бенефициерите.

Комисията е разработила и активно насърчава прилагането на инструмент за извличане на данни, Aragone, който се предоставя безплатно на държавите членки. Понастоящем той се използва в рамките на 165 програми с оглед подобряване на установяването на специфични показатели за измами („червени флагове“).

IV. В своите годишни доклади относно защитата на финансовите интереси на ЕС (доклади PIF) Комисията многократно е обръщала внимание на конкретната възможност за недостатъчно докладване от страна на някои държави членки. Комисията непрекъснато развива Системата за управление на нередностите (СУН) и предоставя насоки за докладване на държавите членки с цел смекчаване на тези рискове. Освен това нивата на разкриване на измами и свързаният с тях многогодишен анализ са разработени, вземайки предвид тези недостатъци.

¹ Препратка към доклада: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/study-on-the-implementation-of-article-125-4-c-of-the-regulation-eu-no-1303-2013-laying-down-the-common-provisions-on-the-european-structural-and-investment-fund-in-member-states

В рамките на преразгледаната Стратегия на Комисията за борба с измамите (СКБИ) Комисията се стреми да подобри своя анализ въз основа на допълнителни елементи, по-специално чрез разработване на профили на държавите с цел да се постигне по-добро разбиране за различията в разкриването и докладването между държавите членки.

V.

Първо тире: Комисията напълно подкрепя приемането на национални стратегии за борба с измамите от страна на държавите членки и е разработила насоки за тази цел под егидата на Консултативния комитет за координиране на предотвратяването на измами (COCOLAF). Комисията приветства факта, че десет държави членки вече са направили това. В своите насоки Комисията също така отправя препоръка управляващите органи да приемат декларации за политиката за борба с измамите.

Комисията ще продължи да насърчава приемането на национални стратегии за борба с измамите (НСБИ) от страна на държавите членки и съответно да им оказва помощ. Тя обаче няма правно основание да изисква от управляващите органи да приемат официална, самостоятелна политика за борба с измамите на равнище ОП. Въпреки това Комисията препоръчва на управляващите органи да публикуват декларации за политиката за борба с измамите и предложи насоки за тази цел.

Второ тире: Комисията подкрепя и насърчава сътрудничеството между органите, отговарящи за кохезионните фондове, и други ключови участници в борбата с измамите на национално равнище като цяло и ще продължи да го прави, по-специално за програми, които представляват особено висок риск или засягат голям обем средства, при спазване на принципа на пропорционалност.

Трето тире: Комисията вече е изготвила подробни насоки за държавите членки относно мерките за предотвратяване и разкриване на измами. Комисията подкрепя и ще продължи да насърчава активно използването на всеки инструмент за извличане на данни, включително по-специално Arachne, от страна на програмните органи. Комисията е разработила инструмента Arachne специално за нуждите на програмните органи в областта на политиката за сближаване и го предоставя на държавите членки безплатно.

Четвърто тире: В съответствие с разпоредбите на Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP) Комисията ще наблюдава прилагането на мерките за борба с измамите, които ще бъдат приети от държавите членки на равнище оперативни програми (ОП). Освен това в рамките на своята преразгледана стратегия за борба с измамите Комисията разработва профили на държавите, които отразяват капацитета на отделните държави членки за борба с измамите, отнасящ се, наред с друго, до предотвратяването и разкриването. Тези профили ще спомогнат да се оцени по-добре прилагането на мерките за предотвратяване и разкриване на измами. Измерването на ефективността на методите за предотвратяване и разкриване на измами обаче е много сложна и трудна задача, тъй като измамите се влияят от разнообразни външни фактори, не всички от които са обект на конкретна политика.

Пето тире: Комисията ще продължи да насърчава държавите членки да укрепват координационната роля на службите за координиране на борбата с измамите (АФКОС), по-специално чрез разширяване на тяхната мрежа.

VI.

Комисията ще оцени внимателно всяко изменение от такъв характер, предложено от съзакондателите.

VII. Комисията е съгласна с ЕСП относно важноста да се гарантира ефективността на АФКОС и би могла да подкрепи по-ясно определяне на техните функции. Предложението на Комисията за изменение на регламента за ОЛАФ вече представлява значително

подобрение в сравнение с настоящото положение, тъй като задължава АФКОС да осигуряват съдействие на ОЛАФ независимо от начина, по който то се предоставя (т.е. пряко от АФКОС или от друг орган по искане на АФКОС).

ВЪВЕДЕНИЕ

05. С Регламента за общоприложимите разпоредби за периода 2014—2020 г. за първи път беше въведено изискване за предприемане на подход, основан на риска, и за въвеждане на пропорционални и ефективни мерки за борба с измамите на равнище оперативни програми. Това е важна стъпка към по-добро финансово управление и защита на бюджета на ЕС.

07. Информационната платформа за борба с измамите, на която се позовава ЕСП, е информационната система на ОЛАФ за борба с измамите (AFIS).

Общ отговор на Комисията по точки 08 и 09:

Делът както на съмненията за измама, така и на нередностите, несвързани с измама, докладвани от органите на държавите членки в рамките на политиката на сближаване, може да се тълкува като знак за нарастващия капацитет на държавите членки да откриват нередности, включително потенциални случаи на измама, и да докладват за тях на Комисията. Финансовото въздействие варира значително между различните държави членки и през различните години.

В докладите PIF Комисията редовно и последователно отбелязва, че това може да се дължи на факта, че проектите, финансирани по-специално в рамките на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), могат да се отнасят до много големи суми в сравнение с други области на политика.

10. Що се отнася до Словакия, високият процент на разкриване на измами за периода 2007—2013 г. поне отчасти се дължи на няколко случая (4), свързани с извънредно големи суми, които бяха докладвани през 2017 г.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Общ отговор на Комисията по точки 18 и 19:

Комисията напълно подкрепя приемането от страна на държавите членки на национални стратегии за борба с измамите, в които се посочва на бенефициерите и на обществеността как държавите членки възнамеряват да се борят с измамите. Следва да се отбележи, че няма правно задължение за държавите членки да приемат национални стратегии за борба с измамите. Въпреки това десет държави членки са приели национални стратегии за борба с измамите, а една понастоящем актуализира съществуващата си стратегия (вж. доклада PIF за 2017 г.).

В насоките относно оценката на риска от измами и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите, които Комисията състави за държавите членки и органите, които отговарят за програмите, (EGESIF 14—0021 от 16 юни 2014 г.) се съдържа незадължителен образец на декларация за политиката за борба с измамите на програмно равнище.

Целта на тази декларация е да се покаже на бенефициерите и на обществеността безусловна нетърпимост към измамите и да се посочи как управляващите органи възнамеряват да се борят с тях.

Наред с това, за да повиши осведомеността относно измамите и корупцията и да подпомогне управляващите органи в борбата срещу измамите, Комисията организира няколко семинара за борба с измамите и корупцията в държавите членки, проведени през периода 2014—2015 г. в сътрудничество с Transparency International.

В допълнение Комисията се позовава на своите насоки за оценка на ключовите изисквания (КИ) на системите за управление и контрол и по-специално на критерий за

оценка 7.3 от КИ7 относно „пропорционалните и ефективните мерки за борба с измамите“. Въпреки че в това КИ не става дума конкретно за политика за борба с измамите, а за необходимостта от извършване на самооценка, която да доведе до целенасочени проверки, в него се предвиждат и други аспекти освен оценката на установените рискове от измами и се разяснява каква трябва да бъде позицията на програмните органи спрямо измамите.

Общ отговор на Комисията по точки 20 и 21:

Първо, Комисията е на мнение, че държавите членки са предприели редица мерки за прилагане на насоките и за изпълнение на своите задължения съгласно регламента. Едно от заключенията на външното проучване относно мерките за борба с измамите в държавите членки, възложено от Комисията, е, че усилията на Комисията за справяне с измамите и корупцията са изиграли ролята на катализатор за редица промени в отделните държави членки и са довели до по-структуриран и по-систематичен подход. По-специално извършването на оценка на риска от измами в съответствие с критериите, изложени в образеца, помогна да се постави по-голям акцент върху рисковете от измами и корупция и да се изградят ясни връзки между установените рискове и специфичните смекчаващи мерки (стр. 49 от цитираното външно проучване).

Второ, именно недостатъците в ключово изискване 7, съчетани с непълноти в други несъществени ключови изисквания, могат да бъдат определени като „сериозни недостатъци на равнището на цялостната система за управление и контрол“ и следователно водят до прекъсвания в крайния срок за плащане или до финансови корекции. В този контекст ключово изискване 4 *„Адекватни проверки на управлението“* и ключово изискване 16 *„Адекватни одити на операциите“* действат като ограничаващи мерки, тъй като позволяват разкриването на потенциални измами. Неспазването на един аспект на системата за управление и контрол, свързан с финансовото въздействие върху законосъобразността и редовността на основната(ите) трансакция(и), води до прекъсване на плащането или до финансови корекции от страна на Комисията. Поради това Комисията е на мнение, че въвеждането на задължение за установяване на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите несъмнено укрепва правната рамка за периода 2014—2020 г., въпреки че приемането на официални политики за борба с измамите не е наложено като законово изискване.

Благоприятстващите условия са по-малко и са по-съсредоточени върху конкретните цели на съответния фонд. Веднъж изпълнени, те са предназначени да „позволят“ на органите на държавите членки да започнат прилагането на фондовете. Мерките за борба с измамите имат за цел да се сведат до минимум рисковете и трябва да бъдат преразглеждани периодично. Следователно те не са подходящи да бъдат включени в благоприятстващите условия.

Общ отговор на Комисията по точки 22—23а:

Споменатият от ЕСП практически инструмент на Комисията за оценка на риска от измами, който е готов за употреба, дава възможност да се предприеме последователен подход за оценка на риска в държавите членки за всички програми.

Външното проучване на мерките за борба с измамите, на което се позовава ЕСП, потвърди факта, че управляващите органи понастоящем оценяват риска от измами в съответствие с изискванията на контролната рамка за 2014—2020 г., определят готовността на съществуващите механизми за вътрешен контрол да се справят с рисковете, свързани с различни сценарии за измама, и набелязват областите, в които е необходим допълнителен контрол. Новите изисквания доведоха до по-структуриран подход към оценката на риска от измами.

Комисията представи и практически насоки относно използването на препоръчания от нея инструмент за оценка на риска по време на семинарите за борба с измамите и корупцията

през 2014—2015 г., проведени в 15 държави членки (BG, RO, IT, SK, CZ, HR, LV, HU, MT, SI, LT, ES, PL, PT, EE). Освен това през 2015 г. инструментът беше представен на всички държави членки като част от обучението относно Системата за управление на нередностите (СУН). Комисията споделя заключението на ЕСП, че държавите членки са използвали разработения от Комисията модел.

Тя ще продължи да подкрепя органите на държавите членки в усилията им да подобрят административния си капацитет за борба с измамите. Понастоящем са планирани нов модул за обучение на експерти на тема ***Установяване и предотвратяване на измами и корупция в европейските структурни и инвестиционни фондове за 2014—2020 г.*** (в сътрудничество с Европейския институт за публична администрация) и последващо проучване, което ще се основава на резултатите от проучването на постигнатите резултати.

Общ отговор на Комисията по точки 24 и 25:

Комисията е на мнение, че управляващите органи като цяло следват по-активен подход към оценката на риска от измами.

Становището на Комисията се потвърждава от външното проучване, при което бе установено, че „за повечето ОП (40) органите са предприели активен подход към разработването на оценки на риска от измами“, като „голяма част от оценките на риска от измами, които се основават на образеца на Комисията (76 %), са попълнени изчерпателно, 14 % — само частично, а 8 % съдържат само основна информация. Двете оценки на риска от измами (ОРИ), съдържащи най-малко информация, се отнасят до оперативни програми, при които е следван пасивен подход“. В проучването се заключава също, че „... наред с това някои органи са разширили обхвата на самооценките относно ОРИ, обхващайки други форми на риск,... докато други УО са осигурили по-голяма детайлност на своите оценки“. Освен това управляващите органи отчитат повишаване на осведомеността на своите служители относно важността на оценката на риска от измама и подобряване на информационните системи, използвани за предотвратяване и разкриване на измами.

Съгласно насоките на Комисията процесът за предотвратяване на измамите започва със самооценка, основана на познанията на управляващите органи за околната среда и специфичните за нея рискове от измама, както и на общопризнати и повтарящи се схеми за измама. Комисията препоръчва на екипа за самооценка да включи в процеса най-подходящите участници, които може да идват от различни отдели на управляващия орган (УО), както и на сертифициращия орган (СО) и на изпълнителните органи (ИО). Включването на АФКОС или на други специализирани органи е оставено на преценката на управляващите органи (раздел 3.2). Одитният орган (ОО) ще извърши одит на процеса, без да участва пряко в него. Що се отнася до оценката на риска от измами, външното проучване потвърждава също, че „участието на различни органи в дейностите за борба с измамите (УО, ИО, ОО, СО, АФКОС и правоприлагащи органи) допринася за по-добра координация на дейностите за предотвратяване на измами и намаляване на риска от измами“.

26. Оценката на риска от измами е текущ процес, който трябва да бъде прецизиран и преразглеждан по време на изпълнението на програмата.

Първа точка: Моделът за постигане на увереност за периода 2014—2020 г. се основава на контрол на управляващия орган от страна на одитния орган посредством одит на системи и операции, при който се оценява всяко ключово изискване на системите за управление и контрол, включително ключово изискване 7 (КИ7), отнасящо се специално до мерките за борба с измами. В България одитният орган е установил някои рискове от измама и отговорният управляващ орган е предприел адекватни действия за коригиране на ситуацията. Следователно цялата система е сработила, за да се гарантират по-надеждни мерки за борба с измамите.

Втора точка: В рамките на съответните годишни срещи Комисията ще проучи всички възможни действия за повишаване на осведомеността сред френските органи и за подобряване на оценката от страна на засегнатите управляващи органи и одитни органи.

Трета точка: Примерът на Испания показва, че управляващият орган приема сериозно отговорностите си по отношение на мерките за борба с измамите и надзора на междинните органи. Посредством възложената оценка управляващият орган може да препоръча действия за коригиране на установените слабости, които впоследствие да бъдат наблюдавани от отдела за вътрешен одит на управляващия орган.

Пета точка: Службите на Комисията отправиха препоръки към Унгария за извършването на одит с оглед по-нататъшно подобряване на мерките за борба с измамите. Унгарските управляващи органи трябва да гарантират например, че процедурите за проверка на етапите на подбор и проверка на управлението включват пропорционални мерки за борба с измамите, включително приспособяване на информационната подсистема.

Въз основа на това Комисията очаква оценката на риска от измами в Унгария да се подобри.

27. Следва да се отбележи, че от държавите членки се очаква да въведат мерки за борба с измамите, вземайки предвид принципа на пропорционалност. Тези мерки могат да търпят подобрения въз основа на разкрити случаи на измама и новоустановени рискове, но трябва винаги да бъдат пропорционални на установения риск.

Заклучението от външното проучване на постигнатите резултати бе, че въведените мерки за борба с измамите като цяло са пропорционални на установените рискове дори когато се отчита възможността някои органи да подценяват тези рискове в процеса на самооценка. Освен това в отговор на установените рискове някои управляващи органи предложиха разработени от тях смекчаващи мерки извън предложените от Комисията, което показва, че е помислено какъв е най-добрият начин за справяне с рисковете.

29. Комисията препоръчва управляващите органи да възприемат проактивен, структуриран и целенасочен подход за управление на риска от измами. В съответствие с принципа на пропорционалност, заложен в регулаторните разпоредби, мерките, основани на риска, трябва да бъдат и икономически ефективни.

Общ отговор на Комисията по точки 30—32:

Съгласно насоките на Комисията относно оценката на риска от измами и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите техниките за превенция най-често се основават на прилагането на надеждна система за вътрешен контрол, съчетана с проактивна, структурирана и целенасочена оценка на риска от измами. Наред с това цялостните дейности за обучение и повишаване на осведомеността, изграждане на „етична“ култура (кодекс за поведение, изложение на мисията) и ясното разпределение на отговорностите (за създаване на система за управление и контрол, която ефективно да се бори с измамите) също могат да бъдат много полезни за противодействие на измамите и отстраняване на възможностите за извършването им. Освен горепосоченото Комисията предлага и други смекчаващи мерки в конкретни области (конфликт на интереси, обществени поръчки, двойно финансиране), които според външното проучване почти всички органи на държавите членки прилагат в своите механизми за предотвратяване на измами. В допълнение в проучването се стигна до заключението, че някои държави членки са разработили собствени мерки за предотвратяване на измами наред с предложените от Комисията.

Наред с това Комисията проучва нови иновативни начини за предотвратяване на корупционни практики при проекти, финансирани от фондове на ЕС, с които да се гарантира, че парите на данъкоплатците се изразходват по ефективен и прозрачен начин, като например пилотните пактове за почтеност, посочени от Съда в каре 1.

През последните години Комисията издаде и специални документи, за да подкрепи предотвратяването на измамите, повечето от които под егидата на Консултативния комитет за координиране на предотвратяването на измами (COCOLAF). Например:

- Измами в областта на обществените поръчки — набор от червени флагове и най-добри практики (2017 г.);
- Насоки за националните стратегии за борба с измамите (за 2014 и 2016 г.);
- Установяване на конфликт на интереси в процедури за обществени поръчки за структурни действия. Практическо ръководство за ръководители (2013 г.);
- Compendium of anonymised cases – Structural Actions [Сборник от анонимизирани случаи — структурни действия] (2012 г.).

33. Предотвратяването и разкриването на измами са взаимосвързани. Разкриването действително е част от обичайните проверки, които се прилагат за всички програми, както на ниво управляващ орган (проверки на управлението), така и на ниво одитен орган (одити и проверки).

Външното проучване потвърди, че управляващите органи са разработили проверки в допълнение към препоръките, отправени от Комисията за периода 2014—2020 г. Те включват също мерки, допринасящи за разкриването на измами, като:

— Наличие на „Експертна комисия по търговете“, към която участниците в търгове могат да се обърнат, в случай че имат съмнения относно обективността на процедурата;

— Бюджети, определени предварително чрез пазарни проучвания, които не се оповестяват (манипулиране на обществени поръчки);

— Използване на ИТ инструменти за установяване на повторно декларирани разходи (манипулиране на разходи и качество);

— Сътрудничество с органи, отговарящи за обществените поръчки или за защита на конкуренцията (съглашателство при оферирание);

— Механизъм за подаване на жалби от страна на бенефициерите.

Възможностите на съществуващите и наличните инструменти за извличане на данни като Aragone вече се използват по-всеобхватно от някои програмни органи. Например като инструмент за оценка и установяване на риск при проверка на дружества — потенциални бенефициери, на техните действителни собственици и бизнес партньори в процеса на одобряване и отпускане на безвъзмездни средства, за оценка на потенциални конфликти на интереси и рискове от двойно финансиране, за установяване на „червени флагове“ и за подобряване на ефективността и ефикасността на проверките на управлението.

И накрая, в доклада PIF за 2017 г. Комисията препоръча на държавите членки да използват потенциала на анализа на риска (разбиран като съсредоточаване на проверките върху рисковите профили на проектите, които да бъдат разработени и адаптирани въз основа на задълбочени оценки), за да увеличат своя капацитет за разкриване на измами.

Общ отговор на Комисията по точки 34 и 35:

В отговорите по време на обществените консултации, проведени от Комисията през 2017 г., бе изразена сериозна загриженост за липсата на надеждни канали за подаване на сигнали за нарушения.

В настоящото предложение за Директива относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения, се предвижда създаването на вътрешни и външни канали за подаване на сигнали, с което да се гарантира поверителност във всички субекти от частния и от публичния сектор в целия ЕС.

В предложената директива се въвежда изискването: i) юридическите лица от частния и от публичния сектор; ii) компетентните органи и iii) държавите членки да предоставят лесно достъпна информация относно каналите за подаване на сигнали, защитата, условията за ползване на защита и наличните средства за защита, което допринася за повишаване на правната сигурност за лицата, подаващи сигнали за нарушения. Освен това в предложението се предвижда лицата, които подават сигнали за нарушения, да могат да се ползват от защита, ако при подаването на сигнала са имали основателни причини да смятат, че съобщената информация попада в обхвата на тази директива. Чрез тази предпазна мярка се гарантира, че лицата, подаващи сигнали за нарушения, няма да загубят правото си на защита, ако в крайна сметка се окаже, че сигналът не попада в обхвата на директивата (например ако нарушението е свързано с изразходването на национални, а не на европейски фондове).

Що се отнася до повишаването на осведомеността, в измененията, които понастоящем се обсъждат със законодателите, изрично се уточнява, че лицата, подали анонимни сигнали за нарушения, се ползват със защита, в случай че тяхната самоличност бъде разкрита впоследствие, и отговарят на условията за защита, предвидени в предложението.

Общ отговор на Комисията по точки 36 и 37:

Като инструмент за измерване на риска Arachne може да повиши ефикасността на подбора, проверките на управлението и одита на проекти и допълнително да подобри установяването, предотвратяването и разкриването на измами. Ефективното използване на Arachne е добра практика за установяване на „червени флагове“ и насочване на мерките за борба с измамите и трябва да се взема предвид при оценката на адекватността на действащите превантивни проверки и проверки за разкриване. През 2015 г., след докладите PIF, Комисията изрично препоръча на държавите членки да разширят използването на информационно-технологични инструменти за измерване на риска (най-вече Arachne), както и анализа на риска, и подчерта тяхната важност в борбата срещу измамите.

Възможностите на съществуващите и наличните инструменти за извличане на данни като Arachne вече се използват по-всеобхватно от някои програмни органи. Например като инструмент за оценка и установяване на риск при проверка на дружества — потенциални бенефициери, на техните действителни собственици и бизнес партньори в процеса на одобряване и отпускане на безвъзмездни средства, за оценка на потенциални конфликти на интереси и рискове от двойно финансиране, за установяване на „червени флагове“ и за подобряване на ефективността и ефикасността на проверките на управлението.

Вж. също отговора на Комисията по точка 33.

37.

Първа точка: През февруари 2019 г. службите на Комисията организираха среща с гръцките органи, за да изяснят тяхната позиция относно интегрирането на използването на Arachne в системата за управление и контрол на гръцките програми. Заключение от тази среща е, че Arachne може да допълни вътрешните инструменти, разработени от гръцките програмни органи, и следователно е необходимо да бъдат предприети по-нататъшни действия съвместно с Комисията за интегрирането на Arachne в системата за управление и контрол.

Втора точка: Комисията постоянно насърчава държавите членки да актуализират редовно оперативните данни, за да могат да ползват пълния капацитет на инструмента за извличане на данни Arachne. В четирите държави членки, одитирани от ЕСП, Комисията отбелязва увеличение на броя на активните потребители или на броя на ОП, обхванати от Arachne.

Трета точка: Arachne може да се използва от разследващите органи за всеки отделен случай при надлежно спазване на разпоредбите за защита на данните.

38. Комисията продължава да посещава програмните органи, за да популяризира ползите и функционалните характеристики на инструмента за извличане на данни Agachne. Успоредно с това Комисията проучва и възможността за допълнително насочване на вниманието върху рискови области чрез отстраняване на (неактуални) показатели или чрез въвеждане на нови показатели, напр. показател, с който да се потвърждава, че дадено дружество има статут на МСП.

Представата на някои държави членки, че полезността на инструмента зависи от броя ОП, за които редовно се въвеждат и актуализират данни, е неправилна.

Всъщност полезността на Agachne зависи от това органите да въвеждат редовно актуализирани данни за собствените си програми. След това вътрешните данни за тази ОП се обработват от Agachne и се сравняват с данни за компании в цяла Европа и в целия свят, които идват от външни бази данни.

Общ отговор на Комисията по точки 40 и 41:

Борбата с измамите е непрекъснат процес, който започва с въвеждането на оценка на риска от измами и на мерки за неговото смекчаване. Одиторските органи на държавите членки трябва системно да правят преглед на прилагането на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите на равнище междинни органи като част от своите одити на системите (адекватността на тези мерки се оценява в рамките на КИ7).² Одит на прилагането на мерките за борба с измамите се извършва допълнително от Комисията.

Резултатите от одитите на Комисията и на националните органи досега показват, че за 100 от 263 проверени ОП са въведени добре функциониращи мерки за борба с измамите, при 152 ОП мерките за борба с измамите функционират добре, но са необходими някои подобрения, а при 11 ОП тези мерки трябва да бъдат подобрени значително.

Ефективността на действията за предотвратяване на измами трудно може да бъде измерена, особено през първите години на прилагане, тъй като е свързана с равнището на разходите на място и удостоверяването им пред Комисията.

Разкриването на измами може да бъде проследено, но измерването на неговата ефективност би наложило да се направи сравнение с неизвестния общ мащаб на измамите, включващ и неразкритите измами. Както обаче вече беше отбелязано в отговора на Комисията на специалния доклад № 1 от 2019 г., не съществува икономически ефективен метод за оценка на неразкритите измами, която да е достатъчно надеждна и обоснована, за да послужи за разработването на политика, основана на доказателства. Освен това ефективността на разкриването на измами зависи и от външни фактори.

Комисията насърчава държавите членки да използват констатациите на одитните органи за разработването на планове за действие за справяне с установените грешки и рискове. От друга страна, всеки път, когато бъде установена грешка/риск в системата за управление и контрол на ОП, управляващите органи и централните органи се намесват и преразглеждат процедурните правила, приложими за конкретните контролни дейности. Така в годишния анализ на риска от измами не се отразяват грешките, установени през годината.

43. Следва да се отбележи, че моделът за постигане на увереност за периода 2014—2020 г. беше подсилен значително по отношение на отчетността на държавите членки, което наред с новото изискване за мерките за борба с измамите, въведено с член 125, параграф 4 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (ROP), може да обясни описаната от ЕСП тенденция.

² В насоките на Комисията се посочва: „В зависимост от резултатите от такива одити и от установената среда, в която възниква рискът от измами, последващи одити могат да се извършват толкова често, колкото е необходимо“. Препоръчва се целенасочен и пропорционален подход.

Общ отговор на Комисията по точки 44 и 45:

В доклада PIF за 2017 г. Комисията публикува свой анализ на „причините за извършване на проверка“ (структурирана област), довела до разкрития през програмния период 2007—2013 г. Резултатите са подобни и се допълват.³ Въпреки това заключенията на Комисията от този анализ са различни. По-висока степен на разкриване от страна на разследващите органи и на прокуратурата бе отчетена от доклада PIF за 2014 г. насам⁴ и според анализа на Комисията се дължи на ефективността на разследванията и на значителния капацитет на съответните органи за водене на разследване.

46. В Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за създаване на Европейска прокуратура (ЕП) в условията на засилено сътрудничество е предвидено задължението всички компетентни органи да докладват на Европейската прокуратура случаи на измама, засягащи финансовите интереси на ЕС⁵. Това се отнася и за управляващите органи.

Освен това, както е предвидено в Регламент № 883/2013, ОЛАФ ще продължи да играе ключова роля в борбата срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза във всички държави членки.

И накрая, разпоредбите за докладване на нередности, в това число измами, предвидени в секторното законодателство, задължават държавите членки да информират Комисията за резултата от всяко производство, свързано със случаи на измама.

Гореспоменатите задължения се отнасят и за управляващите органи.

Комисията също така препоръчва вграждането на мерки за борба с измамите в рамките на националните стратегии за борба с измамите⁶. Тази препоръка бе последвана от *„Общи насоки на Комисията за националните стратегии за борба с измамите“*⁷. Националните стратегии за борба с измамите насърчават сътрудничеството и координацията като ключови елементи за защита на финансовите интереси на ЕС.

Общ отговор на Комисията по точки 47—48:

Комисията използва данни, докладвани в СУН, с ясното съзнание, че докладването може да е непълно. Това е посочено изрично и в няколко доклада PIF, както и в придружаващата *„Методология за оценка на докладваните нередности“*.⁸ Докладването на установени нередности, свързани с измама, има отношение към ефективността на системата, тъй като предполага сътрудничество между различни институции и органи в тази област. Въз основа на тези предположения Комисията многократно е изразявала съмнения относно надеждността на данните, получени от държави членки, които докладват много малък брой нередности, свързани с измама.

49. Проблемът с различното тълкуване на определението на ЕС за измама също се признава в докладите PIF. Понякога различията в тълкуванията се дължат на различните правни системи и на начина, по който се разглеждат определени модели на поведение (например конфликтът на интереси се смята за престъпно деяние в някои държави, а в други — не, което съответно

³ Вж. SWD(2018) 386 final 2/2, точка 4.3, стр. 86—88.

⁴ Вж. COM(2015) 386 final, точка 4.2.2, стр. 24.

⁵ ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1.

⁶ Вж. Доклада относно защитата на финансовите интереси от 2014 г. — COM(2015) 386 final от 31.7.2015 г., препоръка 1, стр. 33.

⁷ Ages(2016)6943965 от 13.12.2016 г., разработени в сътрудничество с национални експерти в рамките на подгрупата на COCOLAF за превенция на измамите.

⁸ Вж. SWD(2016) 237 final, точка 2.4.

се отразява и на докладването). Комисията предложи тези определения да бъдат хармонизирани в директивата относно защитата на финансовите интереси, но в окончателния текст, приет от ЕП и от Съвета, не се съдържат определения за всички престъпления срещу финансовите интереси, въпреки че се предвижда по-задълбочена хармонизация на основните престъпления в тази област.

50. Комисията е на мнение, че констатираното от ЕСП неправилно докладване от управляващите органи в Унгария на съмнения за измами, които са отпаднали преди удостоверяването пред Комисията, се дължи главно на неправилно тълкуване на разпоредбите за докладване от страна на държавата членка. Веднъж докладвани, случаите на „съмнение за измама“ не трябва да бъдат оттегляни от СУН дори ако вече пред Комисията не се представят разходи, както вероятно е станало в Унгария. Комисията ще обърне внимание на унгарските органи относно правилното прилагане на въпросната разпоредба.

51. Комисията си дава сметка, че първоначалният мотив за докладване може да се различава в отделните държави членки и дори в рамките на една и съща държава членка. За тази цел в сътрудничество с национални експерти беше изготвен „Наръчник за докладване на нередности“, който беше завършен през 2017 г.⁹ Той не дава решение за всички ситуации, но със сигурност ще осигури по-голяма последователност в това отношение. Наръчникът е приет твърде скоро, за да е оказал въздействие върху данните, включени в извадката на ЕСП.

Въпреки това, за да се преодолее този проблем, в своите доклади PIF Комисията прилага многогодишен анализ, който по отношение на политиката на сближаване обхваща цели програмни периоди, като по този начин се смекчава въздействието на забавянията в докладването.

Общ отговор на Комисията по точки 53 и 54:

Винаги когато има развитие, свързано със случай в СУН, докладващите органи могат и трябва да актуализират свързаната с него информация. Данните може да са неточни и/или неактуални в даден момент, но да бъдат коригирани впоследствие. СУН е „жива система“, която, макар да не е съвършена, все пак е най-пълната система, с която разполагаме към днешна дата.

Комисията редовно припомня на докладващите органи, че е необходимо да проверяват качеството на докладваната информация и да я актуализират, ако е необходимо.

Оценката на финансовото въздействие на случаите на измама в много отношения остава спорен въпрос. Комисията ще продължи да предоставя помощ на националните органи, но различията в тълкуването е малко вероятно да изчезнат напълно.

55. Малкият брой свързани с измама нередности, докладвани от някои държави членки, може да се дължи на много променливи, като например равнището на контрол на фондовете на ЕС или техния дял в общия размер на публичните инвестиции в съответната държава членка.

Недостатъчното докладване от страна на Франция е известно на Комисията и вече е отбелязвано в предишни доклади PIF, в които се съдържат конкретни препоръки към тази държава членка (наред с друго).

Вж. също отговорите на Комисията по точки 47—48 и 53—54 по-горе.

Общ отговор на Комисията по точки 56 и 57:

С процента на разкриване на измами се измерва финансовото въздействие на разкритите и докладваните нередности, свързани с измами при плащанията.

⁹ ARES(2017)5692256 от 21.11.2017 г.

Въпреки посочените недостатъци, които Комисията напълно съзнава, СУН е единственият инструмент, който дава възможност да бъдат анализирани разкритите и докладваните измами от държавите членки на равнище ЕС.

Въз основа на този анализ и като взема предвид известните ограничения на системата, Комисията прави конкретни заключения относно рисковете, свързани с конкретни области на политиката, и относно усилията на държавите членки в областта на разкриването и поведението им по отношение на докладването.

В рамките на преразгледаната си стратегия за борба с измамите Комисията разчита на подобрения в СУН, но в същото време се стреми да подобри своя анализ въз основа на допълнителни елементи, по-специално чрез разработване на профили на държавите, с цел да се постигне по-добро разбиране за различията в разкриването и докладването между държавите членки.

Както вече беше посочено във връзка със специалния доклад № 1 от 2019 г. на ЕСП, липсата на ясно изразена взаимовръзка между докладваните проценти на разкриване на измами и възприемането на корупцията не бива да се надценява. Корупцията е един от многото начини на действие, по които се извършват измами, засягащи бюджета на ЕС.

59. В раздел 4.3.3 от насоките на Комисията относно оценката на риска от измами се посочва, че *„Управляващите органи трябва да имат ясни механизми за докладване, които гарантират достатъчна координация по въпросите, свързани с борбата срещу измами, с одитния орган и компетентните разследващи органи в държавата членка“*. Въз основа на това следва да бъдат разработени инструкции за управление и контрол, а конкретната структура обикновено може да бъде намерена в описанието на системата за управление и контрол на всяка програма.

В своя доклад PIF за 2014 г. Комисията направи обобщение на националните задължения¹⁰. През 2014 г. само четири държави членки (Обединеното кралство, Ирландия, Швеция и Дания) са посочили в отговорите си на въпросника за конкретната част от „доклада относно член 325 от ДФЕС“, че в тях не съществува правно задължение държавните служители да уведомяват прокуратурата или правоприлагащите органи за потенциални случаи на измама¹¹.

В регламента за създаване на Европейска прокуратура вече е предвидено задължение за докладване, отнасящо се за всички компетентни органи (член 24), което след създаването на Европейската прокуратура (най-рано през ноември 2020 г.) ще важи и за управляващите органи. В Гърция всеки управляващ орган е длъжен да уведомява АФКОС за всеки случай на съмнение за измама и за тази цел във всеки управляващ орган е назначено лице за връзка с АФКОС. Наред с това в гръцката служба за координиране на борбата с измамите (АФКОС) е командирован прокурор. Комисията ще следи дали тази организация осигурява ефективна комуникация между управляващите органи и АФКОС.

В Испания длъжностните лица, работещи в публичната администрация, са длъжни съгласно националното законодателство да докладват всички случаи, при които има съмнение за измама.

60. Комисията е на мнение, че отговорността за анализиране на причините за отхвърляне на потенциален случай на измама от страна на компетентния орган, е споделена. Службите, които анализират и разследват тези случаи, трябва да предоставят обратна информация на управляващите органи относно извършените проверки и причините за незапочване на разследване.

¹⁰ (SWD(2015) 154 final, точка 3.2, стр. 57—61).

¹¹ Вж. SWD(2015) 154 final, точка 3.2, стр. 57—61.

АФКОС може да играе по-голяма роля в това отношение, за да се осигури по-добра координация между управляващите органи и прокуратурата. Подобни договорености съществуват например в България (вж. последния годишен план за действие, приет на 24 януари 2019 г. — <http://www.afcos.bg/bg/node/227>) и в Гърция (където АФКОС участва в системата за управление на жалби).

62. Комисията и държавите членки трябва преди всичко да защитават бюджета на ЕС. Това се осъществява например чрез оттегляне на засегнатите разходи от съфинансираната от ЕС програма от страна на програмните органи. Съдебното производство обаче може да продължи на национално равнище и възстановяването на средствата от извършителите ще отнеме време в зависимост от изхода на това съдебно производство, до чието приключване може да минат няколко години. Следователно, от гледна точка на административната ефективност и правната сигурност на бюджета на ЕС, за предпочитане е съответните суми да бъдат оттеглени незабавно от съфинансираната оперативна програма, а държавата членка да пристъпи към необходимото съдебно производство на национално равнище. Освен това Комисията няма законови средства, с които да принуди държавите членки да предприемат такива съдебни производства или да възстанови средствата от извършителя, след като разходите са били оттеглени и следователно вече не са част от съфинансираната от ЕС програма.

Общ отговор на Комисията по точки 63, 64 и каре 3:

Комисията редовно напомня на държавите членки за техните задължения във връзка с възможните хоризонтални последици от всеки отделен установен случай на измама в съответствие с раздел 4.4 от насоките относно оценката на риска от измами. Някои държави членки наистина оценяват последиците от потенциалните случаи на измама върху своите системи и предприемат коригиращи мерки.

Общ отговор на Комисията по точки 66 и 67:

Съгласно действащите разпоредби на Регламент № 883/2013 ролята на координационните служби за борба с измамите (АФКОС) е да подпомагат ефективното сътрудничество и обмена на информация с ОЛАФ. Организацията и правомощията на АФКОС обаче са оставени на преценката на всяка държава членка. Тъй като Регламент № 883/2013 се отнася до разследванията на ОЛАФ, ролята на АФКОС, както е определена в член 3, параграф 4, се ограничава до оказване на сътрудничество в разследването и не предполага изпълнението на задачи като наблюдение на докладването на измами или координиране на работата на всички участващи страни на национално равнище. Комисията обаче е склонна да подкрепи разширяването на ролята на АФКОС.

През 2013 г., малко след влизането в сила на Регламент № 883/2013, Комисията издаде насоки, с които насърчи държавите членки да обмислят възможността за евентуално разширяване на ролята на АФКОС, като им възложи и други задачи, свързани с борбата с измамите. Насоките имаха за цел да подпомогнат държавите членки при създаването на техните АФКОС през периода 2013—2014 г. и нямаха обвързващ характер.

69. Оценката на регламента за ОЛАФ показва, че създаването на АФКОС е довело до осезаемо подобрение в сътрудничеството и обмена на информация между ОЛАФ и държавите членки, но наред с това бяха открити области, в които са възможни по-нататъшни подобрения.

Макар да беше отчетено многообразието на АФКОС, съществуваха различни мнения (особено сред самите АФКОС) относно необходимостта от допълнително съгласуване на тяхната роля и правомощия.

70. Комисията е съгласна, че по-голяма съгласуваност между АФКОС в различните държави членки би била желателна, но на този етап решенията за каквито и да било промени зависят от съзаконодателите.

Предложението на Комисията за изменение на регламента за ОЛАФ, което понастоящем е в процес на приемане, вече представлява значително подобрене в сравнение с настоящото положение от няколко гледни точки.

Първо, в него се предлага (член 12а) да бъде уточнена допълнително ролята на координационните служби за борба с измамите (АФКОС) в държавите членки в подкрепа на ОЛАФ, по-специално чрез въвеждане на задължение за постигане на резултати, за да се гарантира, че ОЛАФ получава съдействието, от което има нужда за своите разследвания, или пряко от АФКОС, или от друг орган.

Въпреки че в предложението не се предвижда хармонизиране на организацията и правомощията на АФКОС, в него се посочва, че АФКОС трябва да „предоставят“, „получават“ или „координират“ помощта, която се изисква от ОЛАФ.

Второ, с предложението се въвежда също правно основание за хоризонтално сътрудничество между отделните АФКОС, което понастоящем липсва от правната уредба на дейността на АФКОС.

71. Макар Комисията да е съгласна, че обменът на статистически данни и информация за състоянието на случаите би бил от полза за ефективната координация на борбата с измамите, правният мандат на АФКОС, както е определен в член 3, параграф 4 от Регламент № 883/2013, понастоящем не предполага такъв достъп до статистически данни относно броя и напредъка по случаите, които се разследват от компетентните национални органи.

72. В настоящия си вид Регламент № 883/2013 за ОЛАФ не задължава АФКОС да имат пълна представа за разследванията на компетентните национални органи, свързани със средства на ЕС в съответната държава членка.

73. Вж. общия отговор на Комисията по точки 47 и 48.

74. Комисията е съгласна, че за защитата на финансовите интереси на ЕС държавите членки следва да въведат подходящи механизми за координация, чрез които различните участници да могат да обменят информация за предприетите и планираните мерки и препоръки за подобрения.

75. ОЛАФ насърчава държавите членки да създават мрежи на АФКОС за подобряване на координацията при борбата с измамите на национално равнище.

76. Да се намесва в работата на националната прокуратура не е от компетенциите на Комисията; тя обаче категорично е на мнение, че е необходимо сътрудничество между органите, отговарящи за управлението на средства на ЕС, за одита и за предотвратяването на измами, и други компетентни национални органи, като например прокуратурата. В този контекст, когато е целесъобразно, Комисията изисква информация относно предприетите или предвидените мерки, за да се гарантира, че дейностите, съфинансирани от ЕСИФ, се изпълняват правомерно, ефикасно и ефективно.

Вж. отговорите на Комисията по точки 46 и 75.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

80. Комисията напълно подкрепя приемането на национални стратегии за борба с измамите от страна на държавите членки в усилията им за противодействие на измамите. Въпреки че не съществува правно задължение, десет държави членки доброволно са приели национални

стратегии за борба с измамите, а една понастоящем актуализира съществуващата си стратегия.

В насоките на Комисията от 2014 г. относно оценката на риска от измами и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите се съдържа незадължителен образец на декларация за политиката за борба с измамите на програмно равнище, чиято цел е да се покаже на бенефициерите и на обществеността, че програмните органи се отнасят с безусловна нетърпимост към измамите и да се посочи как възнамеряват да се борят с тях.

В допълнение Комисията се позовава също на своите насоки за оценка на ключовите изисквания (КИ) на системите за управление и контрол, и по-специално на критерий за оценка 7.3 от КИ7 относно „пропорционалните и ефективните мерки за борба с измамите“. Въпреки че в това КИ не става дума конкретно за политика за борба с измамите, а за необходимостта от извършване на самооценка, която да доведе до целенасочени проверки по отношение на установените рискове от измами, в него се разяснява каква трябва да бъде позицията на програмните органи по отношение на измамите. При определени допълнителни условия (т.е. в комбинация с други слабости) несъответствието може да доведе до прекъсване на плащанията или до финансови корекции от страна на Комисията.

Препоръка 1 — Да бъдат разработени официални стратегии и политики за борба с измамите, засягащи фондове на ЕС

а) Комисията отбелязва, че тази препоръката е отправена към държавите членки.

Комисията напълно подкрепя приемането на национални стратегии за борба с измамите от страна на държавите членки. За тази цел Комисията е разработила насоки под егидата на Консултативния комитет за координиране на предотвратяването на измами (COCOLAF).

б) Комисията приема препоръката.

Комисията ще продължи да насърчава приемането на национални стратегии за борба с измамите от страна на държавите членки и съответно да им оказва помощ. Тя обаче няма правно основание да изисква от управляващите органи да приемат официална, самостоятелна политика за борба с измамите на равнище ОП, но им е препоръчала да го направят чрез своите насоки.

Една ясна декларация за политиката на всеки програмен орган, както е посочено в насоките на Комисията, наистина е подходящ инструмент, за да се покаже на бенефициерите и на обществеността как управляващите органи възнамеряват да подхождат към борбата с измамите. Управляващите органи, които желаят да отидат по-далеч от изричните регулаторни изисквания, могат да използват образа на декларация за политиката за борба с измамите на програмно равнище, даден в насоките.

81. Комисията ще оцени внимателно всяко изменение от такъв характер, предложено от съзаконодателите.

82. Заключение на възложено от Комисията външно проучване относно мерките за борба с измамите показва, че когато за ОП се ползва инструментът на Комисията за оценка на риска от измами, подходът на държавата членка е по-формализиран и по-структуриран и че за повечето оперативни програми се прави „самооценка“ на рисковете от измама. Управляващите органи не са приложили само механично препоръчаните от Комисията смекчаващи мерки, но са добавили и някои проверки, които не бяха включени в предложените варианти, което показва, че е помислено какъв е най-добрият начин за справяне с установените рискове.

83. Мерките за борба с измамите, които се очаква да бъдат въведени от държавите членки, трябва да бъдат съобразени с принципа на пропорционалност. Тези мерки могат да търпят подобрения въз основа на разкрити случаи на измама и новоустановени рискове.

Заклучението от възложеното от Комисията проучване бе, че въведените мерки за борба с измамите като цяло са пропорционални на установените рискове.

Препоръка 2 — Да се постигне по-голяма надеждност на оценката на риска от измами чрез включване на подходящи външни участници в процеса

Комисията отбелязва, че тази препоръка е отправена към държавите членки.

Комисията подкрепя и насърчава сътрудничеството между органите, отговарящи за кохезионните фондове, и други ключови участници в борбата с измамите на национално равнище като цяло и ще продължи да го прави, по-специално за програми, които представляват особено висок риск или засягат голям обем средства, при спазване на принципа на пропорционалност.

84. Съгласно правната рамка за периода 2014—2020 г. въвеждането на „мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове“ представлява допълнително задължително изискване за управляващите органи в сравнение с предходни периоди (вж. член 125, параграф 4, буква в) от Регламент № 1303/2013). Държавите членки не само прилагат смекчаващите дейности, предложени от Комисията в нейните насоки, но допълнително са разработили и свои собствени мерки. Тези допълнителни проверки за всяка област на риск се извършват на системно и на проектно равнище и включват също разследвания от страна на компетентните национални следствени органи.

85. Разкриването на измами действително е част от обичайните проверки, които се прилагат както на ниво управляващи органи, така и на ниво одитни органи. Одитите на системите, които понастоящем обхващат въведените процедури за гарантиране на ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите (ключово изискване за системите КИ 7), осигуряват допълнителен инструмент за оценка на адекватността на тези мерки, както показват одиторските оценки, докладвани от одитните органи.

Възможностите на съществуващите и наличните инструменти за извличане на данни като Arachne, разработен от Комисията, вече се използват по-цялостно от някои програмни органи. Например като инструмент за оценка и установяване на риск при проверка на дружества — потенциални бенефициери, на техните действителни собственици и бизнес партньори в процеса на одобряване и отпускане на безвъзмездни средства, за оценка на потенциални конфликти на интереси и рискове от двойно финансиране, за установяване на „червени флагове“ и за подобряване на ефективността и ефикасността на проверките на управлението.

През 2016 г. инструментът Arachne беше модернизиран в съответствие с изискванията на потребителите, като актуализацията включваше подобряване на съществуващите функционални характеристики. Следва отново да се подчертае, че при липсата на правно основание за налагане на задължително използване на инструмента, Arachne се предлага на държавите членки на доброволна основа и безплатно от Комисията. От държавите членки зависи дали ще използват Arachne или друг инструмент и до каква степен.

86. Управляващите органи отделят все по-голямо внимание на мерките за разкриване, например на съглашателство при оферирание, чрез мерки за контрол, включващи разработване на контролни списъци и списъци на „червени флагове“, сътрудничество с органи за възлагане на обществени поръчки и за защита на конкуренцията и сверяване на разходите ad hoc.

По-широкото използване на горещи линии и на други механизми за подаване на сигнали за нарушения са сред препоръките на Комисията към държавите членки, включени в доклада PIF за 2017 г. Наред с това ОЛАФ поддържа Система за уведомяване за измами,

която представлява онлайн инструмент, достъпен за всеки, желаещ да подаде информация за потенциална корупция или измама. https://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_bg

В настоящото предложение за Директива относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения, се предвижда създаването на вътрешни и външни канали за подаване на сигнали, с което да се гарантира поверителност във всички субекти от частния и от публичния сектор в целия ЕС.

87. Трябва да се отбележи, че ефективността на предотвратяването на измами по своята същност трудно може да бъде измерено и зависи от външни фактори. Разкриването на измами може да бъде проследено, но измерването на неговата ефективност би наложило да се направи сравнение с неизвестния общ мащаб на измамите, включващ и неразкритите измами. Както обаче вече беше отбелязано в отговора на Комисията на специалния доклад № 1 от 2019 г., не съществува икономически ефективен метод за оценка на неразкритите измами, която да е достатъчно надеждна и обоснована, за да послужи за разработването на политика, основана на доказателства. Държавите членки трябва да следят и да докладват за измами, както и да преразглеждат и актуализират редовно установените рискове и да предприемат допълнителни пропорционални мерки за смекчаване, ако е необходимо.

Препоръка 3 — Да се подобрят мерките за разкриване на измами чрез повсеместно използване на инструменти за анализ на данни и насърчаване на използването на други „активни“ методи за разкриване на измами

а) Комисията отбелязва, че тази препоръка е отправена към държавите членки.

Комисията подкрепя и ще продължи да насърчава активно използването на всеки инструмент за извличане на данни, включително по-специално Arachne, от страна на програмните органи. Комисията е разработила инструмента Arachne специално за нуждите на програмните органи в областта на политиката за сближаване и го предоставя на държавите членки безплатно.

б) Комисията приема тази препоръка.

В съответствие с преразгледаната си стратегия за борба с измамите, която предстои да бъде публикувана, Комисията ще продължи да издава документи за разпространение на най-добрите практики сред националните органи, отговарящи за прилагането на политиката на сближаване.

Сред документите в тази област, издадени през последните години под егидата на Консултативния комитет за координиране на предотвратяването на измами (COCOLAF), са например:

- Измами в областта на обществените поръчки — набор от червени флагове и най-добри практики (2017 г.);
- Наръчник. Ролята на одиторите от държавите членки за предотвратяването и откриването на измами във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове. Опит и практика на държавите членки (2014 г.)
- Откриване на подправени документи в областта на структурните действия. Практическо ръководство за управляващите органи (2013 г.)
- Установяване на конфликт на интереси в процедури за обществени поръчки за структурни действия. Практическо ръководство за ръководители (2013 г.);
- Compendium of anonymised cases – Structural Actions [Сборник от анонимизирани случаи — структурни действия] (2012 г.).

Накрая, някои от практиките, установени в държавите членки при възложеното от Комисията външно проучване на ефективните и пропорционалните мерки за борба с измамите, са публикувани в *Compendium of anti-fraud practices for preventing and detecting fraud and corruption in ESIF [Сборник от практики за предотвратяване и разкриване на измами и корупция в ЕСИФ]*, достъпен на сайта Еуропа.

в) Комисията приема отчасти тази препоръка.

Да се измери ефективността на методите за предотвратяване и разкриване на измами е много сложна и трудна задача, тъй като измамите се влияят от разнообразни външни фактори, не всички от които са обект на конкретна политика. В рамките на своята преразгледана стратегия за борба с измамите обаче Комисията разработва профили на държавите, които отразяват капацитета на отделните държави членки за борба с измамите, отнасящ се, наред с друго, до предотвратяването и разкриването. Тези профили ще спомогнат да се оцени по-добре прилагането на мерките за предотвратяване и разкриване на измами в държавите членки.

88. Комисията ще оцени внимателно всяко изменение от такъв характер, предложено от съзаконодателите. Комисията активно насърчава държавите членки да използват инструменти за извличане на данни, по-специално Arachne.

89. В докладите PIF Комисията многократно е обръщала внимание на конкретната възможност за недостатъчно докладване от страна на някои държави членки. Комисията непрекъснато развива Системата за управление на нередностите (СУН) и предоставя насоки за докладване на държавите членки с цел смекчаване на тези рискове. Освен това нивата на разкриване на измами и свързаният с тях многогодишен анализ са разработени, вземайки предвид тези недостатъци.

В рамките на преразгледаната си стратегия за борба с измамите Комисията се стреми да подобри своя анализ въз основа на допълнителни елементи, по-специално чрез разработване на профили на държавите с цел да се постигне по-добро разбиране за различията в разкриването и докладването между държавите членки.

Освен това отговорността за анализиране на причините за отхвърляне на потенциален случай на измама от страна на компетентния орган е споделена между управляващите органи и разследващите органи. Службите, които анализират и разследват тези случаи, трябва да предоставят обратна информация на управляващите органи относно извършените проверки и причините за незапочване на разследване. В този контекст АФКОС може да играе по-голяма роля за осигуряване на по-добра координация между управляващите органи и съдебните органи.

В условията на споделено управление Комисията прилага мерки като преустановяване и прекъсване на плащанията към държавите членки и финансови корекции, за да гарантира, че бюджетът на ЕС е ефективно защитен. Държавите членки също защитават бюджета на ЕС, като оттеглят разходи, свързани с нередности или измама, от съфинансираните програми. Отговорност на държавите членки е да възстановяват публични средства от извършителите на измама в съответствие с националното законодателство или след като измамата бъде потвърдена в съдебно производство на национално равнище.

Комисията редовно напомня на държавите членки за техните задължения във връзка с възможните хоризонтални последици от всеки отделен установен случай на измама на програмно равнище в съответствие с раздел 4.4 от насоките относно оценката на риска от измами. Съществуват примери за държави членки, които са оценили хоризонталните последици от потенциалните случаи на измама върху своите системи или за конкретен бенефициер и са предприели коригиращи мерки.

Препоръка 4 — Да се осъществява наблюдение на механизмите за ответни действия по отношение на измамите, за да се гарантира, че те се прилагат последователно

а) Комисията приема тази препоръка.

Предложението за РОР за периода след 2020 г. дава правното основание за докладване на нередности. В разпоредбите за прилагане ще бъде взето предвид определението за измама, съдържащо се в директивата относно защитата на финансовите интереси.

Основната отговорност на управляващите органи в случай на съмнение за измама е да докладват тези случаи на националните органи, които са оправомощени да водят разследване и наказателно преследване на престъпления, свързани с измама. Задължение на ОЛАФ, на националните органи за разследване на измами и на националните съдилища е да установят дали деянието е било умишлено и дали трябва да бъде квалифицирано като „съмнение за измама“.

Задължения за докладване са включени и в правната рамка за кохезионните фондове за периода 2021—2027 г. Комисията е на мнение, че тези задължения не следва да бъдат ограничени до случаи, при които измамата вече е била установена.

б) Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще продължи да насърчава държавите членки системно да оценяват хоризонталните последици от съмненията за измама, установени на програмно равнище, както е предвидено в раздел 4.4 от насоките относно оценката на риска от измами.

в) Комисията приема тази препоръка.

Комисията ще напомни на държавите членки за задължението им да докладват измами на компетентните разследващи органи (по отношение на механизмите за докладване вж. раздел 4.3.3 от насоките от 2014 г. относно оценката на риска от измами и ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите).

В регламента за създаване на Европейска прокуратура вече е предвидено задължение за докладване, отнасящо се за всички компетентни органи (член 24), което след създаването на Европейската прокуратура (най-рано през ноември 2020 г.) ще важи и за управляващите органи.

Последната алинея: **Комисията отбелязва, че тази препоръка е отправена към държавите членки.**

Комисията е съгласна, че ефективното възстановяване на средства от извършителите представлява част от възпиращия ефект на предприетите мерки.

90. Комисията ще оцени внимателно всяко изменение от такъв характер, предложено от съзаконодателите.

91. Съгласно действащите разпоредби на Регламент № 883/2013 ролята на координационните служби за борба с измамите (АФКОС) е да подпомагат ефективното сътрудничество и обмена на информация с ОЛАФ. Организацията и правомощията на АФКОС обаче са оставени на преценката на всяка държава членка. Именно затова тяхното устройство е различно в различните държави членки, не на последно място поради различия в националните системи, а ефективността на АФКОС понякога се влияе от ограничените правомощия и ресурси, които някои държави членки им предоставят.

През 2013 г., за да подпомогне държавите членки при създаването на техните АФКОС, Комисията издаде насоки, в които бе очертано евентуално разширяване на ролята на АФКОС, но този документ нямаше обвързващ характер.

Оценката на регламента за ОЛАФ показва, че създаването на АФКОС е довело до осезаемо подобрене в сътрудничеството и обмена на информация между ОЛАФ и държавите членки, но наред с това бяха открити области, в които са възможни по-нататъшни подобрения. Макар да беше отчетено многообразието на АФКОС, съществуваша различни мнения (особено сред самите АФКОС) относно необходимостта от допълнително съгласуване на тяхната роля и правомощия.

Предложението на Комисията за изменение на регламента за ОЛАФ внася яснота по отношение на отговорностите на АФКОС в предоставянето на помощ на ОЛАФ; за тази цел в него се предвижда задължение за постигане на резултати от страна на АФКОС, като същевременно не се прави опит организацията и правомощията на АФКОС да бъдат хармонизирани чрез въвеждане на минимални функции. Освен това в предложението се предвижда създаването на правно основание за хоризонтално сътрудничество между АФКОС.

Комисията е съгласна, че добрата координация между органите на държавите членки е жизненоважна за успешната борба с измамите.

Препоръка 5 — Да се подкрепи разширяването на функциите на АФКОС с цел подобряване на координацията

Комисията приема тази препоръка.

Най-общо ролята на АФКОС е да подкрепят разследванията на ОЛАФ в съответната държава членка, като за изпълнението на тази задача действително може да е необходимо взаимодействие и координация с управляващите органи и с други органи на държавите членки, участващи в борбата с измамите. Следователно това вече е част от функциите на АФКОС и Комисията ще продължи да насърчава службите за координиране на борбата с измамите на държавите членки да разширяват своята мрежа. АФКОС са в най-добра позиция да определят съответните органи, които могат да бъдат много и да се различават в отделните държави членки.

92. Комисията е съгласна с ЕСП относно важността да се гарантира ефективността на АФКОС и би могла да подкрепи по-ясно определяне на техните функции.

Въпреки това общият принцип, че организацията и задачите на АФКОС следва да се определят от националното право, остава непроменен в предложението на Комисията за изменение на регламента за ОЛАФ. Приложното поле на Регламент № 883/2013 е ограничено до мандата на ОЛАФ да води разследвания и следователно, що се отнася до ролята на АФКОС, неговите разпоредби са съсредоточени върху подкрепата, която АФКОС следва да предоставят на ОЛАФ при упражняването на този мандат. Въпреки че в предложението не се предвижда каквото и да било хармонизиране, в него се посочва, че АФКОС трябва да „предоставят“ или да „получават“ помощта, която се изисква от ОЛАФ (задължение за постигане на резултати от страна на АФКОС). Следователно предложението на Комисията за изменение на регламента за ОЛАФ вече представлява значително подобрене в сравнение с настоящото положение, тъй като задължава АФКОС да осигуряват съдействие на ОЛАФ, независимо дали то се предоставя пряко от АФКОС или от друг орган по искане на АФКОС.

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че 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 II, специализиран в областите на разходи, свързани с инвестиции за сближаване, растеж и приобщаване, и ръководен от Илиана Иванова, член на ЕСП. Одитът бе проведен от Henri Grethen — член на ЕСП, подпомаган от Ildikó Preiss — аташе в кабинета, Juan Ignacio González Bastero — главен ръководител, Jorge Guevara López — ръководител на одитна задача (сертифициран експерт по разкриване на измами по системата CFE); Dana Christina Ionita, Sandra Dreimane (сертификат по CFE), Florence Fornaroli, Efstratios Varetidis, Márton Baranyí, Живка Калайджиева и Janka Nagy-Babos — одитори. Thomas Everett предостави езикова подкрепа.



От ляво надясно: Márton Baranyí, Thomas Everett, Efstratios Varetidis, Henri Grethen, Ildikó Preiss, Dana Christina Ionita, Juan Ignacio González Bastero, Janka Nagy-Babos, Jorge Guevara López, Florence Fornaroli, Sandra Dreimane.

Събитие	Дата
Приемане на Меморандум за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	10.1.2018 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или друг одитиран обект)	23.1.2019 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателната процедура	27.3.2019 г.
Получаване на официалните отговори на Комисията (или друг одитиран обект) на всички езици	6.5.2019 г.

PDF ISBN 978-92-847-0160-5 doi:10.2865/255708 QJ-AB-19-004-BG-N

HTML ISBN 978-92-847-0054-7 doi:10.2865/721634 QJ-AB-19-004-BG-Q

Комисията и държавите членки отговарят съвместно за борбата с измамите и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС. В областта на политиката на ЕС на сближаване, където се наблюдава значително по-голям брой случаи на докладвани измами в сравнение с останалите области на бюджетни разходи, най-голяма отговорност за борбата с измамите се носи от органите на държавите членки, които управляват програмите на ЕС.

При настоящия одит беше направена оценка на това дали управляващите органи са изпълнили добре своите отговорности на всеки етап от процеса на управление на борбата с измамите: предотвратяване на измами, разкриване на измами и ответни действия.

Заклучението на ЕСП е, че управляващите органи са постигнали подобрение в начина, по който оценяват рисковете от измами и изготвят превантивни мерки, но все още е необходимо те да засилят разкриването на измами, ответните мерки и координацията между различните органи на държавите членки. По-специално, те не са отчели особен напредък по отношение на активното разкриване на измами и използването на инструменти за анализ на данни. Управляващите органи не докладват в достатъчна степен случаите на измама пред Комисията, което засяга негативно надеждността на публикувания от тях дял на разкритите измами. Възпиращият ефект е сведен до заплахата от спиране на средствата от ЕС, без въвеждане на други възпиращи глоби и санкции. Освен това случаите на подозрение за измама не са докладвани систематично на разследващите и наказателните органи.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



■ Служба за публикации

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx
Уебсайт: eca.europa.eu
Твитър: @EUAuditors

©Европейски съюз, 2019 г.

За всяко използване или възпроизвеждане на снимките или на другите материали, чиито авторски права не са притежание на Европейския съюз, трябва да бъде поискано разрешение пряко от притежателите на авторските права.