



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.7.2016 г.
COM(2016) 472 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Годишен доклад за
2015 г. относно борбата с измамите**

{SWD(2016) 234 final}

{SWD(2016) 235 final}

{SWD(2016) 236 final}

{SWD(2016) 237 final}

{SWD(2016) 238 final}

{SWD(2016) 239 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Годишен доклад за 2015 г. относно борбата с измамите.....

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ	4
1. ВЪВЕДЕНИЕ.....	8
2. ПОЛИТИКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ НА РАВНИЩЕ ЕС.....	8
2.1. Инициативи в областта на политиката за борба с измамите, предприети от Комисията през 2015 г.	8
2.1.1. Предложение за директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред.....	8
2.1.2. Предложение за създаването на Европейска прокуратура	9
2.1.3. Оценка на Регламент (ЕО, Евратом) № 883/2013	9
2.1.4. Борба с корупцията в ЕС	9
2.1.5. Стратегия на Комисията за борба с измамите (СКБИ)	10
2.2. Мерки за борба с измамите в областта на приходите	11
2.2.1. Административна взаимопомощ (АВП — изменение на Регламент (ЕО) № 515/97)	11
2.2.2. Информационна система за борба с измамите (AFIS)	11
2.2.3. Съвместни митнически операции (СМО).....	12
2.2.4. Борба с незаконната търговия с тютюневи изделия.....	13
2.2.5. Борба срещу измамите с ДДС.....	13
2.2.6. Разпоредби за борба с измамите в международните споразумения	14
2.2.7. Мерки за борба с измамите по фискалното маркиране на газьол и керосин	14
2.3. Мерки за борба с измамите в областта на разходите	14
2.3.1. Изменение на Финансовия регламент (Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза)	14
2.3.2. Разпоредби за докладване на нередности — относно разходната част от многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г.	15
2.4. Други	16
2.4.1. Изпълнение на програма „Херкулес“.....	16
3. Последващи действия във връзка с Резолюцията на Европейския парламент относно защитата на финансовите интереси на ЕС — Борба с измамите — Годишен доклад за 2014 г.	16
4. СЪТРУДНИЧЕСТВО С ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ.....	18
4.1. Експертен комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF)	18

4.2.	Мерки, предприети от държавите членки, за борба с измамите и с други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС	18
4.3.	Изпълнение на препоръките от 2014 г.	20
5.	ИЗМАМИ И ДРУГИ НЕРЕДНОСТИ.....	21
5.1.	Докладвани нередности и общи тенденции през периода 2011—2015 г.	22
5.2.	Нередности, докладвани като измами.....	23
5.2.1.	Приходи.....	25
5.2.2.	Разходи	25
5.3.	Нередности, които не са докладвани като измами	29
5.3.1.	Приходи.....	29
5.3.2.	Разходи	30
5.4.	Резултати от дейностите на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)	30
6.	СЪБИРАНЕ НА ВЗЕМАНИЯ И ДРУГИ ПРЕВАНТИВНИ И КОРИГИРАЩИ МЕРКИ.....	31
7.	ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	31
7.1.	Приходи.....	31
7.2.	Разходи	33
	ПРИЛОЖЕНИЕ 1 — Нередности, докладвани като измами	35
	ПРИЛОЖЕНИЕ 2 — Нередности, които не са докладвани като измами.....	36

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

ЕС и държавите членки споделят отговорността за защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите. Националните органи управляват около 80 % от разходите на ЕС и събират традиционните собствени ресурси (ТСР).

Това е вторият годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, представен от настоящата Комисия в сътрудничество с държавите членки. В него се разглеждат мерките за борба с измамите, предприети от Комисията и държавите членки, както и резултатите от тези мерки. Той е изготвен в съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), регламентите и другите инструменти за защита на финансовите интереси на ЕС и съответното национално законодателство.

Комисията и държавите членки защитават бюджета на ЕС от ненужни или неправомерни разходи или избягване на плащането на мита и други налози, главно чрез:

- (1) превантивни действия;
- (2) разследващи действия;
- (3) коригиращи механизми (главно финансови корекции, наложени на държавите членки, но също така и събиране на суми от получателите на плащания от ЕС в разходната част, както и събиране на избегнати мита и други налози);
- (4) репресивни мерки (по-специално от държавите членки за средствата, управлявани чрез споделено управление, и традиционните собствени ресурси (ТСР)).

В рамките на споделеното управление основната отговорност за предотвратяване, разкриване, разследване и отстраняване на нередности и съмнения за измама се носи от държавите членки.

Заклученията и препоръките, включени в доклада за 2015 г., се основават на анализ на наличната информация за последните пет години и на проблемите и рисковете, установени в този период.

Мерки, предприети на равнище ЕС за защита на финансовите интереси на ЕС през 2015 г.

Всички действия, предложени в Стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ), вече или са приключили, или се извършват понастоящем (повтарящи се действия като обучение и повишаване на осведомеността относно измамите). Прилагането на мерки за борба с измамите в Комисията продължава въз основа на стратегиите на службите на Комисията за борба с измамите, разработени в рамките на СКБИ. Те се преглеждат и актуализират редовно. В резултат на това няколко служби на Комисията преразгледаха своите стратегии за борба с измамите и три приеха съвместна стратегия за борба с измамите.

Комисията продължава да подкрепя държавите членки в техните усилия за предотвратяване на измами двустранно и в рамките на Експертния комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF).

Също така през 2015 г. Комисията стартира „Програма за обмен на опит“, за да се подобри координацията и да се обменят най-добри практики в борбата срещу

корупцията. Като част от тази програма бяха проведени три работни срещи заедно с държавите членки през 2015 г. по теми като имуществените декларации, защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, и корупцията в сферата на здравеопазването. Европейската служба за борба с измамите (OLAF) също така взе участие от името на Комисията в няколко европейски и международни срещи за борба с корупцията.

Предвид факта, че държавите членки управляват приблизително 80 % от бюджета на ЕС, от първостепенно значение за Комисията е да продължи да им съдейства за изготвянето на техни собствени национални стратегии за борба с измамите (НСБИ). Координационните служби за борба с измамите (AFCOS) на държавите членки играят важна роля в това отношение. Шест държави членки са приели национални стратегии за борба с измамите (НСБИ). Чешката република докладва, че планира да преразгледа своята стратегия, докато Италия докладва, че нейната координационна служба за борба с измамите (AFCOS) е изготвила и разработила стратегически насоки и действия, които се актуализират и публикуват ежегодно от 2012 г. в нейните годишни доклади до италианския парламент. Пет държави членки докладваха, че техните национални стратегии за борба с измамите (НСБИ) са в процес на приемане.

През 2015 г. продължиха обсъжданията в Европейския парламент и Съвета по две предложения за засилване и повишаване на ефективността на наказателното право в защита на финансовите интереси на ЕС, а именно:

- проект на директива за укрепване на съществуващата нормативна уредба чрез хармонизиране на определенията за престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, както и за санкциите и давностните срокове за такива случаи;
- проект на регламент за създаването на Европейска прокуратура, внесен през 2013 г. за укрепване и унифициране на съдебното преследване в целия ЕС на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС.

Приемането през 2014 г. на преразгледаните директиви за обществените поръчки и комуналните услуги, както и приемането на нова директива за концесиите, значително повишиха прозрачността и подсилиха разпоредбите за борба с измамите и с корупцията чрез:

- определяне на термина „конфликт на интереси“;
- задължително електронно възлагане на поръчки;
- въвеждане на задължения за мониторинг и докладване с цел противодействие на измамите при обществените поръчки и на други сериозни нередности.

Няколко държави членки получиха препоръки от Комисията да предприемат действия за подобряване на прозрачността или да повишат усилията за борба с корупцията в публичната администрация, съдебната система и обществените поръчки. С цел да се транспонират директивите на ЕС в националното законодателство, повечето държави членки изготвиха нови национални закони. В седем държави членки новият закон влезе в сила на 18 април 2016 г.

От 1 януари 2016 г., след приемането на Регламент № 2015/1929 за изменение на Финансовия регламент, Комисията установи подобрена Система за ранно откриване и отстраняване (EDES) за защита на финансовите интереси на ЕС.

По отношение на **разходната** част на бюджета на ЕС през 2015 г. Комисията прие пакет от четири делегирани регламента и четири регламента за изпълнение относно разпоредбите за докладване на нередности в областта на споделеното управление за многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Целта е да се подобри качеството и последователността на информацията, докладвана от държавите членки, относно нередностите и измамите и да се гарантира, че административната тежест върху държавите членки от задълженията за докладване е сведена до минимум.

По отношение на **приходната** част на бюджета през 2015 г. бе постигнат значителен напредък в осигуряването на по-добра защита на финансовите интереси на ЕС:

- с **преразгледания Регламент (ЕО) № 515/97** относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки в митническата област, който влезе в сила през 2015 г., се създава база данни на ЕС за стоки, които влизат или напускат територията на ЕС, или преминават транзитно през нея. Това ще служи като мощен инструмент за засилване на борбата с митническите измами;
- през 2015 г. стана ясно, че известията за взаимопомощ, публикувани след проведени от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) **съвместни митнически операции (СМО)**, представляват важен източник на информация за откриването на нередности при сделки с някои видове стоки;
- **борбата с контрабандата на цигари** и други форми на незаконна търговия с тютюневи изделия продължава да е сред основните приоритети за ЕС и за държавите членки. През 2015 г. Комисията продължи активно да изпълнява плана за действие от Съобщението „Засилване на борбата с контрабандата на цигари и други форми на незаконна търговия с тютюневи изделия“ в тясно сътрудничество с държавите членки;
- **програмата за финансиране „Херкулес III“** допринася за подсилване на операциите и административния капацитет на митническите и полицейските сили на държавите членки.

Откриване и докладване на нередностите (свързани или несвързани с измами), засягащи бюджета на ЕС

През 2015 г. бяха докладвани от държавите членки **22 349 нередности, свързани с приходите и разходите**, засягащи средства на ЕС на обща стойност приблизително 3,21 милиарда евро.

В сравнение с 2014 г. броят на откритите нередности се е увеличил с 36 %, а съответстващите финансови суми са отбелязали лек спад от 1 %. Увеличението в броя е свързано с някои специфични ситуации в областта на политиката на сближаване в две държави членки.

1461 нередности бяха докладвани като измами през 2015 г., което представлява намаление от (11 %) в сравнение с 2014 г., докато съответните суми се увеличиха с 18%, достигайки 637,6 милиона евро.

В **приходната** част се наблюдаваше спад както по отношение на броя, така и по отношение на сумите.

За разлика от това, в **разходната** част се наблюдаваше намаление с 10 % на броя на докладваните нередности, свързани с измами, в сравнение с 2014 г., а засегнатите суми са се увеличили с 55 %.

Комисията и държавите членки настояват за необходимостта да планират и насочват своите контролни дейности въз основа на анализ на риска и ИТ инструменти. За тази цел Комисията насърчава използването на инструмента за анализ на риска Arachne в държавите членки за подобряване на проверките на управлението. Тези нови практики може да са изиграли роля за подобряване на възможностите за откриване на измами.

В разходната част не се наблюдава сериозна промяна в тенденциите. При традиционните собствени ресурси (ТСР) слънчевите панели бяха стоките, най-силно засегнати от измами и нередности.

През 2015 г. Комисията беше уведомена за **20 888 нередности, които не са докладвани като измами** (с около 41 % повече, отколкото през 2014 г.). Стойностите:

- се увеличиха за двата сектора на споделено управление;
- останаха стабилни за сектора на приходите;
- намаляха при предприєдинителните и преките разходи.

Това до голяма степен отразява напредващото изпълнение на различните разходни програми, но също така зависи до голяма степен от специфичната ситуация в две държави членки, както беше споменато по-рано.

Информацията за събраните вземания, финансовите корекции и другите превантивни и коригиращи мерки ще бъде част от годишното Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата относно защитата на бюджета на ЕС.

Мерки, предприети от държавите членки

През 2015 г. държавите членки предприеха голям брой мерки за борба с измамите в следните области:

- възлагане на обществени поръчки;
- финансови престъпления;
- конфликт на интереси;
- корупция;
- определението за „измама“;
- лица, които подават сигнал за нередности.

По-специално, всички държави членки, на които беше изрично препоръчано да укрепят своите системи за откриване и/или докладване на измами, са предприели важни стъпки за подобряване на своята национална система.

Повечето държави членки също така докладваха, че са взели мерки за засилване на сътрудничеството с други държави членки, за да се гарантира, че всички операции и всички икономически оператори са включени в популацията за проверки след митническо оформяне, независимо от това дали вносителят се намира в държавата членка на физическия внос.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Всяка година в съответствие с член 325, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) Комисията, в сътрудничество с държавите членки, представя на Европейския парламент и на Съвета доклад относно мерките, предприети в областта на борбата с измамите и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС.

ЕС и държавите членки споделят отговорността за защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите. Националните органи управляват около 80 % от разходите на ЕС и събират традиционните собствени ресурси (ТСР). Комисията упражнява надзор в тези две области, определя стандарти и контролира спазването. От съществено значение е Комисията и държавите членки да работят в тясно сътрудничество, за да се гарантира ефективната защита на финансовите интереси на ЕС. Една от основните цели на настоящия доклад е да се прецени колко ефективно е провеждано това сътрудничество през 2015 г. и как то може да бъде подобро.

В този доклад се описват мерките, предприети на равнище ЕС през 2015 г., и се представят обобщение и оценка на действията, предприети от ЕС и държавите членки за борба с измамите. Докладът включва и анализ на основните резултати, постигнати от националните и европейските органи по отношение на откриването и докладването на случаи на измами и други нередности, свързани с приходите и разходите на ЕС. Системата за доклади допринесе значително за защитата на финансовите интереси на ЕС и за борбата с измамите. В доклада по-специално се разглежда как се прилагат разпоредбите относно докладването на нередности в отделните държави членки, тъй като аналитичната част на доклада се основава на информацията, получена от това докладване.

Докладът е придружен от шест работни документа на службите на Комисията.¹

2. ПОЛИТИКИ ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ НА РАВНИЩЕ ЕС

2.1. Инициативи в областта на политиката за борба с измамите, предприети от Комисията през 2015 г.

2.1.1. *Предложение за директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред*²

Целта на предложената директива е да се укрепи съществуващата нормативна уредба чрез хармонизиране на определението за престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, и за санкциите и давностните срокове за такива случаи. Преговорите между Европейския парламент и Съвета започнаха през 2014 г. и все още продължават. Последната тристранна среща се проведе през юни 2015 г., за да се обсъдят нерешените

¹ i) „Прилагане на член 325 от държавите членки през 2015 г.“;
ii) Статистическа оценка на нередностите, докладвани през 2015 г. за собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване и предприєдинителната помощ;
iii) Препоръки за последващи действия във връзка с доклада на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите, 2014 г.;
iv) Методология за статистическата оценка на докладваните нередности за 2015 г.;
v) Годишен преглед, съдържащ информация за резултатите от програмата „Херкулес III“ през 2015 г. ;
vi) Изпълнение на стратегията на Комисията за борба с измамите.

² SOM(2012) 363 окончателен.

основни въпроси, т.е. включването на измамите с ДДС в обхвата на директивата и хармонизацията на санкциите и давностните срокове. Допълнителни дискусии по въпросите за ДДС текат в момента в Съвета след решението от 8 септември 2015 г. по делото „Taricco“³, в което Европейският съд потвърди, че измамите с ДДС се покриват от Конвенцията за защита на финансовите интереси (ЗФИ).

2.1.2. Предложение за създаването на Европейска прокуратура

Преговорите по предложението на Комисията за Регламент за създаване на Европейска прокуратура⁴ продължиха в Съвета през цялата 2015 г. под ръководството на латвийското и люксембургското председателство. Постигнатият напредък направи възможно временното прекратяване на преговорите по първата половина от проекта за регламент, отнасяща се до такива аспекти като компетентността, структурата и правомощията за разследване на Европейската прокуратура.

2.1.3. Оценка на Регламент (ЕО, Евратом) № 883/2013

В съответствие с член 19 от Регламент № 883/2013 Комисията трябва да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на прилагането на регламента до 2 октомври 2017 г., за да се прецени необходимостта от изменение на регламента. За тази цел Комисията е поръчала независимо външно проучване⁵, което ще разгледа до каква степен целите на регламента са били изпълнени и продължават да бъдат целесъобразни. Освен това в оценката ще се разгледа действието на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 в по-широкия контекст на развиващата се картина на борбата с измамите. Ключов въпрос в това отношение е въздействието, което създаването на Европейска прокуратура би имало върху разследващата роля на OLAF.

2.1.4. Борба с корупцията в ЕС

През 2015 г. Комисията продължи работата си по последващите действия във връзка с първия доклад на ЕС за борбата с корупцията. В доклада:

- се прави оценка на действията на всяка държава членка за борба с корупцията;
- разглежда се практическото действие на законодателството и политиките;
- и се представят предложения за това как всяка държава може да подобри действията си за борба с корупцията.

Комисията също така проведе среща с националните звена за контакт на държавите членки за борба с корупцията.

През 2015 г. борбата с корупцията остана приоритет в процеса на икономическо управление в рамките на европейския семестър. Няколко държави членки получиха препоръки да предприемат действия за подобряване на прозрачността или да повишат усилията за борба с корупцията в публичната администрация, съдебната система и обществените поръчки.

Комисията също така стартира „Програма за обмен на опит“ за държавите членки. Три работни срещи бяха проведени през 2015 г. по теми като имуществени декларации, защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, и корупцията в сферата на здравеопазването.

³ Решение на Съда от 8 септември 2015 г. по дело „Taricco“, C-105/14. Съдът заключи, че настоящият правен инструмент на ЕС за защита на финансовите интереси на ЕС, а именно Конвенцията за ЗФИ, която Директивата за ЗФИ следва да замени, обхваща измамите с ДДС.

⁴ COM(2013) 534 окончателен.

⁵ http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/calls-for-tender_bg.

OLAF взе участие от името на Комисията в няколко европейски и международни форуми за борба с корупцията като Европейски партньори срещу корупцията (EPAC)/Европейската мрежа от звена за контакт срещу корупцията (EACN).⁶ Тази европейска мрежа за борба с корупцията, председателствана от Генералния директор на OLAF, изготви „Парижката декларация“ от ноември 2015 г.⁷, призовавайки лицата, които вземат решения на европейско равнище, да засилят борбата с корупцията.

2.1.5. Стратегия на Комисията за борба с измамите (СКБИ)

Изпълнението на стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ) продължи и през 2015 г. Всички действия, предложени в Стратегията за борба с измамите (СКБИ), вече са приключили или се извършват понастоящем (т.е. повтарящи се действия като обучение и повишаване на осведомеността относно измамите⁸). Междувременно, прилагането на нови мерки за борба с измамите в Комисията продължава въз основа на стратегиите на службите на Комисията за борба с измамите, които бяха разработени в рамките на СКБИ. Стратегиите се преразглеждат и актуализират редовно.

На изпълнението на СКБИ беше извършен одит от Службата за вътрешен одит на Комисията (IAS) през 2015 г. При одита беше извършена проверка на стратегиите за борба с измамите на няколко служби на Комисията и на хоризонталната координираща роля на OLAF. Службата за вътрешен одит на Комисията призна положителните стъпки, предприети от OLAF и избраните служби, в цялостното управление и контрол на изпълнението на СКБИ, както и в подготовката или преразглеждането на техните стратегии за борба с измамите.

Няколко служби на Комисията преразгледаха своите стратегии за борба с измамите и три служби⁹ приеха Съвместна стратегия за борба с измамите (ССБИ) за периода 2015—2020 г., обхващаща седем фонда¹⁰. Специални анализи на риска от измами са извършени в съответствие с актуализираните насоки относно разработването на стратегия за борба с измамите на равнището на отделните служби. Тенденция, очертана въз основа на тези анализи, е че работата с чувствителна информация все повече се идентифицира като риск от измами. От една страна, това може да се обясни с факта, че повече внимание се отделя на нефинансовите измами. От друга страна, това също така може да е показател, че все по-чувствителна информация се обработва от Комисията. Тези тенденции ще се считат за част от продължаващите дискусии в мрежата за предотвратяване и разкриване на измами.

⁶ Европейски партньори срещу корупцията (EPAC)/Европейската мрежа от звена за контакт срещу корупцията (EACN).

⁷ http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_download/151-paris-declaration-2015.

⁸ Например, през 2015 г. ГД „Регионална и селищна политика“ и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ организираха, в сътрудничество с OLAF и ГД „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“, работни срещи по въпросите на борбата с измамите и с корупцията за Естония, Унгария, Литва, Латвия, Португалия и Полша.

⁹ ГД „Регионална и селищна политика“, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ и ГД „Морско дело и рибарство“.

¹⁰ Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Кохезионен фонд (КФ), Европейски социален фонд (ЕСФ), Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD — ФЕПНЛ), Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ), фонд „Солидарност“ на Европейския съюз (ФСЕС).

2.2. Мерки за борба с измамите в областта на приходите

2.2.1. Административна взаимопомощ (АВП — изменение на Регламент (ЕО) № 515/97)

Регламент (ЕС) 2015/1525¹¹ беше приет от съзаконодателите на 9 септември 2015 г. С новия регламент се изменя Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси.

С новия регламент се подобрява настоящата рамка за откриване и разследване на митнически измами на равнище ЕС и на национално равнище. По-специално с него се предвижда създаването на централизирани бази данни, съдържащи информация за движението на контейнерите и за стоките, които влизат или напускат територията на ЕС, или преминават транзитно през нея. Това изменение се очаква значително да подсили аналитичния капацитет на OLAF и националните митнически органи за откриване на операции, свързани с измами.

2.2.2. Информационна система за борба с измамите (AFIS)

Информационната система за борба с измамите (AFIS) е общо наименование за набора от приложения за борба с измамите, управляван от OLAF в рамките на обща техническа инфраструктура и имащ за цел:

- своевременен и сигурен обмен на свързана с измами информация между компетентните национални администрации и администрации на ЕС;
- съхранение и анализ на съответните данни.

Проектът за AFIS обхваща две основни области:

- взаимопомощ по митнически въпроси;
- управление на нередностите.

До края на 2015 г. в AFIS са регистрирани 8050 крайни потребители от името на повече от 1700 компетентни служби в държавите членки, трети държави партньори, международни организации, служби на Комисията и други органи на ЕС. През 2015 г. потребителите на AFIS са обменили 14 800 електронни съобщения MAB. Общо 12 000 случая бяха на разположение в базите данни и модулите за взаимопомощ на AFIS.

Информационна система за борба с измамите при движението на стоки в режим транзит (ATIS) е получила информация относно 6,5 милиона нови транзитни пратки.

Системата за управление на нередностите (IMS) е получила 23 400 нови съобщения относно нередности от държавите членки и държавите кандидатки.

Общо седем съвместни митнически операции, включително три организирани от OLAF, са проведени през 2015 г., при използване на блока за виртуално съгласуване на операциите (VOCU) като инструмент за комуникация.

Порталът на Информационната система за борба с измамите (AFIS) представлява единна и обща инфраструктура за предоставяне на посочените по-горе услуги и позволява значителни икономии от мащаба и полезни взаимодействия при разработването, поддръжката и работата с такъв широк и разнообразен набор от ИТ услуги и инструменти.

¹¹ Регламент (ЕС) 2015/1525, ОВ L 243, 18.9.2015 г., стр. 1.

2.2.3. Съвместни митнически операции (СМО)

СМО са координирани и целенасочени оперативни мерки, предприети от митническите органи на държавите членки и трети държави, в рамките на ограничен период от време за борба с незаконния трансграничен трафик на стоки.

През 2015 г. OLAF координира и си сътрудничи с държавите членки по седем СМО. За да улесни координацията на задачите в съвместни митнически операции с голям брой участници, OLAF:

- предоставяше разузнавателни данни, техническа и/или финансова подкрепа;
- осигуряваше сигурния достъп и обмен на информация чрез платформата AFIS;
- предоставяше достъп до своя постоянен център за оперативна координация.

Съвместните митнически операции, посочени по-долу, организирани съвместно от митническите органи на държавите членки и OLAF или с подкрепата на OLAF, бяха насочени към различни заплахи като контрабандата на цигари, химически прекурсори на наркотични вещества и наркотици. Само конфискуваните цигари възлизаха на над 16 милиона къса.

- СМО JETSTREAM: Тази регионална операция за морско наблюдение, координирана от френските митнически служби, беше насочена към разкриването на незаконен трафик с чувствителни стоки по море в района на Атлантическия океан. В резултат на операцията бяха иззети 2 тона канабис — смола.
- СМО JUPITER: Тази регионална морска операция, координирана от испанските митнически служби, имаше за цел борба с незаконния трафик на чувствителни стоки в Средиземно море.
- СМО FRANKSTEAD: Тази регионална операция, която беше организирана от митническите служби на Германия и Обединеното кралство, беше насочена срещу наркотиците.
- СМО SASHA: Тази операция беше насочена срещу контрабандата на химически прекурсори на наркотични вещества и наркотици и имаше за цел да разбие мрежите на организираната престъпност, стоящи зад морския и въздушния транспорт на тези незаконни химикали. Почти всички държави членки участваха в това действие през есента на 2015 г., което беше организирано съвместно със и по инициатива на френската митническа служба и подкрепено от Европол. Сред резултатите беше конфискацията на общо 185 kg незаконни стоки.
- СМО BALTICA: Тази операция беше ръководена от полската митническа администрация и OLAF с участието на шест държави членки¹² и Европол. Операцията беше насочена към проблема с незаконните тютюневи изделия, идващи от трети държави като например Беларус и Русия. 13 милиона контрабандни цигари бяха конфискувани по време на операцията.
- СМО HANSA: Тази операция, организирана от митническите служби на Обединеното кралство в сътрудничество с Европол, беше насочена към вътрешното движение на незаконните акцизни стоки, главно цигари. OLAF предостави системата за сигурен обмен на информация и се включи като участник в операцията. Окончателната оценка все още се извършва.

¹² Финландия, Естония, Латвия, Литва, Полша и Швеция.

- СМО ROMOLUK II: Тази регионална операция, организирана съвместно от OLAF и румънските митнически служби и с участието на Румъния, Украйна и Молдова, беше насочена към контрабандните цигари чрез проверка на пратките, влизащи в ЕС чрез автомобилен и железопътен транспорт. Конфискувани бяха общо 3 878 460 къса цигари, както и 107 литра алкохол.

2.2.4. Борба с незаконната търговия с тютюневи изделия

Съобщението „Засилване на борбата с контрабандата на цигари и други форми на незаконна търговия с тютюневи изделия“ от 2013 г.¹³ беше придружено от подробен план за действие. Оттогава насам Комисията продължава активно да изпълнява плана за действие в тясно сътрудничество с държавите членки. В края на 2016 г. Комисията се очаква да приеме подробен доклад относно постигнатия напредък по изпълнението на стратегията.

Комисията силно подкрепя своевременното ратифициране на Протокола на Световната здравна организация (СЗО) за „премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия“ („Протокола към Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ“). На 4 май 2015 г. Комисията официално предложи на Съвета на ЕС да ратифицира Протокола от името на ЕС. Протоколът към РККТ е първият многостранен правен инструмент, чиято цел е да реши проблема с контрабандата на цигари в целия свят по всеобхватен начин.

Проучване на Евробарометър относно незаконните тютюневи изделия беше проведено през периода ноември/декември 2015 г. Публикуването на доклад се очаква в средата на 2016 г.

2.2.5. Борба срещу измамите с ДДС

Проучването за количествено определяне и анализиране на разликата между събраните и дължимите средства от ДДС, публикувано от Комисията на 19 септември 2013 г., беше актуализирано през 2015 г. В проучването бяха представени прогнозни стойности за разликата между събраните и дължимите средства от ДДС за 26 държави — членки на ЕС, за 2013 г. и коригирани стойности за периода 2009—2012 г. То показва липса на значително подобрене при събирането на приходите от ДДС, тъй като общата разлика между събраните и дължимите средства от ДДС в ЕС-26 достигна 168 милиарда евро, което се равнява на 15,2 % загуба на приходи от ДДС. Държавите членки работят заедно с Комисията, за да се проучат нови начини за подобряване на мрежата Eurofisc, така че да може да се откриват схеми за измама много по-бързо от обичайното.

Опитът в държавите членки е показал, че при схемите за измами с ДДС често се използват слабостите в начина, по който веригите от сделки се проверяват като резултат от включването на контрагенти, намиращи се в трети държави. След като получи мандат от Съвета през 2015 г. Комисията започна преговори с Норвегия относно споразумение с ЕС за административно сътрудничество по въпросите на ДДС. Обсъжданията текат в момента.

Други дейности за сътрудничество в областта на митата и акцизите, както и във връзка с цифровата икономика и задълженията за докладване, ще бъдат включени в доклада за следващата година заедно с подробно описание на действията, предприети през 2016 г.

¹³ COM(2013) 324 final, 6.6.2013 г.

2.2.6. Разпоредби за борба с измамите в международните споразумения

Много международни споразумения на ЕС съдържат разпоредби относно административна взаимопомощ (АВП) по митническите въпроси. Освен това преференциалните тарифни споразумения също така съдържат и мерки за прилагане на преференциално третиране (клаузи относно борбата с измамите).

През 2015 г. 50 споразумения, съдържащи разпоредби за административна взаимопомощ, за 73 трети държави бяха в сила, а преговори се водиха с други държави, сред които основни търговски партньори като САЩ и Япония. Временното прилагане на споразумение за задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (ЗВЗСТ) с Украйна е насрочено за 1 януари 2016 г. Той също така съдържа разпоредби за административна взаимопомощ и мерки за прилагането на преференциално третиране.

Споразумението за партньорство и сътрудничество (СПС) с Казахстан беше подписано през 2015 г. То включва разпоредби относно взаимопомощта по митнически въпроси.

2.2.7. Мерки за борба с измамите по фискалното маркиране на газьол и керосин

Законодателството на ЕС¹⁴ изисква държавите членки да слагат определено вещество (горивен маркер) в газьол и керосин, които се облагат с по-ниска акцизна ставка от приложимата за моторните горива, използвани като ракетни горива. Веществото беше одобрено с решение на Комисията¹⁵ и след въвеждането на правилото се е използвал само един маркер — Solvent Yellow 124. При последното преразглеждане Комисията беше уведомена за увеличаване на измамите, свързани с незаконното премахване на маркера.

Комисията публикува покана за заявяване на интерес през септември 2015 г. за откриване на ново и по-добро химическо вещество, което може да замени текущия маркер и да допринесе за намаляване на незаконните дейности, свързани с дизелови горива.

Очаква се проектът да работи няколко години до избирането на нов маркер с решение на Комисията. Административен избор, технически анализ и химически тестове в лаборатории ще бъдат извършени през 2016 г.¹⁶

2.3. Мерки за борба с измамите в областта на разходите

2.3.1. Изменение на Финансовия регламент (Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза)

След приемането на Регламент № 2015/1929¹⁷ за изменение на Финансовия регламент (ФР), Комисията установи от 1 януари 2016 г. подобрена Система за ранно откриване и отстраняване (EDES) за защита на финансовите интереси на ЕС. Системата за ранно откриване и отстраняване (EDES) гарантира:

¹⁴ Директива 95/60/ЕО на Съвета от 27 ноември 1995 г. относно фискалното маркиране на газьол и керосин.

¹⁵ Решение за изпълнение 2011/544/ЕС на Комисията за определянето на общ фискален маркер за газьол и керосин.

¹⁶ Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ работи по този въпрос в тясно сътрудничество със Съвместния изследователски център.

¹⁷ ОВ L 286, 30.10. 2015 г., стр. 1.

- ранното откриване на икономически оператори, които представляват риск за финансовите интереси на Съюза;
- налагане на административни санкции, включително изключване от получаване на средства на Съюза и/или налагането на финансова санкция на ненадеждни икономически оператори;
- публикуване, в най-тежките случаи, на интернет страницата на Комисията на информация, свързана с изключването и/или финансовата санкция, за да се подсили възпиращия ефект.

Решенията за изключване и/или налагане на финансови санкции се вземат от компетентния разпоредител с бюджетни кредити, въз основа на окончателни съдебни решения или окончателни административни решения. При отсъствието на такива условия решенията ще се вземат въз основа на препоръка на новосъздаден панел, председателстван от високопоставен независим председател, който, наред с другото, гарантира правото на съответното лице да бъде изслушано. Считано от доклада за 2016 г., Комисията предоставя в рамките на този доклад информацията, посочена в член 108, параграф 3 от ФР.

2.3.2. Разпоредби за докладване на нередности — относно разходната част от многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г.

През 2015 г. Комисията прие пакет от четири делегирани регламента и четири регламента за изпълнение относно разпоредбите за докладване на нередности в областта на споделеното управление за МФР за периода 2014—2020 г. Новият закон влезе в сила през ноември 2015 г.¹⁸ Целта е да се подобри качеството и

¹⁸

ОВ L 293, 10.11.2015 г.:

1. Делегиран регламент (ЕС) 2015/1970 на Комисията от 8 юли 2015 г. за допълване на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета със специфични разпоредби относно докладването на нередности по отношение на Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство.

2. Делегиран регламент (ЕС) 2015/1971 на Комисията от 8 юли 2015 г. за допълване на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета със специфични разпоредби относно докладването на нередности по отношение на Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1848/2006 на Комисията.

3. Делегиран регламент (ЕС) 2015/1972 на Комисията от 8 юли 2015 г. за допълване на Регламент (ЕС) № 223/2014 на Европейския парламент и на Съвета със специфични разпоредби относно докладването на нередности по отношение на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица.

4. Делегиран регламент (ЕС) 2015/1973 на Комисията от 8 юли 2015 г. за допълване на Регламент (ЕС) № 514/2014 на Европейския парламент и на Съвета със специфични разпоредби относно докладването на нередности по отношение на фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи.

5. Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1974 на Комисията от 8 юли 2015 г. за определяне на честотата и формата на докладването на нередности във връзка с Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, в съответствие с Регламент (ЕС) 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

6. Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1975 на Комисията от 8 юли 2015 г. за определяне на честотата и формата на докладването на нередности във връзка с Европейския фонд за

последователността на информацията за нередностите и измамите, докладвана от държавите членки, като същевременно се налага минимална административна тежест върху националните органи. Информацията, докладвана от държавите членки, се използва за борба с измамите и се представя ежегодно в този доклад.

2.4. Други

2.4.1. Изпълнение на програма „Херкулес“

Програма „Херкулес III“¹⁹ (2014—2020 г.) насърчава дейности за борба с измамите, корупцията и всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза. През 2015 г. програмата имаше бюджет в размер на 14,1 милиона евро за:

- финансирането на действия за укрепване на оперативния и административния капацитет на митническите и полицейските сили в държавите членки;
- дейности по обучение и конференции;
- подкрепа за ИТ.²⁰

На 27 май 2015 г. Комисията публикува доклад²¹ за оценка на предишната програма „Херкулес II“ (2007—2013 г.). Докладът потвърди, че програмата е постигнала търсеното въздействие на разумна цена, била е добре приета от заинтересованите страни и с нея успешно е създадена добавена стойност.

3. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С РЕЗОЛЮЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ ОТНОСНО ЗАЩИТАТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕС — БОРБА С ИЗМАМИТЕ — ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА 2014 Г.

Комисията признава, че докладваните данни все още не са напълно сравними между държавите членки и взема под внимание исканията на Парламента за подобряване на ситуацията. През 2015 г. беше одобрен пакет от нови разпоредби относно докладването на нередности (вж. точка 2.3.2). Комисията започна, в сътрудничество с национални експерти, подготовката на нови насоки за докладване, целящи намаляване на различията и стандартизиране на процеса на докладване и качеството на информацията, за да се подобри съпоставимостта. Освен това нова версия на Системата за докладване на нередностите (IMS) беше пусната през 2016 г.

В отговор на опасенията на Парламента относно нередностите при обществените поръчки Комисията признава, че те остават основният източник на грешки в

гарантиране на земеделското и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, в съответствие с Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета.

7. Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1976 на Комисията от 8 юли 2015 г. за определяне на честотата и формата на докладването на нередности във връзка с Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица, в съответствие с Регламент (ЕС) № 223/2014 на Европейския парламент и на Съвета.

8. Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1977 на Комисията от 8 юли 2015 г. за определяне на честотата и формата на докладването на нередности във връзка с фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и с инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи, в съответствие с Регламент (ЕС) № 514/2014 на Европейския парламент и на Съвета.

Регламент (ЕС) № 250/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г.

С(2015) 2234 final от 8 април 2015 г.

СOM(2015) 221 final от 27 май 2015 г.: Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета доклад за постигането на целите на програмата „Херкулес II“.

¹⁹

²⁰

²¹

политиката на сближаване. Комисията обаче е предприела превантивни и коригиращи мерки за противодействие на тези нередности, които се срещат в много области на публичните разходи. В резултат на коригиращите действия значителна част от приложените финансови корекции са свързани с такива нарушения. Комисията продължава да обръща сериозно внимание на откриването и коригирането на нередности при обществените поръчки. Тя също така непрекъснато предоставя насоки за националните органи по този въпрос и е организирала работни срещи, представяния и обучения. Тя също така предприема действия на двустранна основа за подпомагане на държавите членки по конкретни въпроси.

След Специалния доклад на Европейската сметна палата относно обществените поръчки Комисията ще разгледа възможността за технически подобрения на Системата за управление на нередностите (IMS), така че да могат да се включат функционалните искания на Палатата. Може да бъде проучена възможността за оперативна съвместимост с други бази данни на Комисията. Що се отнася до предложението да се публикуват бенефициерите, настоящото законодателство вече предвижда това и посочва вида информация, която трябва да се публикува.

Лицата, подаващи сигнали за нередности, както беше отбелязано от Парламента, могат да играят съществена роля за предотвратяването и откриването на неправомерни действия, като например корупция. Самата Комисия прие вътрешни насоки относно подаването на сигнали за нередности на 6 декември 2012 г. и те могат да бъдат използвани като модел за тези институции и органи, които все още не са приели техни собствени правила.

Относно последващите действия във връзка с препоръките на OLAF на национално равнище, което беше тема, повдигната от Парламента в неговата резолюция, Комисията е съгласна с Парламента, че всеобхватното преследване на престъпленията срещу финансовите интереси на ЕС е от съществено значение за ЕС и неговите държави членки. Комисията обаче припомня, че задължение на компетентните органи на държавите членки е да гарантират извършването на оценка и подходящи последващи действия във връзка с препоръките на OLAF и да уведомяват OLAF, по нейно искане, за предприетите действия. От своя страна OLAF анализира решенията, с които националните органи избират да не преследват случаи, следвайки препоръките на OLAF относно предприемането на съдебни действия.²²

Комисията вече установи причините, поради които препоръките на OLAF относно предприемането на съдебни действия се следват само в ограничена степен, което беше направено в оценката на въздействието, придружаваща законодателното предложение за Европейска прокуратура от 2013 г. Европейската прокуратура има за цел да отстрани някои от тези недостатъци, като например трудностите при събирането на доказателства в различните държави членки. В допълнение Комисията започна оценката на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, уреждащ разследванията на OLAF, която трябва да бъде приключена до 2017 г. Това също така ще предостави възможност да се разгледа този въпрос.

²² Вж. „Доклада на OLAF за 2015 г.“, т. 3.3, стр. 28—29. http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_en.pdf

4. СЪТРУДНИЧЕСТВО С ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

4.1. Експертен комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF)

Срещата през 2015 г. на Експертния комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF)²³ с експерти от държавите членки предостави възможност да се обсъдят основните развития в борбата срещу измамите и подготовката на Доклада по член 325 от ДФЕС, озаглавен „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Борба с измамите 2014 г.“.

Подгрупите на COCOLAF се срещнаха през 2015 г., за да:

- подготвят разпоредбите за докладване на нередности и пускането на новата Система за управление на нередностите (IMS);
- изготвят документи за предотвратяването на измами;
- споделят медийни стратегии;
- започнат комуникационни дейности за предотвратяване и възпиране на измамите.

Два документа с насоки бяха разработени в рамките на подгрупата за предотвратяване на измами:

- „Национална стратегия за борба с измамите на практика: подготвителна фаза“, която има за цел да подпомогне държавите членки при изготвянето на техните национални стратегии;
- „Откриване на конфликти на интереси в селскостопанския сектор – практическо ръководство за лица, управляващи фондове“, което цели да помогне на националните органи, управляващи средства на ЕС по-добре да се справят със ситуации на конфликти на интереси.

И двата документа бяха разработени чрез подход на сътрудничество с експерти на държавите членки, координирани от OLAF.

Подгрупа на AFCOS също така обмени опит и най-добри практики в борбата с измамите по време на своето заседание през октомври 2015 г.

В допълнение подгрупата на Комуникационната мрежа на OLAF за борба с измамите (OAFCN) започна комуникационни дейности за предотвратяване и възпиране на измамите чрез организирането на семинар на тема „Как най-добре да комуникираме с цел да се избегнат измамите“.

4.2. Мерки, предприети от държавите членки, за борба с измамите и с други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС

Държавите членки докладваха за предприемането на голям брой мерки през 2015 г. за защита на финансовите интереси на ЕС и борба с измамите, отразяващи приемането на основната част от законодателството на Съюза за новия програмен период 2014—2020 г.

Държавите членки предприеха мерки, обхващащи целия цикъл на борба с измамите. Мерките бяха предимно в областта на обществените поръчки, а други бяха относно конфликтите на интереси, финансовите престъпления, корупцията, координационните служби за борба с измамите (AFCOS) и определението за измама и лица, подаващи сигнали за нередности.

²³ Решение на Комисията от 23 февруари 1994 г., изменено на 25 февруари 2005 г.

През 2015 г. десет държави членки²⁴ насочиха усилията си към приемането на мерки за засилване на националното сътрудничество в борбата с измамите. Освен това България, Люксембург и Унгария проведоха обучение с цел длъжностните лица да подобрят уменията си за откриване на измами, докато Естония и Малта се съсредоточиха върху повишаването на осведомеността относно измамите. По-специално, Естония проведе обучение за повишаване на осведомеността относно корупцията, докато координационната служба за борба с измамите (AFCOS) на Малта, в сътрудничество с министерството на образованието и заетостта, предприе мерки за повишаване на осведомеността относно борбата с измамите и корупцията сред учениците в малтийските училища.

Освен това три държави членки²⁵ предприеха мерки за укрепване на тяхното сътрудничество с други държави членки и трети държави. По-специално:

- България докладва, че са проведени четири международни семинара с участието на 160 представители на данъчните и митническите органи на България, Гърция и Румъния, заедно с OLAF и координационните служби за борба с измамите (AFCOS), за да се обмени опит и да се обсъдят казуси от борбата с измамите. В допълнение бяха предприети стъпки за подобряване на взаимодействието между администрациите на държавите членки в Балканския регион;
- Чешката република прие Съвместната декларация на митническите администрации на Вишеградската група (V4) за въвеждането на рискови профили за текстилни продукти и обувки от азиатски държави;
- Франция ратифицира Протокола за „премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия“.

Освен това седем държави членки²⁶ приеха мерки за предотвратяването на измами или процедури, свързани с управлението на средствата на ЕС. От тези седем държави членки две²⁷ избраха да приемат насоки или административни процедури за подобряване на управлението на средствата. По-специално:

- България прие План за действие за периода 2015—2016 г. за изпълнение на Националната стратегия за борба с измамите;
- Чешката република прие Резолюция на правителството относно основни насоки за борба с корупцията на правителствено равнище, която определя основната посока на правителството в борбата с корупцията;
- Дания прие национална политика за борба с измамите за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския социален фонд (ЕСФ). Политиката беше стартирана през 2015 г. на уебсайта на Датския икономически орган с цел да се насърчи създаването на култура, която не допринася за измами, и да се насърчи предотвратяването и откриването на измами;
- Германия прие стратегия за борба с измамите и корупцията, включително оценка на риска от измами на всички мерки по ЕФРР.

И накрая, десет държави членки²⁸ докладваха, че са направили законодателни изменения с цел да се подобри защитата срещу измами, а две от тези държави членки²⁹

²⁴ България, Дания, Естония, Испания, Франция, Хърватия, Унгария, Нидерландия, Полша, Португалия.

²⁵ България, Чешка република, Франция.

²⁶ България, Дания, Естония, Хърватия, Нидерландия, Австрия, Португалия.

²⁷ Хърватия, Австрия.

²⁸ България, Чешката република, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Кипър, Литва, Австрия, Полша.

са предприели правни мерки за борба с митническите измами. Освен това три държави членки³⁰ направиха подобрения в областта на данъчното облагане с цел борба с измамите.

4.3. Изпълнение на препоръките от 2014 г.

В доклада от 2014 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз Комисията направи редица препоръки към държавите членки относно:

- използването на пълния потенциал на AFCOS и същевременното разработване на НСБИ;
- транспонирането на директивите за възлагане на обществени поръчки в тяхното национално законодателство със специален акцент върху определението за „конфликт на интереси“ и мерките за разрешаване на такива конфликти;
- подобряването на ниските равнища на докладване;
- засилването на митническия контрол, по-специално предвид намаляващия брой на митническите проверки по време на митническото оформяне.

Както е посочено в предишния доклад, до края на 2014 г. всички държави членки имаха действаща координационна служба за борба с измамите (AFCOS). Въпреки това съществуват някои различия в отговорностите, възложени на координационните служби за борба с измамите (AFCOS) на държавите членки:

- повечето държави членки³¹ са оправили своите координационни служби за борба с измамите (AFCOS) с отговорности за координиране;
- четири държави членки³² са им предоставили административни правомощия за разследване;
- Обединеното кралство е предоставило на своята AFCOS административни правомощия за разследване.

Четири други държави членки³³ са организирали мрежа на AFCOS, която предполага сътрудничество между различните участници.

По-голямата част от държавите членки³⁴ са установили система за сътрудничество между техните координационни служби за борба с измамите (AFCOS) и съответните национални органи, включваща различни органи в борбата с измамите. По отношение на структурираната координация и разработване на национална стратегия за борба с измамите (НСБИ), шест държави членки³⁵ бяха приели НСБИ преди края на 2015 г. Чешката република докладва, че планира да преразгледа своята стратегия, докато Италия докладва, че нейната координационна служба за борба с измамите (AFCOS) е изготвила и разработила стратегически насоки и действия, които се актуализират и публикуват ежегодно от 2012 г. в нейните годишни доклади пред италианския

²⁹ България, Австрия.

³⁰ България, Естония, Ирландия.

³¹ Белгия, Чешката република, Дания, Германия, Естония, Гърция, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Люксембург, Унгария, Нидерландия, Полша, Португалия, Словения, Финландия, Швеция.

³² България, Литва, Малта, Румъния.

³³ България, Дания, Ирландия, Словакия.

³⁴ Белгия, България, Чешката република, Дания, Германия, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Словакия, Швеция, Обединеното кралство.

³⁵ България, Гърция, Хърватия, Унгария, Малта, Словакия.

парламент. Още пет държави членки³⁶ докладваха, че техните НСБИ са в процес на приемане.

Повечето държави членки³⁷ изготвиха нови национални закони за транспониране на Директивата на ЕС за възлагане на обществените поръчки. В седем държави членки³⁸ законът ще влезе в сила до април 2016 г. Само две държави членки³⁹ вече са приели такъв закон. Някои държави членки⁴⁰ не са предприели действия, тъй като считат, че националното им законодателство вече е в съответствие с Директивата.

Всичките четири държави членки⁴¹, от които беше изрично поискано да укрепят своите системи за откриване и/или докладване на измами, са предприели важни стъпки за подобряване на своята национална система. Франция и Испания, също сочени за усилията им в областта на политиката на сближаване, докладваха за постигнатия от тях напредък по отношение на по-нататъшното подобряване на докладването на нередности. Значителен брой държави членки⁴² обаче не споменаха за предприемането на каквито и да е действия по тези точки, тъй като са предполагали, че те се отнасят само до четирите посочени държави членки.

Повечето държави членки⁴³ докладваха, че са взели мерки за засилване на сътрудничеството с други държави членки, за да се гарантира, че всички операции и всички икономически оператори са включени в популацията за проверки след митническо оформяне, независимо от това дали вносителят се намира в държавата членка на физическия внос. Един от начините, по които те са постигнали това, е бил чрез подписването на меморандуми за разбирателство с различни заинтересовани служби. Освен това шест държави членки⁴⁴ докладваха, че те не изключват икономически оператори, регистрирани в други държави членки, от техните разследвания за откриване на митнически измами.

5. ИЗМАМИ И ДРУГИ НЕРЕДНОСТИ

Държавите членки носят първичната отговорност за управлението на около 80% от разходната част на бюджета и за събирането на почти всички приходи.

Съгласно секторните регламенти от държавите членки се изисква да докладват на Комисията за случаите на нередности, свързани или несвързани с измами, които те са открили. Информацията, предоставена в първия доклад за нередностите, трябва да се актуализира, когато настъпят развития.

Съгласно законодателството на ЕС всички случаи на нередности и съмнения за измама на стойност над 10 000 EUR в областта на приходите и разходите следва да бъдат

³⁶ Испания, Латвия, Люксембург, Румъния, Словения.

³⁷ България, Чешката република, Дания, Естония, Ирландия, Гърция, Испания, Хърватия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Румъния, Словения, Словакия, Финландия.

³⁸ България, Естония, Ирландия, Гърция, Италия, Словения, Словакия.

³⁹ Дания, Унгария.

⁴⁰ Полша, Швеция.

⁴¹ Дания, Люксембург, Словакия, Финландия.

⁴² Белгия, България, Германия, Ирландия, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения, Швеция, Обединеното кралство.

⁴³ България, Чешката република, Дания, Испания, Франция, Хърватия, Италия, Кипър, Литва, Унгария, Малта, Полша, Финландия, Словения, Словакия, Швеция, Обединеното кралство.

⁴⁴ България, Гърция, Испания, Италия, Кипър и Румъния.

докладвани. В разходната част не всички открити нередности трябва да бъдат докладвани.⁴⁵

Откритите и докладвани нередности щяха да доведат до намалено ниво на приходите или до неправомерна разходна позиция, ако не бяха открити. След тези открити случаи следва започването на процедури по събиране на вземанията.

Въпреки че нередностите по отношение на традиционните собствени ресурси са открити в рамките на финансовата година или по-рано, анализирани в настоящия документ нередности по отношение на разходите, засягат суми от предишни финансови години (средно около три години по-рано).

Примери за такива нередности могат да включват нарушаването на правилата за обществените поръчки или недопустимите разходи.

От една страна, тези видове нередности показват някои слабости в администрациите, които управляват средствата. От друга страна, фактът, че тези нередности се откриват и докладват на по-късен етап доказва, че цялостната система е в състояние да коригира тези ситуации през целия жизнен цикъл на проектите и програмите.

Някои допълнителни съображения трябва да се отбележат по отношение на измамите. Измамата е „умишлено въвеждане в заблуда“: преднамереността на това поведение обикновено се доказва въз основа на прибегване до фалшиви или фалшифицирани документи, които завишават декларираните стойности на разходите на ЕС или намаляват приходите (по отношение на митата).

Ясно е, че откриването на измами е много по-трудно от откриването на „обикновена“ нередност, когато няма преднамерен опит за измама. Докато последното обикновено произтича от уязвимост в първото ниво на контрол, то първото, дори и когато се използват съществуващи слабости, е резултат на конкретно действие, извършено от физически лица и/или организации с престъпни намерения и с методи, вариращи от най-простите до най-сложните схеми.

Откриването и докладването на измамите доказва, че въведената цялостна система за контрол на национално равнище и на равнище ЕС (включително OLAF), функционира и е в състояние да открива измамите и нередностите.

Окончателното решение относно това дали дадена нередност наистина представлява измама е в рамките на отговорност на съответните органи на съответната държава членка.⁴⁶ Тъй като наказателните процедури могат да отнемат няколко години, освен ако изрично не са описани като „установени измами“, всяко позоваване на открити измами в настоящия документ следва да се тълкува като позоваване на случаи на „съмнения за измама“.

5.1. Докладвани нередности и общи тенденции през периода 2011—2015 г.

През 2015 г. на Комисията бяха докладвани 22 349 (свързани или несвързани с измами) нередности на обща стойност приблизително 3,21 милиарда евро. Приблизително 2,79 милиарда евро (увеличение спрямо 2,26 милиарда евро през 2014 г.) засягат разходната част на бюджета на ЕС. Откритите нередности представляват 1,98% от плащанията в разходната част и 1,71% от общия брутен размер на събраните традиционни собствени ресурси.

⁴⁵ Вж. Работен документ на службите на Комисията „Методология за статистическата оценка на докладваните нередности“.

⁴⁶ Това означава, че случаите, докладвани първоначално от държавите членки като потенциални измами, могат да бъдат прекратени поради неоснователност от съдебните органи.

В сравнение с 2014 г. броят на откритите нередности се е увеличил с 36%, а съответстващите финансови суми са останали стабилни (1%).

През периода 2011—2015 г. броят на докладваните нередности се е увеличил с 98%, а свързаните с тези нередности суми са нараснали с 81%, въпреки че това увеличение главно се отнася до разходната част на бюджета.

За приходната и разходната част на бюджета се наблюдават различни тенденции: намаляваща за приходите и нарастваща за разходите.

По отношение на разходите няколко фактора обуславят това увеличение:

- на първо място, то е свързано с увеличението на финансовите средства в бюджета на ЕС, които през 2015 г. бяха с над 14% повече отколкото през 2011 г.;
- на второ място, обстоятелства от цикличен характер изиграха своята роля, като например приближаваният край на програмния период 2007—2013 г.;
- на трето място, контролът върху управлението на средствата на ЕС от съответните институции (Европейската комисия и Сметната палата) и националните служби непрекъснато се подобрява;
- на четвърто място, специфични обстоятелства в две държави членки,⁴⁷ които докладваха извънредно висок брой нередности (40% от общия брой и 20% от общите суми).

В областта на традиционните собствени ресурси (TCP) общият брой случаи на нередности, регистрирани в базата данни OWNRES, е намалял на 5104 (от 5538 през 2014 г.). Общата прогнозна и установена сума, докладвана от държавите членки като неправомерна (свързана и несвързана с измами), намаля през 2015 г. на 427 милиона евро (от 611 милиона евро през 2014 г.).

Значителното намаление на сумите през 2015 г. може да се обясни с факта, че през 2014 г. Обединеното кралство установи значителни неправомерни суми, дължащи се на подценени текстилни изделия и обувки, които не се наблюдаваха през 2015 г. в същата степен. Напротив, някои първоначално установени допълнителни задължения бяха отменени, вероятно поради липса на доказателства за занижаване на оценката.

5.2. Нередности, докладвани като измами

Броят на нередностите, докладвани като измами (който включва случаите на подозрения за измами и установени измами), и свързаните с тях суми не са в строго съответствие с равнището на измамите, засягащи бюджета на ЕС. Нередностите, докладвани като измами, по-скоро показват колко случаи на потенциални измами се откриват от държавите членки и органите на ЕС.

През 2015 г. 1461 нередности бяха докладвани като измами, засягащи 637,6 милиона евро и обхващащи както разходите, така и приходите. Между секторите бяха наблюдавани значителни разлики, както се вижда от таблица 1.

В сравнение с 2014 г. броят на докладваните през 2015 г. нередности⁴⁸ е намалял с 11 %, а финансовото им отражение се е увеличило с 18 %.

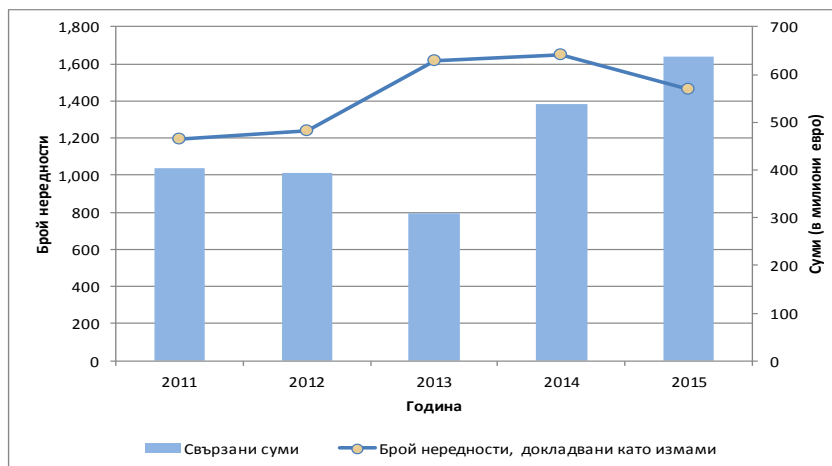
На графика 1 са показани общите тенденции през последните пет години, като се подчертава спадът на броя на докладваните случаи. Въпреки това след значителния спад между 2010 г. и 2011 г. следващите години показват възходяща тенденция в броя

⁴⁷ Испания и Ирландия. Вж. точка 5.3.2.

⁴⁸ Вж. Работен документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите, докладвани през 2015 г.“.

на откритите и докладвани нередности, свързани с измами, до 2014 г., докато съответно засегнатите суми са варирали значително. Разликите в броя на случаите обаче носят повече информация от промените в засегнатите суми. И наистина, тези суми се различават значително от година на година, тъй като могат да бъдат повлияни от отделни случаи с големи стойности.

Графика 1: Нередности, докладвани като измами, и свързаните с тях суми, 2011—2015 г.



Има също разлики между тенденцията при **приходите** (показваща намаляване на броя случаи и на сумите през 2015 г.) и тенденцията при **разходите** (където колебанията изглеждат свързани с хода на циклите на многогодишно програмиране и където се наблюдава леко намаление на броя на случаите за втората поредна година).

Таблица 1: Нередности, докладвани като измами през 2015 г.^{49 50}

Бюджетен сектор (разходи)	Брой нередности, докладвани като измами	Разлика по отношение на 2014 г.	Засегнати суми (в милиони евро)	Разлика по отношение на 2014 г.	Като % от плащанията
Природни ресурси	444	-14%	74.1	8%	0.13%
Подкрепа и преки плащания за селскостопанските пазари	180	8%	38.3	-21%	0.09%
Развитие на селските райони	232	-31%	28.8	110%	0.26%
Друго/ Неприложимо	13	86%	3.8	-10%	Неприложимо
Рибарство	19	73%	3.2	53%	0.34%
Политика на сближаване	371	21%	477.5	74%	0.96%
ЕСИ фондове 2014—2020 г.	1	-	0.2	-	0.00%
Политика на сближаване 2007—2013 г.	360	39%	429.2	71%	1.03%
Структурни фондове и Кохезионен фонд преди 2007—2013 г.	10	-79%	48.1	102%	86.79%
Предприсъединителна политика	29	-6%	7.8	-46%	0.50%
Предприсъединителна помощ (2000—2006 г.)	9	-59%	6.1	-58%	Няма данни
Инструмент за предприсъединителна помощ (2007—2013 г.)	20	122%	1.7	1643%	0.34%
Преки разходи	5	-94%	0.2	-96%	0.00%
Общо разходи	849	-10%	559.6	55%	0.40%

Бюджетен сектор (разходи)	Брой нередности, докладвани като измами	Разлика по отношение на 2014 г.	Засегнати суми	Разлика по отношение на 2014 г.	Като % от брутните суми на събраните ТСП за 2015 г.
Приходи (традиционни собствени ресурси)	612	-14%	78	-56%	0.31%*
ОБЩО	1,461	-11%	637.6	18%	/

* Изчислението включва докладваните прогнозни суми.

⁴⁹ Високият процент, посочен във връзка със „Структурните фондове и Кохезионния фонд преди 2007—2013 г.“ се дължи изключително на факта, че плащанията за тези програмни периоди са почти финализирани.

⁵⁰ Крайните и междинните суми в таблици 1, 2 и 3, както и в приложения 1 и 2 могат да се различават от сумата на отделните стойности поради закръглянето нагоре на основните цифри.

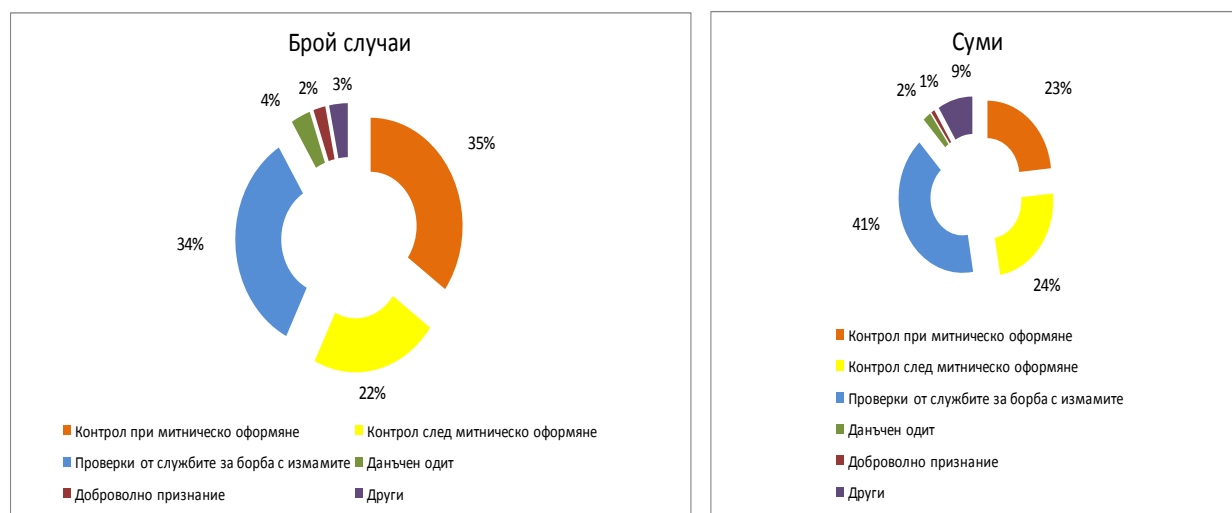
Разбивката на всички нередности, докладвани като измами през 2015 г., по държави членки и бюджетен сектор, е дадена в приложение 1.

5.2.1. Приходи

Броят на докладваните като измами нередности за 2015 г. (612) е с 26% по-малък от средния за петгодишния период (822 за периода 2011—2015 г.). Общата прогнозна и установена стойност на традиционните собствени ресурси (ТСР) (78 милиона евро) е с 34% по-ниска през 2015 г., отколкото петгодишната средна стойност (119 милиона евро). В този контекст общият брой на случаите, докладвани като свързани с измами и като несвързани с измами, остава до голяма степен стабилен въпреки намалението на броя на случаите, докладвани като измами.

Митническият контрол, извършен при митническото оформяне на стоките, и проверките от службите за борба с измамите бяха най-успешните методи за откриване на случаи на измами през 2015 г. По отношение на сумите най-плодотворни са били инспекциите, извършени от службите за борба с измамите, както и проверките след митническото оформяне.

Графики 2 и 3: Методи на откриване на случаи на измами — по брой на случаите и прогнозни и установени суми



Трудно е да се сравняват държавите членки по отношение на броя на докладваните нередности и свързаните с тях суми, тъй като практиките на докладване са повлияни от различни тълкувания на съответните разпоредби. От финансова гледна точка наблюдаваните различия между различните години могат да се отдадат на докладите за отделни големи случаи, които имат значително въздействие върху годишните стойности, особено в държавите членки, където се събират по-малки суми на ТСР. Други фактори, като например вида на трафика, типа търговия, степента на съответствие на икономическите оператори и местоположението на държавата членка, могат значително да повлияят на стойностите.

5.2.2. Разходи

Що се отнася до разходите на ЕС, се наблюдава намаление с 10% на броя на докладваните нередности в сравнение с 2014 г. Намалението беше видно във всички сектори на бюджета, с изключение на политиката на сближаване. При все това следва да се отбележат някои значителни разлики между секторите:

Пазарната подкрепа, преките плащания и рибарството — всички те показаха увеличение, докато развитието на селските райони следваше обратната тенденция:

увеличение от 82 % между 2013 г. и 2014 г. беше последвано от намаление с 31 % през 2015 г. (вж. точка 5.2.2.1).

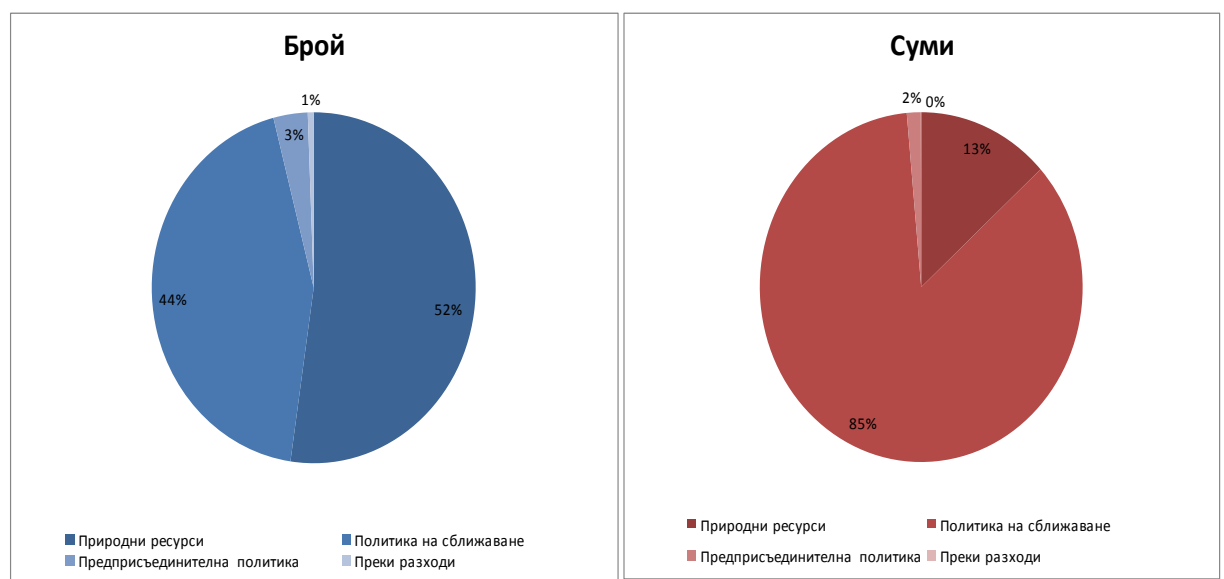
Намаления се отбелязват също в секторите на предприєдинителната политика (6 %) и на политиката в областта на преките разходи (94 %). За разлика от това, политиката на сближаване показва значително увеличение от 21 % след намалението от предходната година.

Колебанията в засегнатите суми обикновено не дават такава възможност за изводи, както вече беше обяснено по-горе. При все това засегнатите суми са се увеличили с 55 % в сравнение с 2014 г. Тъй като Комисията и държавите членки настояват за необходимостта да планират и насочват своите контролни дейности въз основа на анализ на риска и ИТ инструменти, увеличението би могло да е резултат от тези нови практики.

Графики 4 и 5 показват нередностите, докладвани като измами, и свързаните с тях суми по бюджетни сектори.

За трета поредна година най-големият дял от нередностите, докладвани като измами (52%), е открит в селскостопанския сектор. Както в предишни години обаче, и дори повече, отколкото в миналото, по-голямата част от свързаните с измамите финансови суми (85%) са наблюдавани в областта на политиката на сближаване.

Графики 4 и 5: Нередности, докладвани като измами, по бюджетни сектори (разходи) — по брой и засегнатата сума



Използването на фалшиви или подправени документи или декларации продължава да бъде най-често срещаният вид измама (34%). От нередностите, докладвани като измами, 16 бяха свързани с конфликт на интереси, три бяха свързани със случаи на корупция, а други 73 — с други нередности, отнасящи се до етиката и почтеността.

Около 23% от нередностите, докладвани като измами през 2015 г., са били разкрити от органите за борба с измамите по време на наказателни разследвания или при други външни проверки. 75% са били разкрити от системите за административен контрол, предвидени съгласно секторните разпоредби. Това подчертава значението на външните проверки в борбата срещу измамите и нуждата от висока степен на координация с управляващите органи и органите за одит. При наказателните разследвания или тези, свързани с борбата с измамите, се разкриват случаи на потенциални измами, засягащи

големи финансови суми, което отразява степента на ефективност на разследванията и капацитета за провеждане на разследвания на съответните органи.

Нивото на откриване на измами продължава да бъде различно в отделните държави членки, но разликите намаляха.⁵¹ През 2015 г. само две държави членки, Ирландия и Люксембург, не са категоризирали нито една от констатираните нередности като измама. Много малко нередности, свързани с измами (по-малко от три за всички разходни сектори), бяха докладвани от Белгия, Швеция, Малта, Финландия, Дания и Австрия. Държавите членки, които са открили и докладвали най-висок брой нередности, свързани с измами, бяха Румъния, Полша, Словакия, Германия и Италия (между 199 и 53). Най-високите стойности бяха докладвани от Италия, Португалия, Словакия, Румъния и Полша (между 213 милиона и 40 милиона евро). Тези различия се дължат на няколко фактора и отразяват различните подходи, приети в държавите членки и различните администрации в една и съща държава членка.

През периода 2011—2015 г. 7 % от нередностите, докладвани като измами, бяха потвърдени като измами. В тази област Полша, Румъния, България и Германия⁵² докладваха за най-голям брой приключили процедури.

5.2.2.1. Природни ресурси (селско стопанство, развитие на селските райони и рибарство)

Въпреки намалението от над 30 %, секторът за развитие на селските райони отчете най-големия брой нередности, докладвани като измами, през 2015 г. Останалите сектори показаха увеличение в сравнение с предходната година.

Подобно на ситуацията през предишни години, нередностите, докладвани от четири държави членки (Унгария, Полша, Румъния и Италия), представляваха около 74% от общия брой нередности, докладвани като измами.

Румъния, Полша, Литва и Чешката република съобщиха за нарастващ брой случаи на измама.

Ръстът на нередностите, докладвани като измами, е свързан с Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ). За 2015 г. само 3% от докладваните случаи засягат и ЕФГЗ, и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

Най-често повтарящите се видове нередности, свързани с измами, са използването на „*фалшиви или подправени документи*“, „*фалшиви или подправени заявления за предоставяне на помощ*“ и „*деклариране на фиктивни продукти, видове и/или земя*“ за ЕФГЗ. За ЕЗФРСР държавите членки посочиха „*други нередности, свързани с етиката и почтеността*“, *фалшиви или подправени документи*“ и „*фалшиви или подправени заявления за предоставяне на помощ*“.

През 2015 г. контролните дейности, извършени от административни органи, представляваха вторият по успех вид контрол, в чиито рамки са открити 50 % от общия брой нередности, докладвани като измами.

От нередностите, докладвани като измами през периода 2009—2013 г.⁵³, 10% бяха описани като установени измами. За същия период 12% от случаите са били

⁵¹ Вж. приложение 1.

⁵² Германия промени класификацията на редица случаи посочени като „установени измами“, през последните години на случаи на „съмнения за измама“.

⁵³ Периодът 2009—2013 г. е приет като референтен период за анализиране на случаите на установени измами и прекратените случаи.

прекратени. България и Полша докладваха за най-голям брой приключени процедури при установени измами.

5.2.2.2. Политика на сближаване: програмните периоди 2007—2013 г. и 2000—2006 г.

За трета поредна година политиката на сближаване не е секторът на бюджетни разходи с най-висок брой нередности, докладвани като измами. Свързаните с него суми обаче представляваха най-голямата част от общата сума.

В съответствие с тенденцията през последните години, през 2015 г. на ЕФРР се падаше най-големият дял от докладваните нередности, свързани с измами, както и съответните финансови суми през 2015 г. (съответно 60% и 75%).

Повечето нередности, свързани с измами (64%), са били открити от системата за контрол, предвидена в законодателството на ЕС. Това потвърди установената от 2012 г. тенденция, но се различаваше съществено от ситуацията в предходния програмен период (2000—2006 г.), когато нередностите, свързани с измами, бяха откривани почти изключително при разследвания за борба с измамите или наказателни разследвания.

По отношение на финансовите суми най-съществени резултати бяха получени от административния контрол (44%) и наказателните разследвания или разследванията за борба с измамите (44%).

Случаите на измама се докладват обикновено в рамките на десет месеца след тяхното откриване. Средно откриването на измами става по-малко от три години, след като са започнали практиките на измама.

От нередностите, докладвани в периода 2009—2013 г.⁵⁴, 12% от нередностите, докладвани като измами, са били потвърдени като измами (този показател беше 11% през 2013 г.). 4% от случаите са били прекратени. Германия, Полша и Италия са докладвали провеждането на най-високия брой процедури при установени измами.

5.2.2.3. Предприсъединителна политика: предприсъединителна помощ (ППП) и Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП).

Броят на нередностите, докладвани като измами в областта на PPP, и свързаните с тях суми намаляха през 2015 г. в сравнение с предходната година. Румъния докладва нередности, свързани с измами в областта на PPP, отнасящи се до програмата за развитие на селските райони.⁵⁵

Броят на нередностите, свързани с измами, засягащи ИПП, и съответните суми са нараснали в сравнение с 2014 г. Основната част от нередностите, свързани с измами, бяха докладвани от Турция. Най-високите суми, свързани с измами, са били регистрирани в областта на трансграничното сътрудничество и развитието на селските райони.

5.2.2.4. Разходи под прякото управление на Комисията

Разходите под прякото управление на Комисията са анализирани въз основа на данните за нарежданията за събиране на вземания, изготвени от службите на Комисията.

През 2015 г., въз основа на системата за счетоводство на принципа на текущото начисляване (ABAC), пет събрани вземания са били категоризирани като нередности, докладвани като измами (т.е. „съобщени на OLAF“ случаи). Те са възлизали на 0,2 милиона евро.

⁵⁴ Вж. бележка под линия 53.

⁵⁵ Програма САПАРД.

5.3. Нередности, които не са докладвани като измами

През 2015 г. Комисията беше уведомена за 20 888 нередности, които не са докладвани като измами (с около 41% повече, отколкото през 2014 г.). Стойностите се увеличиха за двата сектора на споделено управление, останаха стабилни за сектора на приходите и намаляха за предприєдинителните и преките разходи. Съответното финансово отражение е намаляло до приблизително 2,58 милиарда евро (с 7 % по-малко, отколкото през 2014 г. — вж. точка 5.3.2), както е показано в таблица 2.

Таблица 2: Нередности, които не са докладвани като измами през 2015 г.⁵⁶

Бюджетен сектор (разходи)	Брой нередности, докладвани като измами	Разлика по отношение на 2014 г.	Засегнати суми (в милиони евро)	Разлика по отношение на 2014 г.	Като % от плащанията
Природни ресурси	4,370	28%	342.4	44%	0.62%
Подкрепа и преки плащания за селскостопанските пазари	1,244	7%	131.2	21%	0.30%
Развитие на селските райони	2,857	35%	186.6	55%	1.67%
Друго/Неприложимо	86	62%	5.2	91%	неприложимо
Рибарство	183	101%	19.5	195%	2.07%
Политика на сближаване	10,322	107%	1,769.8	9%	3.54%
ЕСИ фондове 2014—2020 г.	1	-	0.0	-	0.00%
Политика на сближаване 2007—2013 г.	9,730	108%	1,681.6	10%	4.03%
Структурни фондове и Кохезионен фонд преди 2007—2013 г.	591	104%	88.1	-10%	159.01%
Предприєдинителна политика	98	-30%	5.3	-43%	0.34%
Предприєдинителна помощ (2000—2006 г.)	7	-87%	1.2	-81%	няма данни
Инструмент за предприєдинителна помощ (2007—2013 г.)	91	6%	4.1	50%	0.34%
Преки разходи	1,606	-11%	110.8	15%	0.69%
Общо разходи	16,396	58%	2,228.2	13%	1.58%

Бюджетен сектор (разходи)	Брой нередности, докладвани като измами	Разлика по отношение на 2014 г.	Засегнати суми	Разлика по отношение на 2014 г.	Като % от брутните суми на събраните ТСП за 2015 г.
Приходи (традиционни собствени ресурси)	4,492	0%	349.0	-57%	1.40%*
ОБЩО	20,888	41%	2,577.2	-7%	/

* Изчислението включва докладваните прогнозни суми.

В приложение 2 е представена разбивка по държави членки и по бюджетни сектори на всички нередности, които не са докладвани като измами през 2015 г.

5.3.1. Приходи

Броят на нередностите, които не са докладвани като измами за 2015 г. (4492) е с 1% по-малък от средния за петгодишния период (4515 —за периода 2011—2015 г.). Прогнозната и установената сума (349 милиона евро) е с 1% по-висока през 2015 г. отколкото петгодишната средна стойност (347 милиона евро).

Нередностите, които не са свързани с измами, са били основно откривани чрез проверки след митническото оформяне (54% от случаите и 56% от сумите). Други важни методи за откриване на случаи, които не са свързани с измами, през 2015 г. са били:

- доброволно признаване (16% от случаите и 15% от сумите);
- митнически проверки, извършени при митническото оформяне на стоките (13% от случаите и 12% от сумите).

През 2015 г. слънчевите панели бяха стоките, най-силно засегнати от измами и нередности в парично изражение. В много случаи нередностите, свързани със соларни панели, са били открити след известие за взаимопомощ от страна на OLAF. Това подчертава значението на разследванията, провеждани от OLAF за откриване на нередности при операции с определени видове стоки (напр. неправилен код по КН (комбинираната номенклатура) или произход на стоки, избягване на антидъмпингови мита).

5.3.2. *Разходи*

Увеличението на броя на нередностите, които не са докладвани като измами, се отнася до основните разходни сектори на бюджета на ЕС (селското стопанство и политиката на сближаване). Нередностите, свързани с предприєдинителните и преките разходи са намалели.

Масштабът на това увеличение се дължи на големия брой нередности, докладвани от Испания в сектора на политиката на сближаване.⁵⁷ Те представляват 36% от общия брой нередности, докладвани през 2015 г. Това увеличение се съпътства от значително нарастване на свързаните с нередностите финансови суми. Ирландия също докладва за необичайно голям брой нередности, основната част от които се отнася за периода 2000—2006 г.⁵⁸ Всички открити нередности са последвани от коригиращи мерки, предприети от националните органи с цел защита на финансовите интереси на ЕС.

5.4. **Резултати от дейностите на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)**⁵⁹

През 2015 г. OLAF започна 219 разследвания. За същия период бяха приключени 304 разследвания и бяха издадени 364 препоръки⁶⁰.

Службата отправи 98 препоръки за започване на съдебни действия на националните органи и препоръча събирането на около 888,1 милиона евро, от които 97,9 милиона евро, отнасящи се до приходите, и 790,2 милиона евро — до разходите (вж. таблица 3).

⁵⁷ Големият брой нередности, докладвани през 2015 г., не съответства изключително на нередности, открити през тази финансова година, но също и на нередности, които са открити през целия период 2007—2013 г. и не са докладвани до 2015 г.

⁵⁸ За отчетната 2015 г. чрез Системата за управление на нередностите (IMS) Ирландия докладва 538 нередности във връзка с ЕФРР, които не са свързани с измами, от които 537 се отнасят за „историческо“ докладване за програмния период 2000—2006 г. Тези 537 нередности във връзка с ЕФРР, които не са свързани с измами, са били открити и отстранени през периода 2000—2010 г. и финансовите интереси на ЕС са били защитени. Поради административни въпроси и приключване на противоречивия етап от финансирането за периода 2000—2006 г. в държавата членка, действителното докладване в IMS е било извършено едва през 2015 г. В резултат на това данните за докладване на нередности за Ирландия за 2015 г. изглеждат завишени в сравнение с предишните години.

⁵⁹ За пълно описание вж. „Доклада на OLAF за 2015 г.“ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report>.

⁶⁰ В края на дадено разследване OLAF може да отправя следните видове препоръки: финансови (да препоръчва събирането на неправомерно изразходени суми), съдебни (да препоръчва започване на наказателни процедури срещу определени лица от националните органи), дисциплинарни (да препоръчва започването на дисциплинарни процедури по отношение на служители на институциите) и административни (да препоръчва отстраняване на слабостите в административните процедури).

Таблица 3: Суми, за които е препоръчано събиране през 2015 г. след разследвания на OLAF

Сектор	Суми, за които е препоръчано събиране
	милиони евро
Структурни фондове	624.0
Митници и търговия	97.9
Външна помощ	76.1
Централизиран разход	42.0
Земеделски фондове	36.8
Нови финансови инструменти	10.4
Персонал на ЕС	0.9
ОБЩО	888.1

6. СЪБИРАНЕ НА ВЗЕМАНИЯ И ДРУГИ ПРЕВАНТИВНИ И КОРИГИРАЩИ МЕРКИ

Подробна информация за събраните вземания, финансовите корекции и другите превантивни и коригиращи мерки (прекъсване и спиране на плащанията) се публикуват в Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Сметната палата относно защитата на бюджета на ЕС.⁶¹

В настоящия доклад няма да бъде предоставена допълнителна информация по този въпрос.⁶²

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Държавите членки имат основна роля за гарантирането, че финансовите интереси на ЕС са достатъчно защитени. И наистина, тъй като държавите членки събират или управляват и разходват по-голямата част от средствата в бюджета на ЕС, те също така имат конкретна отговорност да гарантират, че принципите на доброто финансово управление са надлежно прилагани и спазвани. Държавите членки имат задължението да гарантират, че измамите и нередностите, засягащи финансовите интереси на ЕС, се откриват и отстраняват, а в случай на измама, са обект на съответно наказателно преследване.

През 2015 г. беше извършена консолидация на няколко инициативи, предприети от Комисията и държавите членки през предходните години. По някои стратегически въпроси като Европейската прокуратура преговорите напреднаха, но все още не са постигнати убедителни резултати.

В други области значителни стъпки бяха предприети през 2015 г., за да се засили защитата на финансовите интереси на ЕС, и по-специално по отношение на приходната част на бюджета.

7.1. Приходи

Приемането на Регламент (ЕС) № 2015/1525⁶³ е подобрило настоящата рамка за откриване и разследване на митнически измами на равнище ЕС и на национално равнище, като е увеличило значително аналитичния капацитет както на OLAF, така и на националните митнически органи за откриване на операции, свързани с измами.

⁶¹ За финансовата 2014 година, вж. COM(2015) 503 от 8 октомври 2015 г. Съобщението за финансовата 2015 година се очаква между края на юли и септември.

⁶² Известна информация относно събраните вземания е предоставена в Работния документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите, докладвани през 2015 г.“.

⁶³ Вж. точка 2.2.1.

В този контекст резултатите от откритите случаи в областта на традиционните собствени ресурси показват лека низходяща тенденция, отчасти повлияна от високите стойности на откритите случаи през 2014 г.

Откриването на нередности и измами, свързани със соларни панели⁶⁴ (много от които бяха открити след известията за взаимопомощ от страна на OLAF), подчертава:

- значението на провежданите от OLAF разследвания за откриването на нередности при операции с определени видове стоки;⁶⁵ и
- добавената стойност, която координацията и сътрудничеството на равнище ЕС може да генерира в борбата срещу измамите.

Стратегията за митнически контрол е съчетание от различни видове контрол. Проверките след митническото оформяне са най-ефективният метод за откриване на нередности, както по отношение на броя на откритите случаи, така и на сумите. Проверките по време на митническото оформяне на стоките и проверките, провеждани от службите за борба с измамите, обаче са от ключово значение за откриването на някои типове схеми за измама и нови видове измами.

В много държави членки бюджетните ограничения са довели до намаляване на персонала, отговарящ за контрола. Някои държави членки работят със забележително малко на брой митнически служители. Намаленият контрол може да засили входящите търговски потоци, но това може да бъде за сметка на ефективния контрол и защитата на финансовите интереси на ЕС.

Препоръка 1

Предвид настоящите бюджетни ограничения:

- от държавите членки се изисква да намерят правилния баланс между улесняването на търговията и защитата на финансовите интереси на ЕС, които също са и национални интереси, като се имат предвид националните данъци, събирани при внос, както и като се има предвид, че държавите членки се компенсират за събирането на традиционни собствени ресурси;
- държавите членки се приканват да обменят опит за случаи, когато митническите органи са имали особено голям успех при откриването на измами или нередности по време на митническото оформяне;
- от държавите членки се изисква да включат информацията, получена от други държави членки или службите на Комисията чрез системите CRMS, AFIS или OWNRES, в управлението на риска и да допълват националните популации, използвани за целите на управлението на риска;
- държавите членки се приканват да си сътрудничат тясно една с друга и да обменят информация през границите относно проверките след митническото оформяне/одитите и да предотвратяват свързано с измами отклоняване на търговията от една държава членка към друга. Когато се определя кои дружества да бъдат проверени, внимание следва да се обърне на онези, които са установени в една

⁶⁴

Стоките, които са най-силно засегнати от нередности и измами. Вж. точка 5.3.1.

⁶⁵

напр. неправилен код по КН или произход на стоките, избягване на плащането на антидъмпингови мита.

държава, но които извършват митническо освобождаване на целия си внос в митнически служби в други държави членки.

През 2015 г. „доброволните признания“ станаха по-значим източник за откриване на нередности. С оглед на това резултатите от доброволните признания трябва да бъдат взети под внимание при планирането на бъдещите стратегии за контрол, по-специално за проверките след митническото оформяне, но също така и при адаптирането на стратегиите за контрол и така, че да е възможно в бъдеще да се извършва контрол върху икономическите оператори, които извършват самооценка. Преди всичко, последващите корекции на митническата стойност трябва да бъдат взети изцяло под внимание.

Препоръка 2

Като се има предвид увеличаващият се брой на случаите на доброволно признаване и съответните суми, на държавите членки се припомня необходимостта да приспособят своите стратегии за митнически контрол, като се отчитат резултатите от доброволните признания, и поради това те се приканват:

- **да адаптират своите годишни планове за персонала и ресурсите, необходими за последващата проверка на информацията, получена чрез доброволни признания;**
- **да вземат под внимание управлението на риска в областта на митниците и, ако се изисква, да вземат под внимание в плановите за контрол видовете нередности, разкрити чрез доброволни признания;**
- **да разширят митническия контрол до други икономически оператори с дейности или операции, идентични или сходни на тези, които са направили доброволни признания.**

7.2. Разходи

Колебанието в броя на нередностите, докладвани като измами, в разходната част на бюджета през последните пет години трудно се тълкува. Въпреки че общият брой на откритите случаи е останал сравнително постоянен през последните три години, съответните суми обаче непрекъснато са се увеличавали. Съществува значителна разлика между:

а) разходните програми, които са многогодишни и за които нивото на откриване следва техния цикличен характер; и

б) преките плащания и пазарната подкрепа (селскостопанската политика), където плащанията и действията следват годишен цикъл и откриването на измамите и нередностите показва определена последователност и стабилност във времето.

Практиките за откриване на измами все още се различават между държавите членки.

Броят на държавите членки, откриващи и докладващи значителен брой свързани с измами нередности, се е увеличил, което показва тяхната отдаденост на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

Комисията все още изразява загриженост относно малкия брой нередности, потенциално свързани с измами, за които докладват някои държави. По-специално

напредъкът, отбелязан в доклада от 2014 г., за някои държави членки премина в застой или дори в регрес през 2015 г.

Макар и задоволително, качеството на докладването на нередности би могло да бъде допълнително подобро, за да се позволи по-задълбочен анализ на първопричините.

Препоръка 3

От държавите членки се изисква допълнително да подобрят контрола на качеството на информацията, подавана чрез Системата за управление на нередностите (IMS), по-специално информацията относно:

- описанието на откритите нередности;
- засегнатите приоритетни области;
- локализацията на проектите/действията, засегнати от измами и нередности.

Тъй като някои държави членки докладват за много малък брой нередности, свързани с измами, по-специално относно сумата на предоставените им средства, Комисията препоръчва засилване на тяхната работа за разкриване и/или докладване на измамите:

- **в селското стопанство: Финландия, Австрия и Обединеното кралство;**
- **в политиката на сближаване: Испания, Франция и Литва.**

Ролята на управляващите и разплащателните органи в откриването на измами нарасна от 2012 г. насам и следва да бъде допълнително засилена през следващите години съгласно новата регулаторна рамка за периода 2014—2020 г.

Комисията счита, че тази роля би могла да бъде допълнително подобрена, ако тези органи започнат систематично да използват подходящи ИТ инструменти.

Препоръка 4

• **Предвид сложността на управляваните операции и големия брой засегнати бенефициери, държавите членки (управляващите органи/разплащателните агенции и одитните/контролните органи) се приканват да планират и насочват техните одити и контролни дейности въз основа на анализ на риска и при използване на ИТ инструменти.**

• **Комисията е разработила и предоставила на разположение на държавите членки системи и инструменти като Arachne, IMS и инструмента за оценка на риска от измами. Комисията насърчава държавите членки да използват тези системи и инструменти по-систематично и ефективно, освен ако други сравними алтернативи не са вече на тяхно разположение.**

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 — НЕРЕДНОСТИ, ДОКЛАДВАНИ КАТО ИЗМАМИ

С броя на нередностите, докладвани като измами, се измерват резултатите от усилията на държавите членки да се справят с измамите и другите незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС. Поради това стойностите не следва да се тълкуват като показващи равнището на измамите на територията на държавите членки. Общите стойности се различават от посочените в таблица 1, тъй като в приложение 1 не са включени трети държави (предприсъединителна помощ) и преките разходи.

Държави членки	Селско стопанство		Рибарство		Политика на сближаване		Предприсъединителна политика		ОБЩО РАЗХОДИ		ПРИХОДИ	
	Брой	€	Брой	€	Брой	€	Брой	€	Брой	€	Брой	€
Belgique/België					1	0			1	0	43	7,538,346
България	5	773,479	4	186,613	4	252,411	1	292	14	1,212,795	23	648,683
Ceská republika	13	791,560			35	14,398,677			48	15,190,237	2	44,705
Danmark	1	0			1	0			2	0	6	4,001,406
Deutschland	6	615,842			58	5,711,930			64	6,327,772	88	14,566,960
Eesti	6	1,507,680			1	452,363			7	1,960,044	4	81,625
Éire/Ireland									0	0	8	1,544,668
Ellada					4	76,861			4	76,861	33	13,375,473
España	11	945,822			1	1,321,308			12	2,267,130	74	4,830,245
France	8	21,957,601			1	40,039			9	21,997,640	99	16,502,399
Hrvatska					3	2,184,460	2	51,864	5	2,236,324	6	621,169
Italia	35	9,786,868	2	937,729	30	205,897,337			67	216,621,934	40	5,689,688
Kypros	4	211,760							4	211,760	3	112,709
Latvija	5	402,394			11	3,204,277			16	3,606,671	18	1,616,073
Lietuva	15	4,097,052							15	4,097,052	17	559,196
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	28	8,461,627			16	1,707,781			44	10,169,408	5	205,201
Malta					1	20,386			1	20,386	0	0
Nederland	2	0			6	1,205,247			8	1,205,247	0	0
Österreich	1	6,625			1	426,085			2	432,710	9	882,508
Polska	117	5,180,874			59	35,009,858			176	40,190,732	59	1,732,136
Portugal	5	228,168	8	664,975	14	77,090,162			27	77,983,304	4	508,718
Romania	135	12,628,911	2	1,253,828	53	50,128,899	9	6,060,351	199	70,071,989	21	1,106,514
Slovenija	6	913,603			6	2,728,096			12	3,641,699	3	139,295
Slovensko	19	2,243,224			56	74,248,476			75	76,491,700	2	97,541
Suomi/Finland					1	6,676			1	6,676	6	412,415
Sverige					1	29,027			1	29,027	0	0
United Kingdom	3	119,576	3	171,379	7	1,321,728			13	1,612,683	39	989,999
ОБЩО	425	70,872,666	19	3,214,524	371	477,462,083	12	6,112,508	827	557,661,780	612	77,807,672

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 — НЕРЕДНОСТИ, КОИТО НЕ СА ДОКЛАДВАНИ КАТО ИЗМАМИ

Общите стойности се различават от посочените в таблица 2, тъй като в приложение 2 не са включени трети държави (предприсъединителна помощ) и преките разходи.

Държави членки	Селско стопанство		Рибарство		Политика на сближаване		Предприсъединителна политика		ОБЩО РАЗХОДИ		ПРИХОДИ	
	Брой	€	Брой	€	Брой	€	Брой	€	Брой	€	Брой	€
Belgique/België	12	198,676			42	1,150,403			54	1,349,079	199	7,702,369
България	35	5,500,245	5	75,532	103	31,888,599	29	885,125	172	38,349,500	4	96,851
Ceská republika	54	2,075,902	3	51,662	623	234,818,961			680	236,946,526	70	3,459,097
Danmark	21	1,459,851	1	12,105	3	100,821			25	1,572,777	85	3,572,789
Deutschland	104	4,268,397	4	593,268	381	37,549,894			489	42,411,559	1,680	98,309,892
Eesti	31	916,700			38	1,406,812			69	2,323,512	4	112,658
Éire/Ireland	61	1,700,271			545	73,999,784			606	75,700,055	24	1,795,956
Ellada	106	40,248,517	4	126,996	114	37,671,526			224	78,047,040	19	3,001,966
España	502	45,516,487	12	755,342	5,105	434,379,579			5,619	480,651,408	240	19,835,842
France	167	21,176,547			19	2,557,529			186	23,734,075	260	15,873,136
Hrvatska	1	17,655			1	2,431	23	260,160	25	280,246	8	558,813
Italia	493	34,130,041	1	34,181	191	45,870,449	3	553,935	688	80,588,607	112	8,801,968
Kypros	4	257,092			3	472,133			7	729,226	1	14,363
Latvija	31	1,164,772	1	10,245	51	9,821,468			83	10,996,485	12	378,930
Lietuva	243	25,514,993	13	675,805	53	6,933,032			309	33,123,830	30	795,857
Luxembourg									0	0	0	0
Magyarország	279	14,735,635	2	65,572	304	37,517,791			585	52,318,998	20	798,466
Malta	6	109,516			14	511,673			20	621,189	4	604,651
Nederland	202	9,873,243	53	6,962,981	63	5,312,715			318	22,148,940	459	111,189,852
Österreich	23	626,623			90	8,130,052			113	8,756,676	63	4,189,849
Polska	262	6,096,964	6	1,673,150	826	190,580,712			1,094	198,350,825	69	3,249,352
Portugal	279	14,745,038	27	4,241,232	215	27,732,179			521	46,718,450	14	1,730,597
Romania	1,086	82,452,484	23	3,151,694	374	123,894,190	5	386,434	1,488	209,884,802	72	7,478,348
Slovenija	21	411,740			38	4,768,205			59	5,179,945	9	307,191
Slovensko	32	5,085,314	1	189,016	373	416,581,123			406	421,855,453	6	474,901
Suomi/Finland	19	372,214	1	47,884	12	850,164			32	1,270,261	32	1,326,606
Sverige	36	2,396,338	8	318,970	30	1,949,056			74	4,664,364	76	3,039,021
United Kingdom	72	1,606,199	18	480,908	711	33,810,996			801	35,898,102	920	50,860,956
ОБЩО	4,182	322,657,452	183	19,466,543	10,322	1,770,262,277	60	2,085,654	14,747	2,114,471,927	4,492	349,560,277