



Брюксел, 11.10.2019 г.  
COM(2019) 444 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**30-ти годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите — 2018 г.**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -  
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

## СЪДЪРЖАНИЕ

### ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА 30-ти годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите (2018 г.)

<b>1. ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>6</b>
1.1. Първото десетилетие (1989—1998 г.): полагане на основите .....	6
1.2. Второто десетилетие (1999—2008 г.): разширяване, консолидиране и оперативни реформи .....	7
1.3. Третото десетилетие (2009—2018 г.): реформи и нов скок напред.....	9
<b>2. ХАРМОНИЗИРАНЕ И ЗАСИЛВАНЕ НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ В ЕС: МЕЖДУСЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ ПРЕЗ 2018 Г.</b> .....	<b>11</b>
2.1. Законодателни актове, приети от институциите на ЕС .....	11
2.1.1. Регламент за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура: актуално състояние .....	11
2.1.2. Регламент „Омнибус“ .....	11
2.2. Определяне на бъдещето: законодателни инициативи и инициативи относно политиката на европейските институции.....	11
2.2.1. Предложение на Комисията за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 .....	11
2.2.2. Предложение на Комисията за регламент относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незначително нарушение на принципите на правовата държава в държавите членки .....	12
2.2.3. Хоризонтални разпоредби за защита на финансовите интереси на ЕС (разпоредби за ЗФИ) във всички предложения на Комисията относно МФР .....	12
2.2.4. Борба с корупцията в ЕС .....	12
2.2.5. Международно сътрудничество .....	13
2.2.6. Стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ) и новият пакет в областта на управлението .....	13
2.2.7. Изпълнение на програмата „Херкулес“ .....	13
2.3. Съдебна практика на Съда на Европейския съюз.....	14
2.3.1. Sigma Orionis срещу Комисията .....	14
2.3.2. Съдебна практика, свързана със Системата за ранно откриване и отстраняване .....	14
2.4. Мерки, предприети от държавите членки.....	14
2.4.1. Общ преглед на мерките, предприети от държавите членки.....	14
2.4.1.1. Национални стратегии за борба с измамите (НСБИ) .....	15
2.4.1.2. Подобряване на прозрачността, борбата с корупцията и конфликта на интереси в областта на обществените поръчки .....	15
2.4.1.3. Други мерки.....	15
2.4.2. Изпълнение на препоръките от 2017 г. ....	15
2.5. Резюме на статистическите данни относно откритите нередности и измами .....	17
2.5.1. Открити свързани с измами нередности.....	18
2.5.2. Открити и докладвани несвързани с измами нередности.....	19
2.5.3. Разследвания на OLAF .....	20
<b>3. ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ — ПРИХОДИ</b> .....	<b>20</b>

<b>3.1. Мерки на институциите на ЕС за борба с измамите — в областта на приходите .....</b>	<b>20</b>
3.1.1. Административна взаимопомощ .....	20
3.1.1.1. Информационна система за борба с измамите (AFIS) .....	20
3.1.1.2. Съвместни митнически операции .....	21
3.1.2. Разпоредби за взаимопомощ и борба с измамите в международни споразумения .....	22
3.1.3. Борба с незаконната търговия с тютюневи изделия .....	22
3.1.4. Сътрудничество в областта на борбата с измамите със Съвместния изследователски център (JRC).....	23
3.1.5. Борба с измамите с ДДС .....	23
<b>3.2. Мерки на държавите членки за борба с измамите в областта на приходите.....</b>	<b>25</b>
<b>3.3. Статистически данни относно откритите нередности и измами — в областта на приходите .....</b>	<b>25</b>
3.3.1. Открити свързани с измами нередности.....	26
3.3.2. Открити несвързани с измами нередности .....	26
<b>4. СЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ — РАЗХОДИ.....</b>	<b>27</b>
<b>4.1. Секторни политики и мерки за борба с измамите на държавите членки, включващи няколко разходни сектора.....</b>	<b>27</b>
<b>4.2. Селско стопанство — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите.....</b>	<b>27</b>
4.2.1. Селско стопанство — мерки на държавите членки за борба с измамите .....	27
4.2.2. Селско стопанство — статистически данни относно откритите нередности и измами..	27
4.2.2.1. Открити свързани с измами нередности .....	28
4.2.2.2. Открити несвързани с измами нередности.....	29
<b>4.3. Политиката на сближаване и рибарството — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите .....</b>	<b>30</b>
4.3.1. Политиката на сближаване и рибарството — мерки на държавите членки за борба с измамите.....	30
4.3.2. Политика на сближаване и политика в областта на рибарството — статистически данни за откритите нередности и измами .....	31
4.3.2.1. Открити нередности, свързани с измами .....	31
4.3.2.2. Открити несвързани с измами нередности.....	31
<b>4.4. Непряко управление (предприсъединителен период) — статистически данни за откритите нередности и измами .....</b>	<b>32</b>
<b>4.5. Пряко управление — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите -.....</b>	<b>32</b>
4.5.1. Пряко управление — статистически данни относно откритите нередности и измами ..	32
4.5.1.1. Открити нередности, свързани с измами .....	32
4.5.1.2. Открити несвързани с измами нередности.....	32
<b>5. ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА СРЕДСТВА И ДРУГИ ПРЕВАНТИВНИ И КОРЕКТИВНИ МЕРКИ.....</b>	<b>32</b>
<b>6. СЪТРУДНИЧЕСТВО С ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ.....</b>	<b>32</b>
<b>7. СИСТЕМА ЗА РАНО ОТКРИВАНЕ И ОТСТРАНЯВАНЕ (EDES).....</b>	<b>33</b>

<b>8. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С РЕЗОЛЮЦИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ ОТНОСНО ГОДИШНИЯ ДОКЛАД ЗА 2017 Г.....</b>	<b>35</b>
<b>9. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ .....</b>	<b>35</b>
<b>9.1. Приходи .....</b>	<b>35</b>
<b>9.2. Разходи .....</b>	<b>36</b>
<b>9.3. Поглед в бъдещето .....</b>	<b>36</b>

### Списък на фигурите

Фигура 1: НЕРЕДНОСТИ, ДОКЛАДВАНИ КАТО ИЗМАМИ ПРЕЗ 2018 Г. ....	18
Фигура 2: НЕРЕДНОСТИ, ДОКЛАДВАНИ КАТО ИЗМАМИ, И СВЪРЗАНИТЕ С ТЯХ СУМИ, 2014—2018 Г.....	19
Фигура 3: ДОКЛАДВАНИ ПРЕЗ 2018 Г. НЕРЕДНОСТИ, КОИТО НЕ СА СВЪРЗАНИ С ИЗМАМИ.....	20
Фигура 4: СМО ПРЕЗ 2018 Г. ....	21
Фигура 5: ТСР — КЛЮЧОВИ ФАКТИ И МОДЕЛИ .....	26
Фигура 6: КОЕФИЦИЕНТИ НА РАЗКРИВАНЕ ПО КОМПОНЕНТ НА ОСП.....	28
Фигура 7: СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА — ОСНОВНИ ФАКТИ И ЦИФРИ .....	28
Фигура 8: ПАЗАРНИ МЕРКИ, КОИТО СА НАЙ-СИЛНО ЗАСЕГНАТИ ОТ НЕРЕДНОСТИ (СВЪРЗАНИ ИЛИ НЕСВЪРЗАНИ С ИЗМАМИ) .....	29
Фигура 9: МЕРКИ, ПРИЕТИ ОТ ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ В ОБЛАСТТА НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ.....	29
Фигура 10: ПОЛИТИКА НА СБЛИЖАВАНЕ И ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РИБАРСТВОТО — ОСНОВНИ ФАКТИ И ЦИФРИ .....	30
Фигура 11: СТРУКТУРА И ПОДГРУПИ НА СОСОЛАФ.....	33

## Кратко изложение

### Тридесет години на защита на финансовите интереси на Европейския съюз

Това е тридесетият годишен доклад на Комисията относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите („доклад относно ЗФИ“). Този тридесетгодишен период може да бъде разделен на три етапа с приблизителна продължителност от десет години.

По време на първия етап (1989—1998 г.) бяха положени законодателните основи на борбата с измамите и нередностите.

Второто десетилетие (1999—2008 г.) беше период на консолидиране, оперативни реформи, както и на най-голямото разширяване в историята на Европейския съюз.

През третото десетилетие (2009—2018 г.) бе даден нов тласък на защитата на финансовите интереси на ЕС. Европейските институции договориха за редица нови актове и инициативи, за да се засили допълнително борбата с измамите на равнище ЕС, и бяха създадени условията за скорошната поява на нов участник — Европейската прокуратура.

### Основни междусекторни инициативи, приети и разработени през 2018 г.

През 2018 г., последната година от третия етап, бяха приети нови финансови правила (в регламента „Омнибус“) за опростяване и рационализиране на използването на средствата от ЕС и преформулиране на понятието конфликт на интереси за всички финансови участници, изпълняващи бюджета на ЕС в рамките на различните режими на управление, включително на национално равнище.

Разпоредбите в областта на борбата с измамите за разходните програми допълнително се прецизират в рамките на договарянето между институциите на многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. Всички лица или субекти, получаващи средства от ЕС, ще бъдат задължени да сътрудничат в пълна степен при защитата на финансовите интереси на ЕС. Те трябва да предоставят необходимите права на достъп на Комисията, Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Европейската прокуратура и Европейската сметна палата и да гарантират, че всички трети страни, участващи в усвояването на средства от ЕС, правят същото.

### Акценти в областта на приходите

По отношение на приходите Комисията представи нов план за действие, за да

продължи ефективната борба с незаконната търговия с тютюневи изделия.

Бяха приети нови правила за ограничаване на транснационалните измами с ДДС. Административната взаимопомощ между държавите членки се увеличи благодарение на новата възможност за образуване на съвместни административни разследвания, както и на мрежата от национални анализатори от държавите — членки на ЕС, работещи в различни области на анализ на риска от измами в рамките на Eurofisc.

В съответствие с препоръките на Комисията в доклада относно ЗФИ за 2017 г. държавите членки въведоха нови инструменти на информационните технологии, основани на риска подходи и инициативи за борба с предизвикателствата, породени от занижените оценки на стоки (особено обувки и текстилни изделия), включително чрез електронната търговия. Въпреки че държавите членки откриха по-малко нередности в областта на митническите операции (традиционните собствени ресурси — ТСР), отколкото през 2017 г., финансовите разходи за тези нередности бяха по-високи. По подобен начин, равнището на откритите измами се запази стабилно, но финансовото отражение от тях беше по-голямо.

В областта на ТСР в настоящия доклад се препоръчва предприемането на допълнителни мерки за справяне с проблемите, свързани с трансграничната електронна търговия, и по-специално с потенциалната злоупотреба с пакети с ниска стойност.

### Акценти в областта на разходите

По отношение на разходите държавите членки приеха редица оперативни мерки, по-конкретно въвеждането на ИТ инструменти за измерване на риска (като например ARACHNE), оценки на риска от измами и учебни курсове за повишаване на общата осведоменост относно измамите, в съответствие с разпоредбите на МФР за периода 2014—2020 г. и препоръките на Комисията, посочени в предходните доклади относно ЗФИ.

Откриването на измами и нередности в разходните сектори следва модел, подобен на този в областта на приходите, като всяка година се откриват по-малко случаи, но финансовите разходи са по-високи.

Тъй като няколко разходни програми имат многогодишен цикъл, беше разработен сравнителен анализ за програмните периоди 2007—2013 г. и 2014—2020 г. на политиката на сближаване. Той разкрива модели, които могат

да бъдат резултат от засиления капацитет за откриване на измами и предотвратяване на нередности, въведен чрез приетите мерки за борба с измамите. Комисията ще продължи да следи тези резултати, за да прецени дали те действително се дължат на по-ефикасни системи, а не на недостатъчно откриване или докладване на случаи.

Анализът потвърждава констатациите на предходните доклади относно ЗФИ по отношение на областите, изложени на риск, и необходимостта от подобряване на координацията и сътрудничеството между административните и съдебните органи. Съответно в настоящия доклад относно ЗФИ отново се отправя призив към държавите членки да разработят своите системи за борба с измамите в рамките на посветени на това национални стратегии.

### **Постиженията на Комисията „Юнкер“**

Настоящият доклад е последният, приет през мандата на Комисията „Юнкер“, в рамките на който борбата с измамите и защитата на финансовите интереси на ЕС получиха нов тласък. Най-важните постижения включват директивата относно борбата с измамите по наказателноправен ред и регламента за създаване на Европейска прокуратура чрез засилено сътрудничество — и двата акта приети през 2017 г., както и преразглеждането на финансовия регламент, в който беше дадено ново определение на конфликта на интереси за всички финансови участници, изпълняващи бюджета на ЕС. През 2018 г. Комисията внесе и предложение за целево преразглеждане на регламента за OLAF (Регламент (ЕС) № 883/2013), по което се очаква скоро да започнат тристранни преговори.

Въпреки това Комисията е наясно, че не може да бъде удовлетворена в тази област. Непрекъснато възникват нови предизвикателства и за да запазят доверието на гражданите, институциите на ЕС и националните институции трябва да проявят своята пълна ангажираност в борбата с неефективността и неправомерните действия.

Комисията прие нова стратегия за борба с измамите (Стратегия на Комисията за борба с измамите — СКБИ) на 29 април 2019 г. в отговор на няколко от препоръките на Европейската сметна палата от 2019 г. относно управлението на рисковете от измами. СКБИ има за цел да се подобрят аналитичната способност на Комисията, така че тя да може бързо да реагира на непрестанно променящите се предизвикателства, например чрез

интегриране на нови технологии в процесите на контрол и подобряване на цялостната вътрешна координация, което е от решаващо значение за такава сложна организация.

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е тридесетият годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите („доклад относно ЗФИ“). Първият доклад беше приет през януари 1990 г. С влизането в сила на Договора от Маастрихт на 1 януари 1993 г. в специален член от Договора беше посочена борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Общностите (към онзи момент).

От 1 май 1999 г., след влизането в сила на Договора от Амстердам, внасянето ежегодно в Европейския парламент и Съвета на доклад за взетите мерки за борба с измамите и с друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на ЕС, е предмет на специална разпоредба (първоначално член 280, параграф 5 от Договора за ЕО, а понастоящем член 325, параграф 5 от ДФЕС).

ЕС и държавите членки споделят отговорността за защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите. Органите на държавите членки управляват около 74 % от разходите на ЕС и събират традиционните собствени ресурси (ТСР). Комисията упражнява надзор и в двете посочени области, определя стандарти и проверява спазването. За да се защитават ефективно финансовите интереси на ЕС, Комисията и държавите членки трябва да работят в тясно сътрудничество.

От 1989 г. — годината, обхваната от първия доклад, това сътрудничество се оценява в доклада относно ЗФИ с оглед на подобряването му. За тази цел в доклада:

- се предоставя кратко изложение на мерките, предприети на равнището на ЕС и държавите членки за борба с измамите,
- се включва анализ на основните резултати, постигнати от националните и европейските органи по отношение на откриването на измами и нередности, свързани с приходите и разходите на ЕС. Той се основава по-специално на установените нередности и измами, докладвани от държавите членки в съответствие със секторните разпоредби.

В тридесетото издание на доклада се прави преглед на основните постижения през последните 30 години и се предоставя информация относно инициативите през 2018 г. В раздели 1.1, 1.2 и 1.3 по-долу ще бъде очертано направеното в областта на борбата с измамите и защитата на бюджета на ЕС през изминалите 30 години.

Докладът се придружава от пет работни документа на службите на Комисията (SWD), изброени в приложение 3<sup>1</sup>.

### 1.1. Първото десетилетие (1989—1998 г.): полагане на основите

В края на 1988 г. беше създадено звеното за координиране на борбата с измамите (**UCLAF**), което да ръководи и контролира всички дейности на Комисията, свързани с предотвратяване на измамите, както и **работна програма с 45 точки** за осъществяване на целите му.

По време на това първо десетилетие бяха приети редица важни законодателни актове, които формираха в значителна степен условията за борба с измамите до 2017 г. През **1991 г.** Съветът прие **Регламент (ЕО) № 595/91** относно докладването на нередности във връзка с общата селскостопанска политика. В **Договора от Маастрихт** (Договора за ЕС — ДЕС), който влезе в сила в края на **1993 г.**, целите и средствата за борба с измамите бяха поставени на най-високото законодателно равнище, благодарение на специален член (209А), и бяха потвърдени задълженията на държавите членки в контекста на борбата с измамите да третират интересите на Общността по същия начин, както своите собствени интереси, а именно като използват ефективни, пропорционални и възпиращи средства. Дял 4 от ДЕС предвижда по-тясно сътрудничество и средства за осъществяването му.

През **1994 г.** беше сформиран **Консултативен комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF)**<sup>2</sup>. Бяха приети също така Регламент (ЕО) № 1681/94 и Регламент (ЕО) № 1831/94 относно информирането за нередности и възстановяването на неправомерно изплатени суми от структурните фондове и Кохезионния фонд и във всяка държава членка беше разкрита **безплатна телефонна линия**, за да

<sup>1</sup> i) Прилагане на член 325 от държавите членки през 2018 г.;  
ii) Статистическа оценка на нередностите, докладвани за собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване и предприєдинителната помощ и преките разходи;  
iii) Последващи действия във връзка с препоръките относно доклада на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите, 2017 г.;  
iv) Система за ранно откриване и отстраняване (EDES) — експертна комисия, посочена в член 108 от Финансовия регламент; и  
v) Годишен преглед, съдържащ информация за резултатите от програмата „Херкулес III“ през 2018 г.

<sup>2</sup> Вж. точка 6.

могат отделните граждани да помагат за защитата на финансовите интереси на ЕС.

На междуправителствено равнище държавите членки подписаха **Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности** по наказателноправен ред (от 1995 г.). В конвенцията беше предвидено общо определение за измама и други тежки нарушения, които увреждат финансовите интереси на Общността, като държавите членки се задължават да третират измамата като специфично престъпление с подходящи наказания. В края на годината Съветът прие **Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95**, рамков законодателен акт, приложим за всички разходи и ТСП (без ДДС), с който беше създадена основата за определянето на единни административни санкции със същата правна сила в цялата Европейска общност.

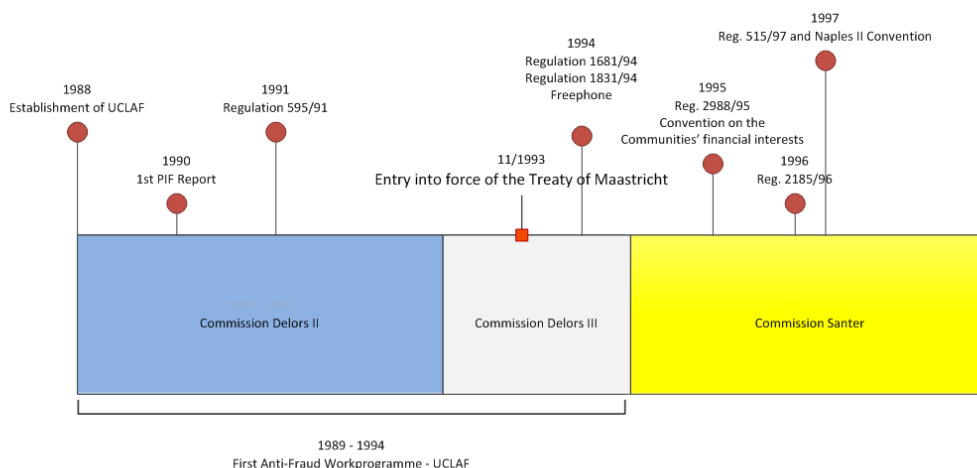
През 1996 г. бяха приети Регламент (ЕВРАТОМ, ЕО) № 2185/96 относно контрола и проверките на място за откриване на измами и нередности, извършвани от служители на Комисията в държавите членки, както и **първият протокол относно борбата с корупцията** към Конвенцията от 1995 г.

През 1997 г. беше приет Регламент (ЕО) № 515/97 относно **взаимопомощта в областта на митническите и земеделските въпроси**. Конвенцията за взаимопомощ и

сътрудничество между митническите администрации (Конвенцията „Неапол II“) беше подписана в Брюксел на 18 декември 1997 г. (и влезе в сила на 23 юни 2009 г.). Тази конвенция допълва Регламент (ЕО) № 515/97 по отношение на наказателното преследване и санкционирането на нарушения на митническите разпоредби на ЕС, както и Регламент (ЕС) № 389/2012 (в областта на акцизите) относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки.

През същата година държавите членки подписаха **втория протокол (относно противодействието на изпирането на пари и съдебното сътрудничество)** към Конвенцията от 1995 г. Съветът стартира програма „**Фискалис**“, насочена към подобряване на средствата за комуникация и обмен на информация с цел предотвратяване на измами с ДДС и акцизи. Комисията прие „**Програма 2000**“: съобщение, описващо общите перспективи за развитието на ЕС и неговите политики в навечерието на новото столетие, предизвикателствата на разширяването и бъдещата финансова рамка.

Краят на първото десетилетие бе белязан от събития, които разкриха редица слабости, а това наложи предприемането на по-нататъшни действия в определени области.



## 1.2. Второто десетилетие (1999—2008 г.): разширяване, консолидиране и оперативни реформи

През април 1999 г. на сцената се появи нов участник. Комисията реши да създаде **Европейската служба за борба с измамите**

(OLAF), независим орган за оперативни дейности, който пое функциите на UCLAF. **Новият законодателен пакет** влезе в сила на 1 юни 1999 г. и разшири отговорностите на OLAF, така че да обхващат всички дейности, свързани със защитата на интересите на Общността от неправомерни действия, засягащи



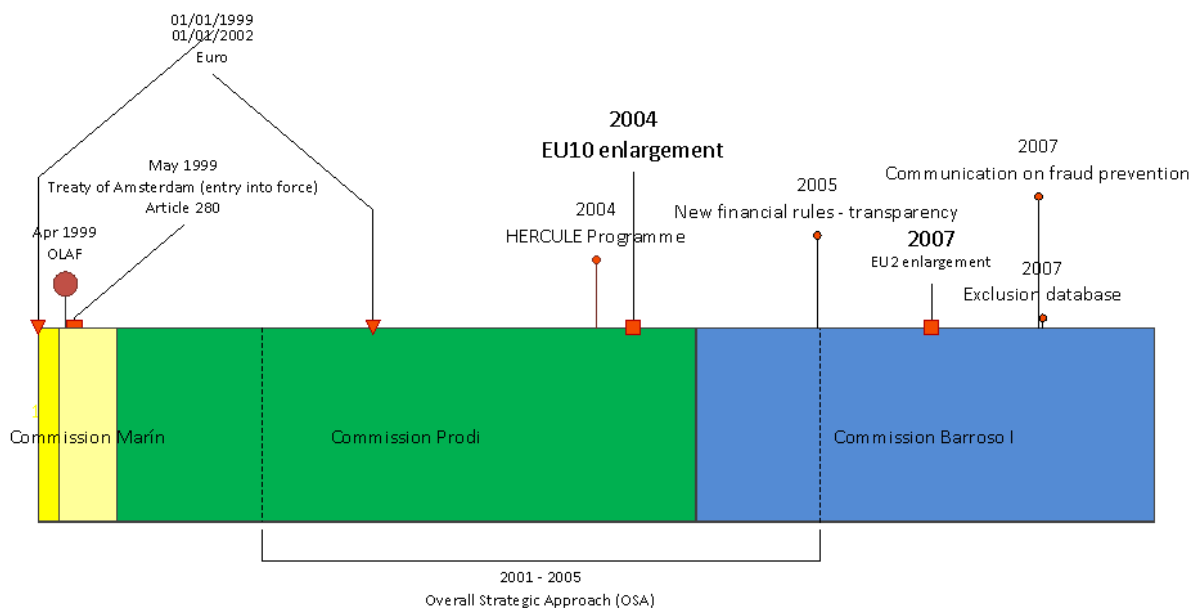
финансовите интереси, които могат да доведат до административни или наказателни производства. Освен това почти всички институции на ЕС започнаха да възлагат на OLAF да разследва сериозно недобросъвестно поведение от страна на техните членове и служители.

Това беше част от мащабна реформа и модернизация на цялата администрация на ЕС, по-специално в областта на финансовото управление, които укрепиха системата на управление на Комисията и доведоха до по-ясни модели на отчетност и отговорност. Като част от финансовата реформа, приведена в изпълнение през **2000 г.**, Комисията реши да преразгледа структурите си за вътрешен контрол, за да направи оправомощените разпоредители с бюджетни кредити изцяло отговорни за вътрешния контрол върху техните дейности, включително върху борбата с измамите.

OLAF, в качеството си на първи европейски разследващ орган, се съсредоточава върху оперативните дейности. Въпреки това, след обединяването на оперативния експертен опит и координацията на политическите инициативи на Комисията за борба с измамите в рамките на единен орган, през второто десетилетие се появиха множество **политически идеи и проекти за допълнително укрепване** на борбата с измамите. Някои от тези инициативи ще дадат резултати едва през третото десетилетие, но те вече бяха очертани в **цялостния стратегически подход (ЦСП за периода 2001—2005 г.)**<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2000) 358 final.



През май **1999 г.** влезе в сила **Договорът от Амстердам**, като с него бяха изменени и разширени разпоредбите относно борбата с измамите, а в параграф 5 от новия **член 280** беше заложено приемането на доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС.

Цялостната рамка беше значително укрепена, като ролите на Европейския парламент и на Европейската сметна палата (Сметната палата) бяха засилени.

Второто десетилетие бе белязано от въвеждането на еврото и най-голямото разширяване в историята на ЕС с присъединяването на 12 нови държави членки (през **2004 г.** и **2007 г.**). От гледна точка на борбата с измамите този процес наложи създаването във всяка нова държава членка на национална координационна служба за борба с измамите (AFCOS), както и полагането от страна на Комисията на огромни усилия за обучение за всички 12 държави.

В рамките на цялостния стратегически подход беше сформирана Оперативната група за възстановяване на средства, за да се повиши възстановяването на отпуснати от ЕС средства в случаи на открити измами или други нередности.

През **2003 г.** Комисията предложи **програмата „Херкулес“** за подпомагане на обучителните дейности, мерките за техническа помощ и обмена на данни. Програмата стартира през **2004 г.** и срокът ѝ бе удължаван в съответствие с **многогодишните финансови рамки за периода 2007—2013 г. и периода 2014—2020 г. (МФР).**

През **2006 г.** бяха въведени нови **финансови правила**, според които се изисква

националните администрации да създадат ефективни системи за вътрешен контрол и да извършват необходимите проверки на средствата от ЕС под тяхно управление.

С увеличаването на оперативния опит и резултатите на OLAF, през **2007 г.** Комисията прие съобщението **„Предотвратяване на измамите с помощта на оперативните резултати: динамичен подход към неподатливостта към измами“**, за да се интегрира експертният опит на OLAF в процеса на регулиране. Целта беше да се идентифицират недостатъците в законодателните предложения, в прилагането на законодателството на ЕС и в системите за управление и контрол.

### 1.3. Третото десетилетие (2009—2018 г.): реформи и нов скок напред

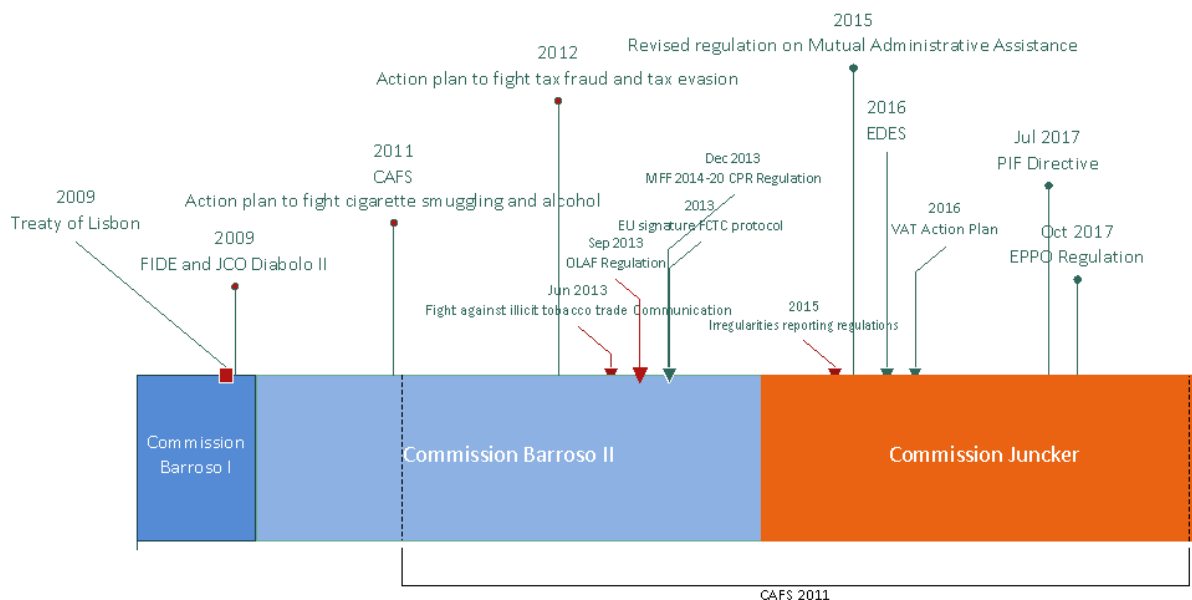
По време на третото десетилетие броят и уместността на мерките, приети на равнище ЕС, осигуриха нов тласък на борбата с измамите във всички области, свързани с бюджета на ЕС.

Въз основа на постиженията от предходните 20 години, през това десетилетие бяха завършени амбициозните инициативи, които ще издигнат защитата на финансовите интереси на ЕС на ново равнище през следващия период.

Въпреки че най-забележителните постижения са законодателните актове, оперативните мерки също доведоха до значителен напредък по отношение на сътрудничеството между държавите членки, Комисията и OLAF, в съответствие с Договора за ЕС. В резултат на тези непрекъснати подобрения през това десетилетие Сметната палата издаде квалифицирано становище за бюджета на ЕС за 2016 г., както и за 2017 г.

През **2009 г.** в сектора на митниците беше въведена нова база данни (**FIDE**) и беше стартирана **съвместната митническа операция** (СМО) Diabolo II, която представлява отличен модел за бъдещо оперативно сътрудничество. Бяха ангажирани всички партньори от ASEM (срещата Азия—Европа) и OLAF осъществяваше координация между тях с подкрепата на Европол и Интерпол.

До края на годината влезе в сила Договорът от Лисабон. С него бяха въведени множество значими промени, една от които бе завършването на процеса на интеграция в системата на Съюза в пространството на свобода, сигурност и правосъдие (т.е. полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси), и бе предвидена възможността за създаване на Европейска прокуратура.



През **2011 г.** Комисията прие амбициозна **стратегия за борба с измамите (СКБИ)** и план за действие за борба срещу контрабандата на цигари и алкохол през източната граница на ЕС. През **2012 г.** тя представи своите планове **за борба с данъчните измами и укриването на данъци.**

**контрабандата на цигари**, както и план за действие.

През **2013 г.** бе отбелязан значителен напредък в защитата на финансовите интереси на ЕС. В съответствие с целите, заложи в СКБИ, в разходните програми на МФР за периода 2014—2020 г. бяха въведени специални разпоредби за борба с измамите, които изискват управляващите органи да приемат ефективни и пропорционални мерки за борба с измамите. Регламент (ЕС) № 883/2013 преформулира **разследванията, водени от Европейската служба за борба с измамите**, като бяха подсилени процесуалните гаранции за засегнатите лица и бе предвидено изискване всички държави членки да определят национални координационни служби за борба с измамите, за да улеснят ефективното сътрудничество и обмен на информация с OLAF. **Протоколът към Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ)** за борба с незаконната търговия с тютюн беше подписан от 54 страни, включително ЕС. Комисията прие също така съобщението за засилване на **борбата с**

Законодателният пакет, предвиден в СКБИ, беше завършен през **2014 г.** с приемането на преработените директиви за обществените поръчки и комуналните услуги и нова директива за концесиите. Всички приоритетни действия в рамките на СКБИ бяха приключени през същата година.

Тази динамика продължи и при Комисията „Юнкер“ и в края на десетилетието бяха окончателно приети два основни и дългоочаквани законодателни акта за засилване на наказателноправната защита на бюджета на ЕС: директивата относно **борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, по наказателноправен ред** (Директивата относно ЗФИ)<sup>4</sup>; и регламентът за установяване на засилено сътрудничество за създаване на **Европейска прокуратура**<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29—41.

<sup>5</sup> Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура, ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1.

През 2017 г. Комисията преразгледа своята рамка за вътрешен контрол<sup>6</sup>, за да гарантира, че всички елементи, включително и този, включващ борбата с измамите, са налице и функционират ефективно на всички равнища на организацията.

Следващата глава от настоящия доклад се съсредоточава върху напредъка, постигнат през 2018 г.

## **2. ХАРМОНИЗИРАНЕ И ЗАСИЛВАНЕ НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ В ЕС: МЕЖДУСЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ ПРЕЗ 2018 Г.**

### **2.1. Законодателни актове, приети от институциите на ЕС**

#### *2.1.1. Регламент за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура: актуално състояние*

След приемането на Регламента за Европейска прокуратура, през август 2018 г. Нидерландия и Малта потвърдиха членството си в Европейската прокуратура, с което общият брой на участващите държави членки стана 22. Европейската прокуратура ще има компетентност да разследва, преследва и образува дела за престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, както са определени в Директивата относно ЗФИ.

Очаква се Европейската прокуратура да започне да функционира до края на 2020 г., след периода на създаване от поне 3 години, предвиден в Регламента за Европейска прокуратура. Създаването на Европейска прокуратура е приоритет за Комисията и този процес е в много напреднала фаза.

През 2018 г. Комисията назначи временен административен директор, отговарящ за административните и бюджетните въпроси. Започнаха и процедурите за наемане на европейски главен прокурор и на европейски прокурори. Комисията покани държавите членки да номинират своите кандидати за длъжността европейски прокурор до края на март 2019 г.

Консултации с участващите държави членки бяха провеждани по време на целия процес чрез експертната група, създадена в съответствие с Регламента за Европейска прокуратура.

#### *2.1.2. Регламент „Омнибус“*

Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 или регламентът „Омнибус“ беше приет на 18 юли 2018 г. С регламента „Омнибус“ се изменят съществуващият Финансов регламент, който определя цялостната рамка за управление на бюджета, и редица актове, регулиращи многогодишните програми на ЕС в различни области, включително политиката на сближаване. Следователно с регламента „Омнибус“ се преразглеждат финансовите правила на ЕС, за да бъдат опростени и ориентирани в по-голяма степен към резултатите. Той включва преработени текстове, чрез които се опростява използването на финансови инструменти в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове.

В член 61 от Финансовия регламент се дава ново определение на конфликта на интереси за всички финансови участници, изпълняващи бюджета на ЕС в различните режими на управление, включително на национално равнище. Това вероятно ще доведе до голямо увеличение на използването на „декларации за наличие на интереси“ от страна на финансовите участници, повишаване на прозрачността и засилване на доверието на обществеността.

### **2.2. Определяне на бъдещето: законодателни инициативи и инициативи относно политиката на европейските институции**

В следващия раздел е представен преглед на основните тенденции при инициативите относно политиката и законодателните инициативи на Комисията през 2018 г.

#### *2.2.1. Предложение на Комисията за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013*

На 23 май 2018 г. Комисията прие предложението си за изменение на избрани разпоредби от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013<sup>7</sup>. Преразглеждането на регламента е обосновано на първо място от необходимостта да се адаптира работата на OLAF към функционирането на бъдещата Европейска прокуратура. Освен това преразглеждането има за цел да се повиши ефективността на разследващата функция на OLAF, по-специално: i) като се изясни до каква

<sup>6</sup> C(2017) 2373 final.

<sup>7</sup> Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1).

степен законодателството на ЕС и националното законодателство се прилагат при извършването на проверки и инспекции на място, кодифицирайки по този начин съдебната практика на Общия съд; ii) като се подобри допустимостта на събираните от OLAF доказателства при последващи действия; и iii) се осигури ясно правно основание относно достъпа на OLAF до информация за банкови сметки чрез съдействието на националните компетентни органи.

Във връзка с бъдещите отношения с Европейската прокуратура в предложението на Комисията са предвидени задължения на OLAF за докладване, когато службата се натъкне на евентуална измама, попадаща в компетентността на Европейската прокуратура. В него също така се пояснява как и кога OLAF може да подкрепи или допълни действията на Европейската прокуратура по нейно искане и кога OLAF може да образува или да продължи административно разследване по собствена инициатива, за да се гарантира, че двата органа се допълват в най-голяма възможна степен, и да се осигури правилният баланс между наказателни и административни средства за защитата на бюджета на ЕС.

Предложението на Комисията представлява целево преразглеждане на Регламента за OLAF, което има за цел да гарантира, че измененията ще влязат в сила до края на 2020 г. — момента, в който Европейската прокуратура започне да функционира. На по-късен етап може да се предвиди по-машабно преразглеждане за модернизиране на правната рамка на OLAF.

През 2018 г. предложението на Комисията беше обсъдено в работната група на Съвета „Борба с измамите“ по време на българското и на австрийското председателство. На финландското председателство е предоставен мандат да започне неформални преговори с Парламента (тристранни срещи) през есента на 2019 г. Европейският парламент прие своя доклад относно предложението на Комисията на 16 април 2019 г.<sup>8</sup>

*2.2.2. Предложение на Комисията за регламент относно защитата на бюджета на Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки*

На 2 май 2018 г. Комисията предложи Регламент относно защитата на бюджета на

Съюза в случаите на широко разпространено незачитане на принципите на правовата държава в държавите членки. Предложението се основава на разбирането, че спазването на принципите на правовата държава е съществена предпоставка за спазване на принципите на доброто финансово управление. Съгласно предложението ЕС може да спира, намалява или ограничава достъпа до финансиране от ЕС по пропорционален начин. Когато взема решение да започне такава процедура, Комисията ще взема предвид необходимата информация, включително решения на Съда на Европейския съюз, доклади на Сметната палата, както и заключения на съответните международни организации. На засегнатата държава членка ще се предоставя възможността да представи своята позиция, преди да бъде взето решение. Държавите членки ще продължат да бъдат обвързани от съществуващите задължения да изпълняват програмите и да извършват плащания към крайни получатели или бенефициери. В момента предложението се обсъжда от Съвета и Парламента.

*2.2.3. Хоризонтални разпоредби за защита на финансовите интереси на ЕС (разпоредби за ЗФИ) във всички предложения на Комисията относно МФР*

OLAF, в тясно сътрудничество с разплащателните отдели и централните служби на Комисията, въведе стандартни разпоредби за защита на финансовите интереси на ЕС във всички законодателни предложения на Комисията за разходни програми за периода след 2020 г., подлежащи на пряко, непряко и споделено управление. Съгласно тези разпоредби финансовите интереси на ЕС трябва да бъдат защитени чрез пропорционални мерки, включително предотвратяване, разкриване, коригиране и разследване на нередности и измами. Освен това всички лица или субекти, получаващи средства от ЕС, следва да оказват пълно сътрудничество за защита на финансовите интереси на ЕС, да предоставят необходимите права и достъп на Комисията, на OLAF, на Европейската прокуратура и на Европейската сметна палата и да гарантират, че всички трети страни, участващи в усвояването на средства от ЕС, предоставят равностойни права.

*2.2.4. Борба с корупцията в ЕС*

През 2018 г. борбата с корупцията беше приоритет в процеса на европейския семестър за икономическо управление. Четиринадесет

<sup>8</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383\\_BG.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_BG.html).



доклада за държавите<sup>9</sup> включваха оценка на правната, политическата и институционалната среда за борба с корупцията, включително напредъка и оставащите предизвикателства.

Шест държави членки също така получиха специфични за държавата препоръки за активизиране на борбата с корупцията, преодоляване на слабостите при обществените поръчки, укрепване на антикорупционната рамка, по-ефективно предотвратяване и възпиране на корупцията, предотвратяване на конфликтите на интереси и повишаване на отчетността на равнище прокуратура и полиция.

В резултат на покана за представяне на предложения бяха отпуснати безвъзмездни средства по седем мерки на обща стойност 2,2 милиона евро за проекти, предлагащи действия в областта на борбата с корупцията.

През 2018 г. Комисията, заедно с OLAF, участва активно в няколко европейски и международни форума за борба с корупцията като Конвенцията на ООН срещу корупцията, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Работната група за борба с корупцията на G-20 и Европейски партньори срещу корупцията (EPAC)/Европейска мрежа от звена за контакт срещу корупцията (EACN).

#### 2.2.5. Международно сътрудничество

За да се бори по-ефективно с измамите в ущърб на бюджета на ЕС извън границите на ЕС, Комисията продължи да включва разпоредби за борба с измамите в споразуменията с трети държави и в образците на споразумения за финансов принос с международните финансови институции и други международни организации.

През 2018 г. OLAF организира две специални събития в подкрепа на държави извън ЕС:

- годишния си семинар (проведен в Босна и Херцеговина през юни 2018 г.) за партньорски органи в държавите кандидатки и потенциални кандидатки относно най-добрите практики за успешно разследване на измами; и<sup>i</sup>
- семинар (юли 2018 г.) с участието на всички съответни служби за борба с измамите в Украйна в рамките на Споразумението за асоцииране между ЕС и Украйна.

OLAF също така подписа две споразумения за административно сътрудничество съответно с Африканската банка за развитие и Службата на

главния инспектор на Агенцията на САЩ за международно развитие (USAID).

#### 2.2.6. Стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ) и новият пакет в областта на управлението

През 2018 г. Комисията изготви нова СКБИ, която да замени стратегията, приета на 24 юни 2011 г.<sup>10</sup>, чиято цел е да подобри предотвратяването, разкриването и разследването на измами и да гарантира, че подходящото санкциониране, възстановяване на средства и възпиране заемат челно място в дневния ред на Комисията.

Новата стратегия, приета на 29 април 2019 г., се основава на задълбочена оценка на риска, която определи като основни области, нуждаещи се от подобрене, събирането и анализа на данни за измами, сътрудничеството между отделите на Комисията и вътрешноведомствения надзор по въпросите на измамите в рамките на Комисията. Поради това тези аспекти са поставени в центъра на новата СКБИ. Те също така са съгласувани с вътрешноинституционалната оценка на предходната стратегия.

До края на 2018 г. бяха осъществени подобрения на управлението<sup>11</sup>, като ролята на Общия управителен съвет на Комисията беше засилена също и в областта на борбата с измамите.

#### 2.2.7. Изпълнение на програма „Херкулес“

Програма „Херкулес III“ за периода 2014—2020 г.<sup>12</sup> насърчава дейности за борба с измамите, корупцията и всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС. През 2018 г., петата година от нейното изпълнение, беше предоставен на разположение<sup>13</sup> бюджет в размер на 15,35 милиона евро за:

- финансиране на действия за укрепване на оперативния и техническия капацитет на митническите и полицейските сили в държавите членки, както и ИТ подкрепа (75 % от бюджета на програмата); и

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_bg](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_bg).

<sup>10</sup> COM(2011) 376 final.

<sup>11</sup> Вж. Съобщение до Комисията „Рационализиране и укрепване на корпоративното управление в рамките на Европейската комисия“, C(2018)7704 final, 21.11.2018 г.

<sup>12</sup> Регламент (ЕС) № 250/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за създаване на програма за насърчаване на дейности в областта на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (програма „Херкулес III“) и за отмяна на Решение № 804/2004/ЕО (ОВ L 84, 20.3.2014 г., стр. 6).

<sup>13</sup> Решение C(2018)1763 final на Комисията от 28 март 2018 г.

- обучителни дейности и конференции, включително обучение по цифрова криминалистика на персонала, нает от правоохранителните агенции в държавите членки и държавите партньори (25 % от бюджета).

Бенефициерите на безвъзмездните средства по програма „Херкулес III“ отчитат значителни успехи, постигнати с помощта на оборудването и обучението, финансирани по програмата<sup>14</sup>, като например:

- изземване на контрабандни и фалшифицирани цигари и тютюневи изделия;
- откриване на нови схеми за измами и мрежи на организирани престъпни групи; и
- подобрени операции и по-бързо разследване на нередности и корупция, извършени спрямо финансовите интереси на ЕС.

## 2.3. Съдебна практика на Съда на Европейския съюз

### 2.3.1. *Sigma Orionis* срещу Комисията

През 2018 г. едно решение на Общия съд обогати съдебната практика в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС по отношение на провежданите от OLAF проверки и инспекции на място.

По делото *Sigma Orionis/Комисия*<sup>15</sup> Съдът разясни приложимото законодателство по време на такива проверки и инспекции на място.

Съдът постанови, че при липса на възражение от страна на икономическия оператор OLAF провежда проверките и инспекциите на място въз основа на Регламент № 883/2013 и Регламент № 2185/1996, както и на писмено разрешение от генералния директор на OLAF. Правото на ЕС има предимство пред националното право, когато даден въпрос е уреден с регламенти № 883/2013 и № 2185/1996. Освен това Съдът заключи, че разпоредбите (на Регламент № 2185/1996) относно възможността засегнатият икономически оператор да се противопостави на дадена проверка не предполагат наличието на „право на противопоставяне“, а просто предвиждат, че като последица от това проверката може да му бъде наложена със

<sup>14</sup> За подробности вж. работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка v).

<sup>15</sup> Решение от 3 май 2018 г., *Sigma Orionis/Комисия*, дело T-48/16, ECLI: ECLI:EU:T:2018:245.

съдействието на националните органи (въз основа на националното право). Що се отнася до процесуалните гаранции, Съдът припомни, че OLAF трябва да зачита основните права, както са определени в правото на ЕС и в частност в Хартата.

По мнение на Комисията тези важни разяснения на Съда ще помогнат да се повиши ефикасността на разследванията на OLAF.

### 2.3.2. *Съдебна практика, свързана със Системата за ранно откриване и отстраняване*

Съдът потвърди валидността на Системата за ранно откриване и отстраняване (EDES)<sup>16</sup>, създадена през 2016 г., както по отношение на ранното откриване (решение на Общия съд от 24 октомври 2018 г. по дело T-477/16, *Epsilon International/Комисия*), така и в частта ѝ относно отстраняването (решение на Общия съд от 8 ноември 2018 г. по дело T-454/17, „*Pro NGO!*“/ *Комисия*)<sup>17</sup>.

## 2.4. Мерки, предприети от държавите членки

### 2.4.1. *Общ преглед на мерките, предприети от държавите членки*

В настоящото обобщение се прави преглед на тенденциите и приоритетите при мерките за борба с измамите в държавите членки, но той не е изчерпателен. От държавите членки беше поискано да докладват максимум три мерки за борба с измамите, но някои от тях може да са предприели повече от три мерки<sup>18</sup>.

През 2018 г. държавите членки докладваха 71 мерки<sup>19</sup> за защита на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите. Мерките обхващат целия цикъл на борбата с измамите, главно в областта на споделеното управление и обществените поръчки, но също и в областта на конфликта на интереси, корупцията и стратегиите за борба с корупцията, финансовите престъпления, митниците и незаконната търговия. Повечето мерки бяха насочени към „предотвратяване“ и „разкриване“. Около една трета от

<sup>16</sup> Вж. точка 7.

<sup>17</sup> За по-подробен анализ на съдебната практика на Съда на Европейския съюз вж. работния документ на службите на Комисията, бележка под линия 1, точка v).

<sup>18</sup> Докладваните мерки са подробно анализирани в работния документ на службите, посочен в бележка под линия 1, точка i).

<sup>19</sup> Някои от тях бяха част от пакет, включващ например законодателни, административни, оперативни или организационни мерки, приети заедно, за да се прилагат на различни равнища в институционалната структура на държавата. По този начин общият брой на докладваните мерки възлиза на 111.

докладваните мерки засягаха също така „разследване и наказателно преследване“ и „възстановяване на средства и санкции“.

По-голямата част от мерките (64 %) бяха по-скоро секторни, а не междусекторни (36 %). От секторните мерки 14 засягаха приходите в областта на данъчните измами и митниците. Други 31 засягаха разходите, обхващащи всички области на бюджета. Секторните мерки ще бъдат разгледани в точките, посветени на различните области на бюджета, а настоящият раздел е съсредоточен върху междусекторните мерки.

#### 2.4.1.1. Национални стратегии за борба с измамите (НСБИ)

До края на 2018 г. общо 11 държави членки<sup>20</sup> бяха приели национална стратегия за борба с измамите и я бяха изпратили на Комисията. **Комисията приканва още веднъж останалите държави членки да изготвят такива стратегии** в съответствие с констатациите на Сметната палата в нейния Специален доклад № 06/2019.

#### 2.4.1.2. Подобряване на прозрачността, борбата с корупцията и конфликта на интереси в областта на обществените поръчки

През 2018 г. бяха приети тринадесет мерки от 10 държави членки<sup>21</sup> в областта на обществените поръчки. Те бяха насочени към справяне с корупцията и конфликта на интереси и към повишаване на прозрачността. Приблизително половината от тези мерки включваха законодателни актове за изясняване или консолидиране на съществуващите правила или за адаптиране на националните системи към развитието в законодателството на ЕС. Докладвани бяха също организационни и оперативни мерки, които се занимават главно с обучителни дейности и с въвеждането на нови ИТ инструменти.

#### 2.4.1.3. Други мерки

Другите докладвани междусекторни мерки се отнасяха главно за финансовата и организираната престъпност<sup>22</sup>, по-специално с оглед създаването на Европейската прокуратура<sup>23</sup>. Латвия продължи своята тригодишна национална кампания за борба с

измамите (#FraudOff!) за повишаване на обществената осведоменост и насърчаване на нулева толерантност по отношение на измамите.

Две държави членки докладваха мерки, отнасящите се за техните системи за вътрешен контрол<sup>24</sup>. Швеция предостави информация за годишната програма на своя Съвет за защита на финансовите интереси на Европейския съюз (SEFI), а Хърватия — за международна конференция, посветена на управлението на нередностите.

Три държави членки съобщиха за мерки в областта на приходите и разходите в някои сектори<sup>25</sup>:

- италианската икономическа и финансова полиция изготви конкретни оперативни планове за борба с длъжностното присвояване, неоснователните искания и/или получаване на средства от ЕС и измамите с ДДС;
- Словения засили сътрудничеството между органите, управляващи финансовите интереси на ЕС, и правоприлагащите и съдебните органи; и
- Обединеното кралство докладва мярка, насочена към данъчните измами и защитата на Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD).

#### 2.4.2. Изпълнение на препоръките от 2017 г.

В доклада относно ЗФИ от 2017 г. Комисията отправи две групи препоръки към държавите членки; едната от тях е насочена към областта на приходите, а другата към областта на разходите.

<sup>20</sup> България, Гърция, Италия, Латвия, Малта, Румъния, Словакия, Унгария, Франция, Хърватия и Чехия докладват за наличие на НСБИ в миналото, но тя вече не е актуална.

<sup>21</sup> България, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Румъния, Унгария, Финландия и Чехия.

<sup>22</sup> Унгария и Швеция.

<sup>23</sup> Чехия, Румъния и Гърция.

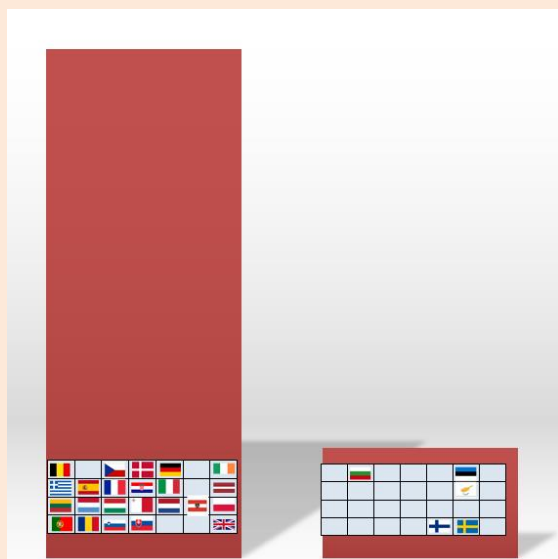
<sup>24</sup> Белгия и Швеция.

<sup>25</sup> Въпреки че държавите членки не ги определят изрично като междусекторни мерки, най-уместно е те да бъдат посочени в настоящия раздел.



Комисията препоръча държавите членки<sup>26</sup>:

(1) да продължат да бъдат бдителни по отношение на риска от занижени оценки

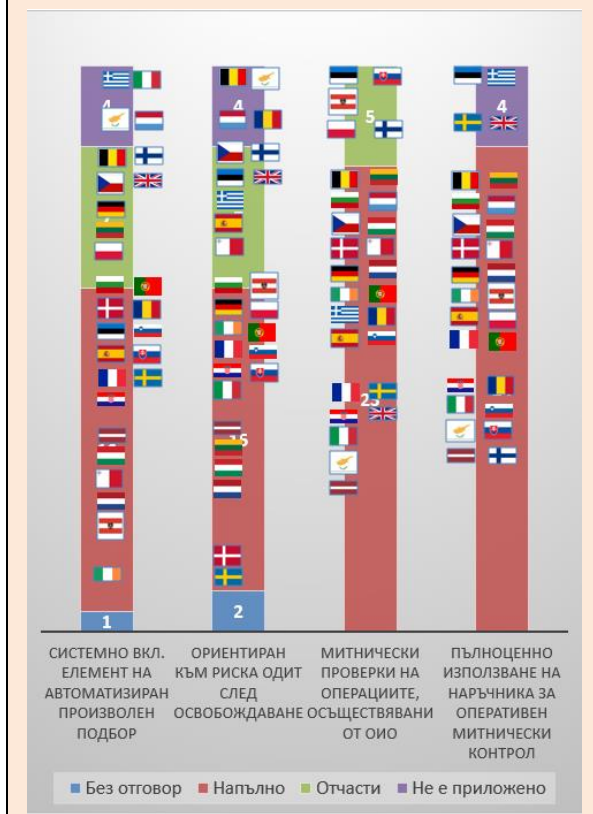


Пълно прилагане Частично прилагане

(2) да подобрят митническия контрол

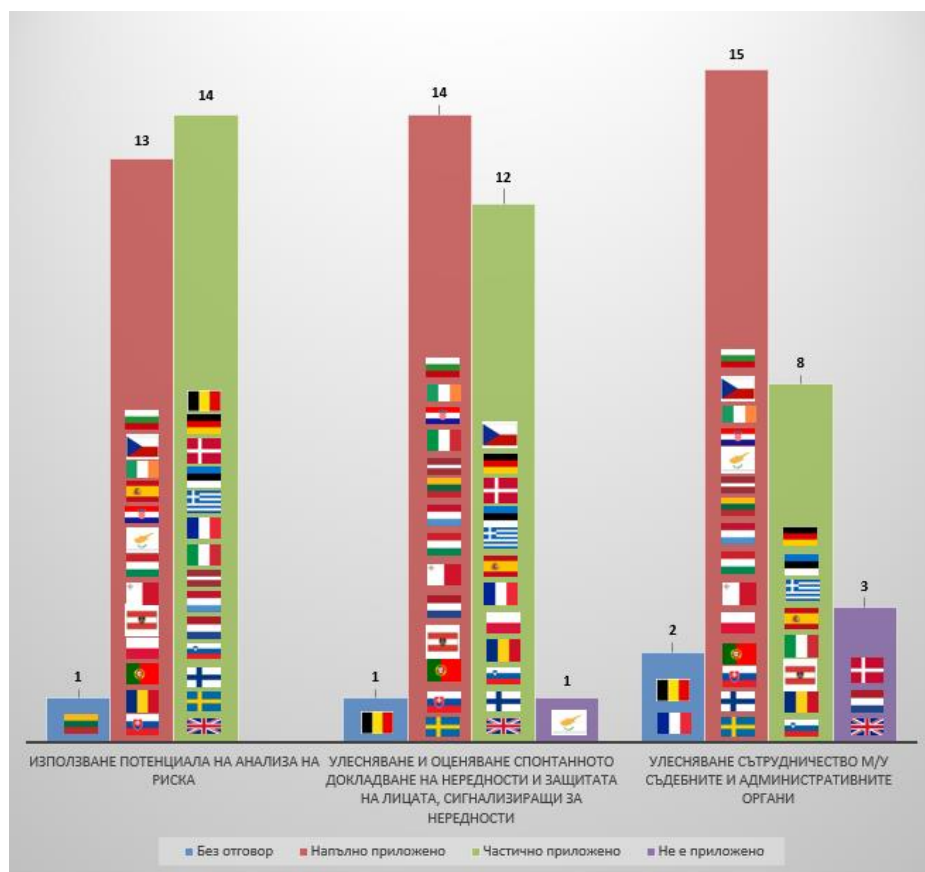


(3) да приемат други мерки за засилване на управлението на риска в областта на митниците



<sup>26</sup> Подробен анализ на отговорите може да бъде намерен в работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия **Error! Bookmark not defined.**, точка iii).

По отношение на разходната част от държавите членки бе поискано:



Като цяло последващите действия в отговор на препоръките сочеха, че повечето държави членки са постигнали напредък. Резултатите показаха ефективни последващи действия по приходната част на бюджета. По отношение на разходната част обаче очевидно има все по-голяма необходимост от по-активно сътрудничество между органите, занимаващи се със защитата на финансовите интереси на ЕС.

Повечето държави членки въведоха редица инструменти и процедури за събиране на сведения от лица, подаващи сигнали за нарушения, и за гарантиране на тяхната анонимност. Въпреки това често изглежда, че липсва координиране или хармонизиране на централно равнище на правилата и подходите, дори на национално ниво. Директивата относно защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения на правото на Съюза, договорена между съзаконодателите през април 2019 г.<sup>27</sup>, ще помогне да се попълнят някои от оставащите празнини.

Друга потенциална област за подобрение е сътрудничеството между административните и правоприлагащите органи и съдебната власт. Националните координационни служби за борба с измамите могат да играят важна роля за насърчаването и поддържането на такова сътрудничество, също и с оглед създаването на Европейската прокуратура. Това беше подчертано и от Сметната палата в нейния Специален доклад № 06/2019.

## 2.5. Резюме на статистическите данни относно откритите нередности и измами<sup>28</sup>

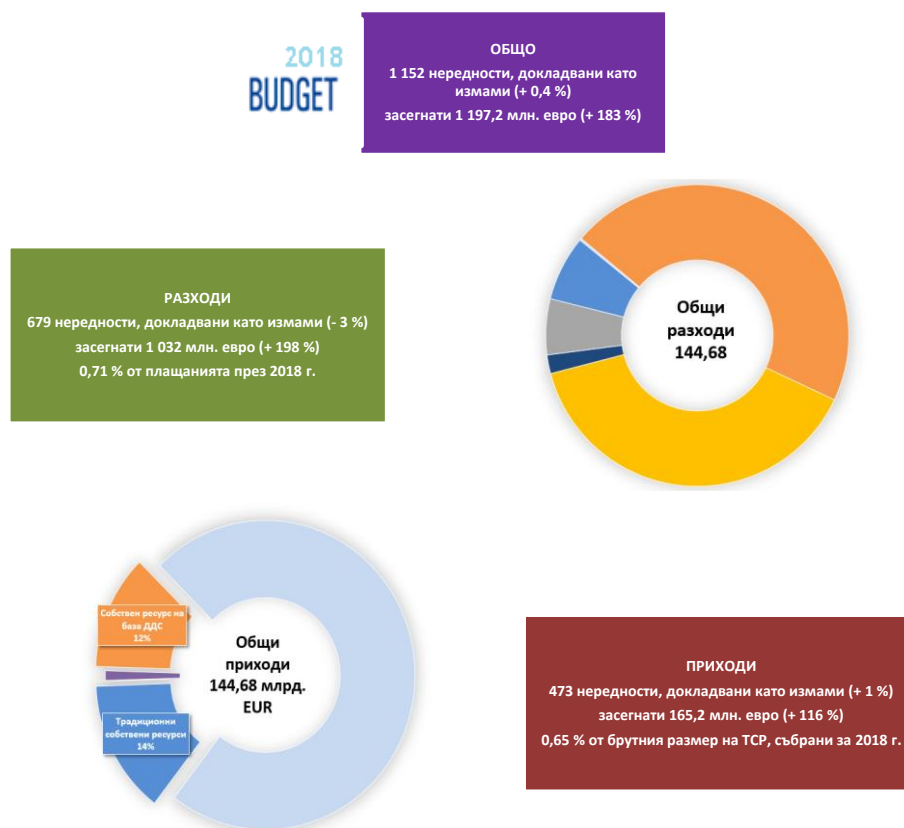
През 2018 г. на Комисията бяха докладвани общо 11 638 свързани или несвързани с измами нередности, което е с 25 % по-малко, отколкото през 2017 г. Те бяха на стойност приблизително 2,5 милиарда евро, което представлява запазване на равнището от предходната година.

Откриването и докладването на нередност предполага, че са били предприети корективни мерки за защита на финансовите интереси на ЕС и че когато е уместно, са образувани наказателни производства, ако се подозира измама.

<sup>27</sup> Договорената неокончателна редакция на текста е на разположение на адрес [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_BG.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_BG.html).

<sup>28</sup> За подробен анализ на докладваните нередности вж. работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

Фигура 1: Нередности, докладвани като измами през 2018 г.



### 2.5.1. Открити свързани с измами нередности

Броят на нередностите, докладвани като измами (който включва случаите на подозрения за измами и установени измами), и свързаните с тях суми не представляват пряк показател за равнището на измамите, засягащи бюджета на ЕС. Те показват само колко случаи на потенциални измами се откриват и докладват от държавите членки и органите на ЕС.

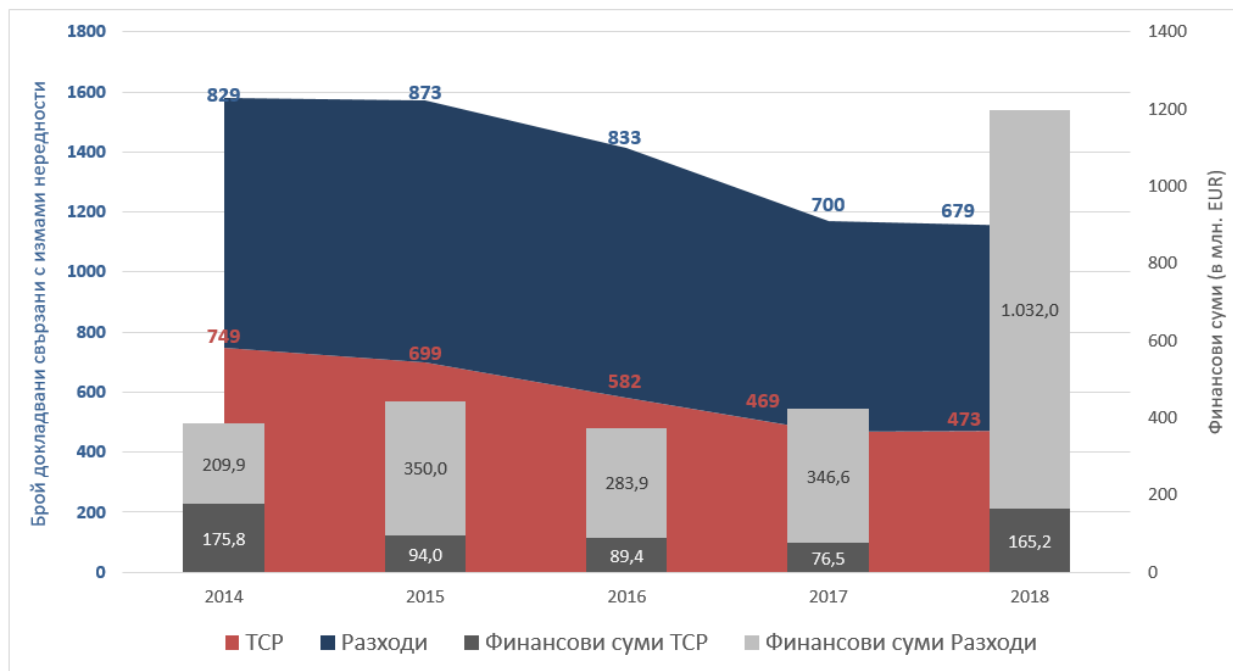
През 2018 г. общо 1 152 нередности бяха докладвани като измами (т.е. 10 % от всички открити и докладвани нередности)<sup>29</sup>, засягащи приблизително 1 197,2 милиона евро (представляващи 48 % от всички финансови суми, засегнати от нередности)<sup>30</sup>, като те засягат и разходите, и приходите, както е показано на фигура 1.

Броят на нередностите, свързани с измами, докладвани през 2018 г., се запази стабилен в сравнение с 2017 г., но засегнатите финансови суми нараснаха значително със 183 %. За петгодишния период (2014—2018 г.) това е с 27 % по-малко, отколкото през 2014 г., и с 16 % под средното равнище за петгодишния период. Финансовото отражение се колебае значително (вж. фигура 4), тъй като може да се влияе от отделни случаи, засягащи големи суми. Причините за рязкото увеличение през 2018 г. са свързани с политиката на сближаване и поради това са разгледани в точка 4.3.2.1.

<sup>29</sup> Този показател представлява „честота на измамите“. Вж. раздел 2.3.2 от работния документ на службите на Комисията, озаглавен *Методология за статистическа оценка на докладваните нередности за 2015 г.*, SWD(2016) 237 final.

<sup>30</sup> Този показател представлява „сума на измамите“. Вж. раздел 2.3.3 от документа, посочен в бележка под линия **Error!**  
**Bookmark not defined.**

Фигура 2: Нередности, докладвани като измами, и свързаните с тях суми, 2014—2018 г.



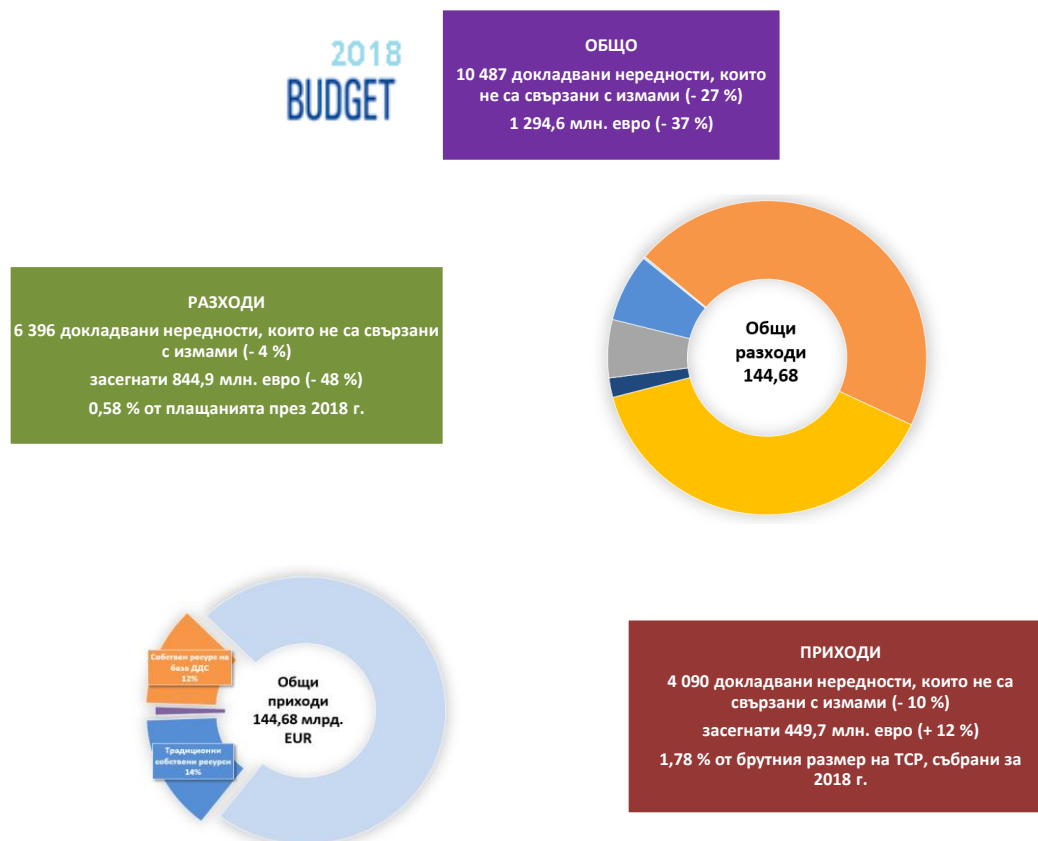
Разбивката на нередностите, докладвани като измами през 2018 г., по държави членки и бюджетни сектори, е дадена в приложение 1.

### 2.5.2. Открити и докладвани несвързани с измами нередности

През 2018 г. Комисията беше уведомена за 10 487 нередности, за които е докладвано, че не са измами (с 27 % по-малко, отколкото през 2017 г.). Стойностите са намалели за всички сектори, освен за предприсъединителния период. Съответните финансови суми са намалели с 37 % на около 1,3 милиарда евро, както е показано на фигура 3.

Разбивката на докладваните през 2018 г. нередности, които не са свързани с измами, по държави членки и бюджетни сектори, е дадена в приложение 2.

Фигура 3: Докладвани през 2018 г. нередности, които не са свързани с измами



### 2.5.3. Разследвания на OLAF

През 2018 г. OLAF откри 219 разследвания и приключи 167, като препоръча финансови възстановявания на стойност 371 милиона евро. В края на годината имаше 414 текущи разследвания<sup>31</sup>.

## 3. ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ — ПРИХОДИ

### 3.1. Мерки на институциите на ЕС за борба с измамите — в областта на приходите

#### 3.1.1. Административна взаимопомощ

##### 3.1.1.1. Информационна система за борба с измамите (AFIS)

AFIS<sup>32</sup> е общо понятие, използвано за набор от ИТ приложения за борба с измамите, управлявани от Европейската комисия (OLAF), чрез които се създават контакти с компетентните органи в държавите членки, като се осигурява навременен и сигурен

обмен на информация, свързана с измамите, между компетентните национални администрации и администрации на ЕС. Порталът AFIS е единна и обща инфраструктура за предоставяне на долупосочените услуги на близо 8 800 регистрирани крайни ползватели в повече от 1 900 компетентни служби от държавите членки, трети държави партньори, международни организации, отдели на Комисията и други институции на ЕС. Проектът за AFIS обхваща две основни области: i) взаимопомощ по митнически въпроси; и ii) управление на нередностите (обхващащо няколко разходни сектора).

AFIS подкрепя взаимопомощта по митнически въпроси чрез защитената система за обмен на информация в реално време VOCU (Virtual Operations Coordination Unit — блок за виртуално съгласуване на операциите), използвана за съвместни митнически операции, защитена електронна поща (AFIS-Mail), бази данни, като CIS + (Customs Information System — митническа информационна система) и FIDE (база данни за идентифициране на преписки по митнически разследвания), и инструменти за анализ, като A-TIS (Информационна система за

<sup>31</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_bg](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_bg).

<sup>32</sup> Правното ѝ основание е Регламент (ЕО) № 515/97, изменен с Регламент (ЕС) 1525/2015.

борба с измамите при движението на стоки в режим транзит).

Системата за управление на нередностите (IMS) представлява защитен електронен инструмент, който подпомага държавите членки в изпълнението на задължението им да докладват откритите нередности в усвояването на средства от фондовете в областта на земеделието, структурните фондове, сближаването и рибарството, фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи (ISF) и Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD), както и в усвояването на предприсъединителна помощ. Тя подпомага управлението и анализа на нередностите.

### 3.1.1.2. Съвместни митнически операции

В допълнение към разследванията си по случаи на измами с приходи, OLAF координира мащабни съвместни митнически операции (СМО) с участието на оперативни партньори от ЕС и международни оперативни партньори. СМО представляват

целени действия с ограничена продължителност, предназначени за борба с контрабандата на чувствителни стоки и с измамите в конкретни рискови области и/или по определени търговски пътища.

През 2018 г. OLAF предостави подкрепа по 5 СМО. Модулът VOCU на AFIS беше използван за сигурен обмен на информация в четири от тези СМО. В допълнение към необходимата подкрепа за съответните държави при провеждането на координирани действия чрез постоянната техническа инфраструктура на ОЛАФ, ИТ и комуникационни инструменти, OLAF предоставя и стратегически анализ, административна и финансова подкрепа.

Тези операции: i) спомагат за подобряване на ефективността на митническите служби при извършването на целени проверки на европейско равнище; ii) установяват къде се крият рисковете по определени търговски пътища; iii) защитават обществеността и законния бизнес, като предотвратяват влизането на незаконни продукти в ЕС; и iv) защитават публичните финанси на ЕС.

Фигура 4 представя обобщение на тези операции.

**Фигура 4: СМО през 2018 г.**

Операция	Участващи държави	Обхват	Резултати
<b>СМО „POSEIDON“</b>	Организирана от италианските митнически органи в сътрудничество с OLAF	Измами с приходи	Оценката е в ход
<b>Съвместна операция за граничен контрол „JANUS“</b>	Организирана съвместно от Мисията на Европейския съюз за оказване на съдействие в областта на граничния контрол в Молдова и Украйна (EUBAM) и OLAF	Контрабанда на тютюневи изделия по източната граница на ЕС	Конфискация на повече от 7 милиона къса цигари
<b>Регионална СМО „MARCO“</b>	Регионална операция за морско наблюдение, координирана от френските митнически служби, в района на Атлантическия океан	Разкриване на незаконен трафик на чувствителни стоки по море	Проверени са над 200 плавателни съда с нестопанско предназначение
<b>Съвместно действие „HANSA“</b>	Ръководено от митническите служби на Обединеното кралство в сътрудничество с Европол. OLAF предостави системата AFIS за сигурен обмен на информация и взе участие в операцията	Вътрешно движение на незаконни акцизни стоки, главно цигари	Конфискации на голям брой цигари и други тютюневи изделия
<b>Операция „SILVER AXE III“</b>	Организирана от Европол със съдействието на OLAF и участието на митнически и полицейски служби и органи на службите за растителна защита от 27 държави	Внос и търговия в рамките на Съюза на фалшиви и незаконни продукти за растителна защита	Конфискация на 360 тона незаконни или фалшиви пестициди



### *3.1.2. Разпоредби за взаимопомощ и борба с измамите в международни споразумения*

Сътрудничеството с трети държави за предотвратяване, разкриване и борба с нарушенията на митническото законодателство се основава на споразумения за административна взаимопомощ (АВ) в митническата област. Понастоящем съществуват действащи споразумения с повече от 80 държави, включително с основни търговски партньори на ЕС, като САЩ, Китай и Япония. През 2018 г. влезе в сила Протоколът относно АВ с Нова Зеландия. В допълнение, преговорите с Меркосур (Аржентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай) и Чили бяха финализирани, а тези с Австралия, Азербайджан, Андора, Индонезия, Киргизстан и Узбекистан продължават.

Споразуменията за свободна търговия обикновено съдържат клауза за борба с измамите, която позволява временно оттегляне на тарифните преференции за даден продукт в случай на тежки митнически измами и трайна липса на адекватно сътрудничество за борба с тях. OLAF активно допринася в преговорите за подобни клаузи. През 2018 г. беше договорена клауза на техническо равнище с Меркосур и Нова Зеландия. Клаузата ще бъде въведена и в осъвремененото споразумение за свободна търговия с Мексико.

Споразумението на СТО за улесняване на търговията (Споразумението от Бали), по което ЕС е страна, е в сила от 2017 г. насам. Член 12 относно митническото сътрудничество предвижда допълнителни възможности за обмен на информация с трети държави за целите на проверката на декларации за внос или износ, когато има основателни причини за съмнения в истинността или точността на декларацията.

### *3.1.3. Борба с незаконната търговия с тютюневи изделия*

В допълнение към своята правоприлагаща роля в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия, OLAF също така подпомага укрепването на политиката на ЕС в тази област.

**План за действие** — на 7 декември 2018 г. Европейската комисия представи нов план за

действие<sup>33</sup>, който да даде възможност на Европейския съюз да продължи борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия — явление, което лишава ЕС и неговите държави членки от приблизително 10 милиарда евро публични приходи всяка година. В плана за действие са очертани конкретни стъпки за справяне както с предлагането, така и с търсенето на незаконни тютюневи изделия. Освен това, както и предшестващият го план, вторият план за действие предлага както мерки в областта на политиката, така и оперативни мерки за правоприлагане, тъй като само комбинация от тях би могла да доведе до трайно намаляване на незаконната търговия с тютюневи изделия. Новият план за действие се основава на анализа на стратегията от 2013 г. за засилване на борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия. Той осигурява приемственост, като поддържа вниманието върху Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия (Протокола към РККТ) в световен мащаб и успешното прилагане на новата система за проследяване на тютюневи изделия в ЕС.

**Протокол към РККТ** — протоколът ще помогне ефективно за ограничаване на незаконната търговия единствено ако се прилага и от трети държави, които са основният източник на незаконни тютюневи изделия или са транзитни държави по маршрутите за контрабанда. Комисията активизира усилията си за популяризиране на Протокола извън ЕС, като същевременно подпомага държавите членки за бързото приключване на техните вътрешни процедури за ратификация. OLAF участва в тези дискусии на европейската и международната сцена.

Протоколът към РККТ влезе в сила на 25 септември 2018 г. Европейската комисия, водена от OLAF и в тясно сътрудничество с председателството на Съвета, взе участие в първото заседание на страните по протокола, което се проведе от 8 до 10 октомври 2018 г. Страните взеха решение да се съсредоточат върху гарантиране сигурността на веригата на доставки на тютюневи изделия и международното сътрудничество, а OLAF ще продължи да допринася за тези усилия на международно равнище.

<sup>33</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-bg>

### 3.1.4. Сътрудничество в областта на борбата с измамите със Съвместния изследователски център (JRC)

При преследването на целите за борба с измамите в областта на митниците OLAF си сътрудничи тясно със Съвместния изследователски център на Комисията, по-специално по следните големи проекти:

**Инструмент за автоматизиран мониторинг (Automated Monitoring Tool — АТМ)** за анализ на „големи информационни масиви“. АТМ изчислява приблизителни оценки на базовите цени за стоки, внасяни в ЕС, за всяка комбинация от продукт, произход от трета държава и местоназначение в държава членка. Инструментът също така генерира автоматизирани сигнали за силно различаващи се от нормалните стойности на цените в търговските данни;

**Анализ на данни за митнически цели за борба с измамите (Data analysis for customs anti-fraud purposes — INTEL4CUSTAF)** — финансиранят по програма „Херкулес III“ проект INTEL4CUSTAF беше създаден през 2018 г. от OLAF след искания от страна на държавите членки. Проектът обединява отделите на Комисията и митническите органи на държавите членки за откриване на начините за най-успешно използване на новите и нововъзникващите източници на данни и аналитични техники. Като цяло този проект ще доведе до подобряване на аналитичния капацитет в целия ЕС в областта на борбата на митническите служби с измамите. В двата семинара, организирани през 2018 г., взеха участие широк кръг експерти и държави, които обсъдиха редица нужди и съществуващи подходи. До края на годината общността наброяваше около 100 експерти. Работата продължава през 2019 година.

**Съобщения за статуса на контейнера и анализ на декларациите за внос** — научната и технологична подкрепа на Съвместния изследователски център беше от съществено значение при проверката на спазването на Регламент (ЕС) 2015/1525 за изменение на Регламент (ЕО) № 515/97 по отношение на подаването на съобщения за статуса на контейнера (ССК). Бяха разработени няколко статистически показателя за непрекъснат мониторинг на качеството и пълнотата на ССК, подавани от морския отрасъл. Освен това в рамките на услугите Contraffice-SAD за периода януари 2017 г. — октомври 2018 г. са генерирани

191 сигнала за измама за потенциални случаи на избягване на плащането на мита на обща стойност 1,9 милиона евро. Тези сигнали за измама са резултат от направения от Съвместния изследователски център автоматичен анализ на над 4 милиона декларации за внос;

**Анализ на тютюна и управление на данни (TOBLAB)** — през 2015 г. OLAF сключи административно споразумение с JRC-Геел с наименование „Експлоатиране на лабораторно съоръжение и свързано с това управление на данни за анализ на тютюневи изделия“ (TOBLAB), финансирано по програма „Херкулес III“. TOBLAB ще осигури научна и техническа подкрепа за управлението на данните за резултатите от изпитванията. През 2018 г. в Съвместния изследователски център бяха извършени 103 анализа на тютюн и тютюневи изделия.

### 3.1.5. Борба с измамите с ДДС<sup>34</sup>

**Изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на ДДС**

През октомври 2018 г. бяха въведени редица изменения<sup>35</sup> в правната рамка за административно сътрудничество и борба с измамите в областта на ДДС (Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета) с цел да се увеличи капацитетът на държавите членки за справяне със схемите за измами с ДДС, които причиняват най-големи загуби, и да се намали неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС, което през 2016 г. достигна 147,1 милиарда евро. Основните мерки са следните:

- Съвместни административни разследвания

Провеждането на административно разследване е неразделна част от борбата с измамите с ДДС. Този нов инструмент за сътрудничество бе въведен с цел

<sup>34</sup> На 25 май 2018 г. Европейската комисия прие предложение COM(2018) 329 по отношение на въвеждането на подробни технически мерки за функционирането на окончателната система на ДДС за данъчно облагане на търговията между държавите членки, което според обяснителния меморандум ще намали презграничните измами с ДДС с до 41 милиарда евро годишно. Това предложение все още се обсъжда в Съвета.

<sup>35</sup> Регламент (ЕС) 2018/1541 на Съвета от 2 октомври 2018 година за изменение на регламенти (ЕС) № 904/2010 и (ЕС) 2017/2454 по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност, ОВ L 291, 16.10.2018 г., стр. 1.



повишаване на капацитета на данъчните администрации да проверяват трансграничните доставки. Той позволява на две или повече данъчни администрации да формират един екип, който да разследва трансграничните сделки на едно или повече свързани данъчно задължени лица, осъществяващи трансгранична дейност.

Освен това, когато поне две държави членки считат, че е необходимо административно разследване на сумите, декларирани от данъчно задължено лице, което не е установено на тяхна територия, но подлежи на облагане там, държавата членка, в която е установено данъчно задълженото лице, следва да започне разследването, а отправящите искането държави членки следва да подпомагат държавата членка на установяване, като активно участват в разследването. Тази мярка е особено подходяща за борба с измамите в сектора на електронната търговия.

- Eurofisc

Мрежата Eurofisc беше създадена с цел бърз обмен на целенасочена информация между държавите членки за справяне с мащабни или нови схеми за измами с ДДС. За да ускори съвместната обработка и анализ на данни, понастоящем Комисията внедрява нов софтуер, наречен Transaction Network Analysis (TNA).

За да се увеличи максимално потенциалът на TNA за разкриване на мрежи за измами в целия ЕС, с изменения Регламент (ЕС) № 904/2010 се пояснява разпоредбата относно съвместната обработка и анализ на данни в рамките на Eurofisc. Участието в подобна обработка и анализ остава доброволно, но държавите членки трябва да предоставят на длъжностните лица на Eurofisc достъп чрез TNA до данните за вътресъюзни сделки в системите им за обмен на информация за ДДС, за да могат да бъдат идентифицирани потенциални мрежи за измами, включително такива, които включват търговци, установени в неучастващи държави членки.

Въз основа на измененията от 2018 г. мрежата Eurofisc ще координира административните разследвания, образувани въз основа на нейните анализи на риска. Длъжностните лица на Eurofisc често са първите, които биват предупредени за нови мрежи за извършване на измами, и притежават богат опит в областта на тежките измами с ДДС. Поради това те са в най-добра позиция да координират

съответните административни разследвания.

Регламент (ЕС) 2018/1541 също така създаде възможността длъжностните лица на Eurofisc да изпращат информацията относно тенденциите, рисковете и сериозните случаи, свързани с измами с ДДС, на Европол и OLAF за кръстосана проверка в техните регистри. Това обхваща по-специално измамите с ДДС, които причиняват най-големи загуби, като схемите за вътресъюзни измами с липсващ търговец (MTIC) и злоупотребите с митнически режим 42<sup>36</sup>, при които често участват престъпни организации. Те се възползват от международните си мрежи, за да създават усъвършенствани схеми MTIC с цел да източват пари от националните бюджети.

Сътрудничеството с правоприлагащите органи на ЕС позволява кръстосаната проверка на информацията от Eurofisc в регистрите за съдимост, базите данни и другата информация, съхранявана от OLAF и Европол, и ще спомага за идентифицирането на действителните извършители на измами и техните мрежи. OLAF получава по-конкретно необходимата информация в контекста на своите разследвания на митнически измами, които по своята същност са свързани с измамите с ДДС, като например злоупотребите с митнически режим 42.

- Разкриване пред OLAF и Европейската прокуратура на случаи на тежки измами с ДДС с участието на най-малко две държави членки

Държавите членки, участващи в Европейската прокуратура, следва да ѝ съобщават информацията относно най-тежките нарушения, свързани с ДДС, както е посочено в член 2, параграф 2 от Директивата относно ЗФИ. Това са случаи, включващи дейност в две или повече държави членки, с общи щети в размер най-малко на 10 милиона евро.

OLAF продължава да отговаря за административните разследвания на свързани или несвързани с измами нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС. Следователно мандатът и компетентността на службата, свързани с измамите с ДДС, надхвърлят случаите,

<sup>36</sup> Митнически режим 42 е режим, който дава възможност на вносителите да получат освобождаване от ДДС върху вноса при определени условия, когато внасяните стоки впоследствие се транспортират от държавата членка на внос в друга държава — членка на ЕС.

идентифицирани като най-тежки съгласно член 2, параграф 2. В допълнение, понеже не всички държави членки ще участват в Европейската прокуратура, OLAF ще продължи да провежда своите административни разследвания по отношение на неучастващите държави членки по същия начин, както преди<sup>37</sup>.

OLAF може също така да улеснява и координира разследванията на измами с ДДС, като използва своя мултидисциплинарен подход, както и като предоставя анализи и разузнавателна дейност. За тази цел държавите членки следва да съобщават на OLAF информацията относно нарушенията, свързани с ДДС, когато считат това за полезно за упражняването на нейния мандат.

- Споделяне с данъчните органи на данни по митнически режими 42/63

Считано от 2020 г. съответната информация относно митнически режим 42 и митнически режим 63<sup>38</sup>, подавана по електронен път с митническата декларация (например идентификационен номер за целите на ДДС, стойност на внасяните стоки, вид на стоките и т.н.), ще бъде споделяна от държавата членка на внос с митническите органи в държавата членка на клиента. Следователно митническите органи в двете държави ще могат да извършват кръстосана проверка на тази информация с информацията, съобщена от вносителя в неговата обобщена декларация и справка-декларация за ДДС, както и от получателя в неговата справка-декларация за ДДС. Това ще позволи незабавната проверка на вносителя, ако идентификационният номер за целите на ДДС на клиента, макар и валиден, е бил неправомерно използван от клиента, и ще позволи на данъчните органи да разкриват случаи на занижени оценки в момента на вноса.

- Споделяне с данъчните органи на данни за регистрацията на превозни средства

С измененията от 2018 г. беше въведен и обмен на данни за регистрацията на автомобили. Длъжностните лица на Eurofisc ще използват тази възможност за противодействие на трансграничните измами, свързани с продажбата на автомобили втора употреба, както и за бързо

идентифициране на лицата, извършили свързани с измами сделки, и местата на извършването им.

### **Споразумение между ЕС и Норвегия**

Споразумението между ЕС и Норвегия за административното сътрудничество и събирането на вземания в областта на ДДС влезе в сила на 1 септември 2018 г.

Целта на споразумението е засилване на сътрудничеството, борбата с измамите и събирането на вземания в областта на ДДС. То позволява на Норвегия да участва в съществуващите инструменти за сътрудничество между държавите членки, като например обмен на информация и административни разследвания, помощ за уведомяване по административен път, присъствие в административните служби и участие в административните разследвания, участие в някои работни области на Eurofisc, едновременни контролни действия, както и помощ за събиране на вземания.

### **3.2. Мерки на държавите членки за борба с измамите в областта на приходите**

Единадесет държави членки докладваха за мерки за борба с митническите и данъчните измами. Те включват:

- уточняване на рисковите показатели за справяне със занижената оценка в декларациите за внос<sup>39</sup>;
- фокусиране върху електронната търговия<sup>40</sup>;
- организационни мерки, насочени към създаване или увеличаване на способностите за разузнаване на отделите/звената<sup>41</sup>;
- въвеждане на нови ИТ инструменти<sup>42</sup>; и
- въвеждане на механизъм за разделно плащане с цел намаляване на измамите с ДДС<sup>43</sup>.

### **3.3. Статистически данни относно откритите нередности и измами — в областта на приходите**

На фигура 5 са представени основните статистически данни и констатации за

<sup>37</sup> Вж. също точка 2.2.1 относно сътрудничеството между OLAF и Европейската прокуратура.

<sup>38</sup> Реимпорт с едновременно допускане за свободно обращение и вътрешно потребление на стоки, които са предмет на нулева ставка за доставка до друга държава членка.

<sup>39</sup> Естония, Нидерландия, Португалия, Словакия и Словения.

<sup>40</sup> Естония и Нидерландия.

<sup>41</sup> Австрия, Латвия, Малта и Чехия.

<sup>42</sup> Финландия.

<sup>43</sup> Полша.

открити и докладвани нередности, свързани с ТСП. Както при нередностите, свързани с измами, така и при онези, които не са свързани с измами, намалението на броя на

докладваните случаи спрямо средния брой за петгодишния период за съжаление е съпътствано от увеличение на съответните суми.

**Фигура 5: ТСП — ключови факти и модели**



### 3.3.1. Открити свързани с измами нередности<sup>44</sup>

Броят на докладваните като измами нередности за 2018 г. е с 20 % по-малък от средния за петгодишния период (594 нередности за периода 2014—2018 г.). Установената и изчислена засегната сума на ТСП е с 37 % по-висока (120 милиона евро).

В предходния доклад бяха посочени открити в Обединеното кралство случаи на занижени оценки, които засягат приходите от ТСП. Докладът от разследването на OLAF, публикуван на 1 март 2018 г., хвърли светлина върху мащаба на измамите със занижени оценки, засягащи текстилни изделия и обувки, внесени от Китай през Обединеното кралство.

Вследствие на това разследване, както и на разследванията, проведени от Комисията в рамките на управлението на собствените ресурси, на 8 март 2018 г. Комисията реши да образува официално производство за

установяване на нарушение, като изпрати на Обединеното кралство официално уведомително писмо съгласно член 258 от ДФЕС. Случаят в крайна сметка беше отнесен до Съда на Европейския съюз на 7 март 2019 г. Поради това генералният директор на ГД „Бюджет“ включи резерв в Годишния доклад за дейността през 2018 г. за неточности в сумите от ТСП, прехвърлени в бюджета на ЕС от Обединеното кралство.

### 3.3.2. Открити несвързани с измами нередности

Броят на докладваните за 2018 г. нередности, несвързани с измами, е с 10 % по-нисък от средното равнище за петгодишния период (4 545 за периода 2014—2018 г.), но засегнатата сума е със 17 % по-висока (384 милиона евро).

Несвързаните с измами нередности са били откривани основно чрез проверки след митническото освобождаване. Митническият контрол преди или по време на освобождаването на стоките обаче продължава да бъде от решаващо значение за справяне със занижените оценки и разкриването на нови видове или схеми на измами или нередности. Доброволните признания стават все по-важен източник на разкриване на нередности.

<sup>44</sup> За информация относно възстановяването на сумите от ТСП, засегнати от измами и нередности, вж. SWD, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

#### 4. СЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ — РАЗХОДИ

##### 4.1. Секторни политики и мерки за борба с измамите на държавите членки, включващи няколко разходни сектора

Държавите членки докладваха няколко мерки, които се отнасят едновременно до различни фондове, най-вече европейските структурни и инвестиционните фондове (ЕСИФ)<sup>45</sup>. Някои от мерките обхващат и други фондове със споделено управление, като например ФУМИ, Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD) и Европейския фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ). Мерките се различават значително по своя характер и цел и варират от укрепване на предварителния контрол върху обществените поръчки, финансирани по европейски фондове<sup>46</sup>, до преглед на системите за събиране на вземания и финансови корекции<sup>47</sup>; от оценки на риска, червени флагове и ИТ инструменти (като ARACHNE)<sup>48</sup> до курсове за обучение по специфични междусекторни въпроси<sup>49,50</sup>.

##### 4.2. Селско стопанство — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите

###### 4.2.1. Селско стопанство — мерки на държавите членки за борба с измамите

Пет държави членки докладваха мерки за борба с измамите специално в сектора на селското стопанство. Те се отнасят до:

- план за действие за укрепване на управлението и контрола на обществените поръчки в областта на развитието на селските райони<sup>51</sup>;
- укрепване на структурата за борба с измамите на разплащателна агенция<sup>52</sup>;

<sup>45</sup> ЕСИФ като цяло обхващат политиките в областта на развитието на селските райони, рибарството и сближаването.

<sup>46</sup> Испания и Словакия.

<sup>47</sup> Гърция.

<sup>48</sup> Румъния и Испания.

<sup>49</sup> Обединеното кралство.

<sup>50</sup> За цялостен преглед вж. точка 5.1 от SWD, посочен в бележка под линия 1, точка i).

<sup>51</sup> Австрия.

<sup>52</sup> Италия

- изграждане на система за предупреждение за откриване на факти, сочещи измама или опит за измама<sup>53</sup>;
- подобряване на предотвратяването чрез осигуряване на пряко управление и надзор върху идентифицирането и контрола на земеделските земи и определянето на допустимите площи за финансово подпомагане от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР)<sup>54</sup>; и
- разработване на анализ на рисковете от измами с цел изготвяне на опис на рисковете от измами в различните процеси, като се използва шаблонът на Комисията за определяне на рисковете от измами<sup>55</sup>.

Две държави членки докладваха мерки, засягащи както селското стопанство, така и рибарството. Тези мерки се отнасят до:

- задълбочено проучване на установените нарушения и разработване на методология за санкционирането им<sup>56</sup>; и
- обучителни дейности, актуализиране на показателите за измами с оглед на предотвратяването им и изкуствено създадени условия за служителите на Агенция за селскостопанските пазари и развитие на селските райони<sup>57</sup>.

###### 4.2.2. Селско стопанство — статистически данни относно откритите нередности и измами

Общата селскостопанска политика (ОСП) обхваща два основни компонента (вж. фигура 7):

- пряка помощ (ПП) чрез преки плащания към земеделските стопани и мерки за подкрепа на пазара (МПП), финансирани от ЕФГЗ; и
- развитие на селските райони (РСР), финансирано основно от ЕЗФРСР.

ЕФГЗ следва годишен цикъл за изпълнение, докато ЕЗФРСР финансира многогодишни програми.

Тенденцията през последните пет години при нередностите, открити и докладвани от

<sup>53</sup> Люксембург.

<sup>54</sup> Словакия.

<sup>55</sup> Белгия.

<sup>56</sup> Литва.

<sup>57</sup> Словения.

държавите членки, се влияе от тези различия: при ПП е налице стабилна равномерна тенденция, докато при РСР е налице крива, достигаща връх през 2015 г. и отбелязваща спад след това. Анализът на нередностите, открити от държавите членки, потвърждава високото равнище на риска, свързан с инвестициите в МПП и РСР<sup>58</sup>, което съответства на основните констатации на Сметната палата и одитите на Комисията. Отражението върху плащанията на нередностите, засягащи ПП, е приемливо ниско, докато равнището на риска при РСР е високо. Въпреки това, в рамките на ПП най-висок коефициент на разкриване за цялата обща селскостопанска политика е отчетен при МПП.

**Фигура 6: Коефициенти на разкриване по компонент на ОСП**

Коефициенти на разкриване по компонент на ОСП		
Преки плащания: FDR: 0,01 % IDR: 0,07 % Общо: 0,1 %	Пазарни мерки: FDR: 1,07 % IDR: 1,37 % Общо: 2,4 %	Развитие на селските райони: FDR: 0,23 % IDR: 1,13 % Общо: 1,4 %

#### 4.2.2.1. Открити свързани с измами нередности

За отчетните години 2014—2018 основните тенденции при свързаните с измами нередности са доста стабилни.

Като абсолютен брой, по-голямата част от откритите потенциални измами и свързаните с тях финансови суми засягат РСР. Този превес става по-явен, ако се вземе предвид, че едва около 20 % от ресурсите на ОСП се насочват за РСР. Въпреки това, дори без да се отчитат няколко случая, включващи много големи суми, при МПП се наблюдават най-високият среден финансов размер на потенциалните измами и най-високите показатели, свързани с измамите (вж. фигура 6).

<sup>58</sup> Всички оценки, представени в настоящия раздел, се основават на констатациите, изложени подробно в глава 3 от работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

**Фигура 7: Селскостопанска политика — основни факти и цифри**

суми. Средната сума, свързана със случаите на ПП обаче, е по-висока. Отново няколко



Специфичният анализ за тази година на концентрацията на разкриване/докладване<sup>59</sup> от държавите членки във връзка с получените плащания показва, че няколко държави съобщават за значителен дял на свързаните с измами нередности, който не е пропорционален на разпределението на плащанията между държавите членки. Макар че при преките плащания това изглежда е свързано със специфичните въпроси на държавите, в които коефициентът на разкриване е най-висок, по отношение на МПП и РСР това би могло да се обясни с разнородните подходи към използването на наказателното право за защита на финансовите интереси на ЕС.

Това последно заключение изглежда се подкрепя и от анализа на процента на случаите, по които не са предприети действия<sup>60</sup>, който варира значително в различните държави членки и е по-висок в селското стопанство, отколкото в областта на политиката на сближаване. Съдебните органи изглеждат по-малко склонни да преследват предполагаеми престъпления в този сектор.

#### 4.2.2.2. Открити несвързани с измами нередности

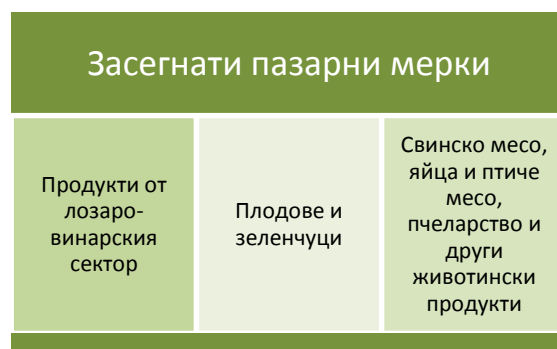
По принцип моделите, описани в раздел 4.2.2, се отнасят и за докладваните нередности, несвързани с измами. Свързаните с РСР нередности преобладават както като брой, така и от гледна точка на общите финансови

случая, свързани с пазарните мерки и включващи големи суми, допринесоха за тази по-висока средна стойност. Въпреки това, дори и без тези изключителни случаи, средният финансов размер на несвързаните с измами нередности при пазарните мерки през периода 2014—2018 г. е все още по-висок от този при случаите на РСР. Средната финансова сума на несвързаните с измами нередности, засягащи преки плащания към земеделските стопани, е най-ниската.

Сред най-повтарящите се открити и докладвани нередности, несвързани с измами, преобладават онези, свързани с изпълнението на подпомаганото действие, искания за плащане или документни доказателства.

МПП показват и най-високия коефициент на разкриване на нередности (IDR), следвани от РСР. Отново това е повлияно от няколко случая, включващи големи финансови суми.

**Фигура 8: Пазарни мерки, които са най-силно засегнати от нередности (свързани или несвързани с измами)**



<sup>59</sup> , Пак там, точка 3.4.3.

<sup>60</sup> , Пак там, точка 3.4.4.

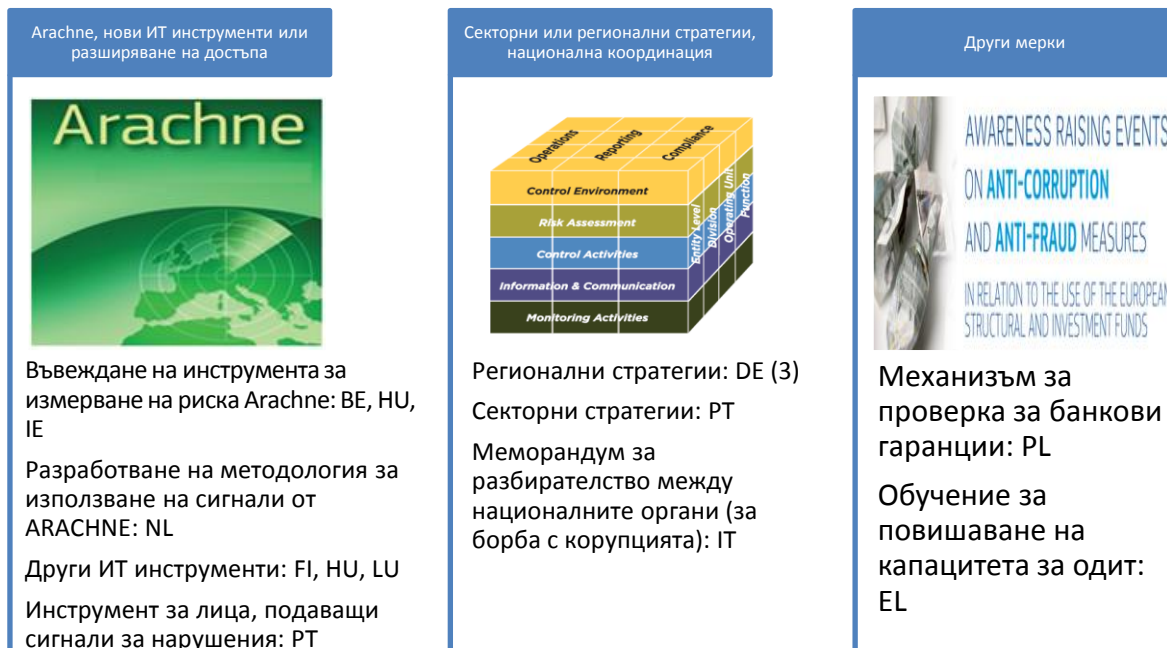


#### 4.3. Политиката на сближаване и рибарството — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите

##### 4.3.1. Политиката на сближаване и рибарството — мерки на държавите членки за борба с измамите

Четиринадесет държави докладват, че са приели мерки в областта на политиката на сближаване. Именно в тази област бяха приети най-много инициативи, главно оперативни.

Фигура 9: Мерки, приети от държавите членки в областта на политиката на сближаване



Дания докладва една специална мярка в областта на рибарството.

Фигура 10: Политика на сближаване и политика в областта на рибарството — основни факти и цифри



#### 4.3.2. Политика на сближаване и политика в областта на рибарството — статистически данни за откритите нередности и измами

Анализът на политиката на сближаване е сложен, отколкото този на другите бюджетни сектори, тъй като получената информация (докладваните нередности) се отнася за различни програмни периоди (ПрП) и частично различаващи се правила.

Освен това ПрП са многогодишни, което оказва значително влияние върху основните тенденции. Предвид сходството в управлението, политиката в областта на рибарството и политиката на сближаване се анализират заедно.

Броят на докладваните нередности достигна своя връх през 2015 г. и последвалите изменения, също и при свързаните финансови суми, като цяло са в съответствие с цикъла на изпълнение. Въпреки това тенденцията при финансовите суми е значително повлияна от няколко случая с изключително високи финансови суми.

Нередностите, докладвани през 2018 г., се отнасят до четири различни ПрП, като делът е почти равен при ПрП 2007—2013 г. и ПрП 2014—2020 г. Докладваните финансови суми са значително по-високи от предходната година. Това увеличение се дължи до голяма степен на две свързани с измами нередности, открити от Словакия, засягащи много големи суми<sup>61</sup>.

Настоящият ПрП започна през 2014 г., но докладването на нередности започна през 2016 г. и се увеличи през 2017 и 2018 г. Тази тенденция се разглежда в перспектива, като се сравнява с нередностите, докладвани през първите пет години на ПрП 2007—2013 г.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Комисията отново подчертава влиянието, което няколко изключителни случая могат да окажат върху тенденциите, свързани с финансовите суми. Анализът на средните финансови суми (СФС) в работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия **Error! Bookmark not defined.**, точка ii), има за цел именно да ограничи тези изкривяващи ефекти.

<sup>62</sup> Всички оценки, представени в настоящия раздел, се основават на констатациите, изложени подробно в глава 4 от работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

#### 4.3.2.1. Открити нередности, свързани с измами

Като цяло за всички фондове и периоди средните финансови суми (СФС) за свързаните с измами нередности бяха значително по-високи от СФС за несвързаните с измами нередности, което подчертава заплахата от измамите и значението на сътрудничеството със съдебните органи.

При сравнение с нередностите, регистрирани през първите пет години на ПрП 2007—2013 г. се установява, че броят на нередностите, докладвани като измами, и свързаните с тях финансови суми са били по-високи за ПрП 2014—2020 г., отколкото за ПрП 2007—2013 г.

Има значително увеличение на броя на случаите, свързани с неверни/липсващи или фалшиви документи, нарушения на правилата за обществените поръчки и етиката и почтеността. Най-същественото намаление се отнася до нарушенията, свързани с допустимостта/законосъобразността на разходите или мерките и нарушенията на договорни разпоредби/правила.

Най-силно засегнатите „приоритети“ са „Научни изследвания и технологично развитие“, „Повишаване на адаптивността на работниците и дружествата, на предприятията и предприемачите“ и „Подобряване на достъпа до заетост и устойчивост“. Приоритетите „Туризм“ и „Обновяване на градската и селската среда“ се открояват от гледна точка на FDR.

Процентът на установените измами е по-голям, като броят на случаите, по които не са предприети действия, беше по-нисък при мерките на политиката на сближаване, отколкото при селското стопанство.

#### 4.3.2.2. Открити несвързани с измами нередности

През първите пет години на прилагане на настоящия ПрП броят на докладваните несвързани с измами нередности е с около 60 % по-малък, отколкото за периода 2014—2020 г.



#### **4.4. Непряко управление (предприсъединителен период) — статистически данни за откритите нередности и измами**

Анализът на нередностите, свързани с непряко управление, е съсредоточен върху предприсъединителните инструменти<sup>63</sup>.

Докладваните нередности се отнасят за три периода (2000—2006 г., 2007—2013 г. и 2014—2020 г.), като по-голямата част от докладваните нередности са свързани с периода 2007—2013 г. (ИПП I).

Както и през предходните години, основната област, засегната от свързани с измами нередности, е подкрепата за РСР.

#### **4.5. Пряко управление — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите -**

##### *4.5.1. Пряко управление — статистически данни относно откритите нередности и измами*

Статистическите данни относно прякото управление се основат на разпореждания за възстановяване на средства, издадени от службите на Комисията и записвани в системата на Комисията за счетоводство на принципа на текущото начисляване (АВАС).

##### **4.5.1.1. Открити нередности, свързани с измами**

През 2018 г. в АВАС бяха отчетени 44 позиции за възстановяване, класифицирани като измами<sup>64</sup>, възлизащи на 6,17 милиона евро. При сравнение с действително изплатените суми FDR е бил 0,03 %, т.е. около стабилната петгодишна средна стойност.

##### **4.5.1.2. Открити несвързани с измами нередности**

По отношение на нередностите, които не са свързани с измами, през 2018 г. бяха отчетени 1 585 позиции за възстановяване, възлизащи общо на 67,6 милиона евро. За период от пет години IDR леко намалю с около 0,46 %.

<sup>63</sup> За подробности вж. глава 5 от работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

<sup>64</sup> Посочени в системата като „съобщени на OLAF“ случаи.

#### **5. Възстановяване на средства и други превантивни и корективни мерки**

Подробна информация за събраните вземания, финансовите корекции и другите превантивни и корективни мерки (прекъсване и спиране на плащанията) се публикува в *Годишния доклад за управлението и изпълнението*<sup>65</sup>.

Установените и докладваните нередности, както е посочено в доклада относно ЗФИ, подлежат на корективни мерки, за да се гарантира, че средства от ЕС не се използват за финансиране на незаконосъобразни или свързани с измами проекти. Когато е необходимо, националните органи въвеждат и следват процедури за възстановяване на средства в съответствие с националните регулаторни рамки.

#### **6. Сътрудничество с държавите членки**

Експертният комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF) обединява Комисията (OLAF) и експерти от държавите членки. Той представлява форум за обсъждане на основните развития в борбата срещу измамите и изготвянето на настоящия доклад, изискван съгласно член 325, параграф 5 от ДФЕС. Неговата работа е структурирана в четири работни групи и една пленарна сесия (вж. фигура 11).

Подгрупата за докладване и анализ на COCOLAF предостави идеалния форум за обсъждане и прецизиране на анализите, представени в работния документ на службите на Комисията относно „статистическата оценка на нередностите“.

В рамките на подгрупата за предотвратяване на измами започна работа по разработването на методология за профили на държавите, описващи системите за борба с измамите на държавите членки. Разработването на този инструмент ще продължи през следващите години.

<sup>65</sup> AMPR (Годишен доклад за управлението и изпълнението на бюджета) е част от интегрирания в бюджета на ЕС пакет за финансова отчетност, COM(2019) 299 final/2. Информация относно възстановените приходи е предоставена в работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

**Фигура 11: Структура и подгрупи на COCOLAF**



Координационните служби за борба с измамите (AFCOS) провеждат срещи всяка година под председателството на OLAF. Срещата за 2018 г. се състоя на 16 октомври. Бяха обсъдени сътрудничеството за разследване между OLAF и AFCOS — особено по време на проверки на място — и обменът на информация. Други теми в дневния ред включваха поверителността на окончателните доклади на OLAF, всеобхватното сътрудничество между националните AFCOS, както и годишната работна програма на програма „Херкулес“ за 2019 г.

Комуникационната мрежа на OLAF за борба с измамите (OAFCN) обединява служители по комуникациите и говорители от оперативните партньори на OLAF в държавите членки. - През 2018 г. OLAF организира съвместна пресконференция с шведските митнически служби относно борбата с фалшифицирането на промишлени стоки и осъществя инициатива за поместване на публикации на гости (guest posting) в Twitter с латвийската AFCOS, за да представи второто издание на нейната успешна кампания, насърчаваща гражданите да кажат „не“ на измамите.

Държавите членки и Комисията обмениха мнения по въпросите на борбата с измамите на срещите на работната група на Съвета „Борба с измамите“ в рамките на българското и на австрийското председателство.

## **7. СИСТЕМА ЗА РАНО ОТКРИВАНЕ И ОТСТРАНЯВАНЕ (EDES)**

Европейската комисия управлява EDES. От създаването си през 2016 г. до днес EDES достигна зрялост и се доказва като полезен

инструмент за укрепване на защитата на финансовите интереси на ЕС от ненадеждни икономически оператори и извършители на измами (санкциите включват отстраняване от участие в получаването на средства от ЕС). EDES обхваща широк спектър от практики, подлежащи на санкции. Системата е заложена във Финансовия регламент, приложим за бюджета на ЕС, преразгледан през 2018 г. (наричан по-нататък „Финансовият регламент“)<sup>66</sup> (членове 135—145).

По-специално, EDES гарантира:

- ранното откриване на икономически оператори, които представляват риск за финансовите интереси на ЕС;
- отстраняването на ненадеждни икономически оператори от получаването на средства от ЕС и/или налагането на финансова санкция; и
- в най-тежките случаи, публикуването на уебсайта на Комисията на информацията за отстраняването и/или за финансовата санкция<sup>67</sup>.

Чрез EDES значително се подобрява прилагането на правилата за административни санкции по отношение на основните права на засегнатите икономически оператори, независимостта и прозрачността. Освен това EDES е една от добре утвърдените системи за отстраняване измежду системите, предоставяни от различни международни организации и многостранни банки за развитие.

Специфичната особеност и предимство на системата EDES са правомощията, предоставени на Европейската комисия или други институции и органи на ЕС<sup>68</sup>, да предприемат действия „при липса на окончателно съдебно решение или, когато е приложимо, на окончателен административен акт“<sup>69</sup>. Налагането на санкции може да става въз основа на „установените факти и констатации“ в

<sup>66</sup> Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1).

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm)

<sup>68</sup> За изпълнението на тяхната съответна част от бюджета.

<sup>69</sup> Тази формулировка е използвана в целия текст на член 136 от Финансовия регламент.

резултат на одити, проверки или контрол, извършвани в рамките на отговорността на компетентния разпоредител с бюджетни кредити<sup>70</sup>, разследвания, провеждани от OLAF, или неокончателни административни решения на национални органи или международни организации.

Решението за налагане на санкция на ненадеждни икономически оператори може да бъде взето само след получаване на препоръка<sup>71</sup> от централизираната междуинституционална експертна комисия, която установява първоначална правна квалификация при липса на окончателно съдебно решение или окончателен административен акт<sup>72</sup>. Експертната комисия няма разследващи правомощия. Тя се състои от постоянен независим председател на високо равнище<sup>73</sup>, двама постоянни членове, които представляват Комисията (като притежател на системата), и един *ad hoc* член, представляващ разпоредителя с бюджетни кредити на отдела, искащ препоръката. Експертната комисия е отговорна за гарантиране на правото на защита чрез състезателна процедура със съответния икономически оператор и препоръките ѝ съответстват на принципа на пропорционалност<sup>74</sup>.

През 2018 г. до експертната комисия чрез нейния постоянен секретариат бяха отнесени 6 допустими случая от различни служби за разпореждане с бюджетни кредити, всички идващи от Европейската комисия. В допълнение към тези 6 случая, изпратени до секретариата на експертната комисия през 2018 г., в настоящия доклад се добавят 4 случая, отнесени до нея през 2017 г., тъй като те бяха представени пред експертната комисия през 2018 г.<sup>75</sup> През

<sup>70</sup> Службите за разпореждане с бюджетни кредити могат да бъдат служби на институциите, агенциите и органите на ЕС.

<sup>71</sup> За положенията, посочени в член 136, параграф 1, букви в)–з) от Финансовия регламент (т.е. тежко професионално нарушение, измама, сериозни нарушения на договорни задължения, нередности, създаване на фиктивни дружества).

<sup>72</sup> Експертната комисия, посочена в член 143 от Финансовия регламент.

<sup>73</sup> Председателят има постоянен независим заместник на високо равнище.

<sup>74</sup> Допълнителна информация относно експертната комисия е включена в работния документ на службите на Комисията, бележка под линия 1, точка v).

<sup>75</sup> До този момент по всички 52 случая, отнесени до експертната комисия, тя е издала 29 препоръки. За повече подробности вж. работния документ на службите на Комисията, бележка под линия 1, точка v) и приложенията към него.

първото полугодие на 2019 г. са отнесени 8 случая.

Комисията трябва също така да докладва относно решенията, взети от разпоредителите с бюджетни кредити<sup>76</sup>, включително:

- неизключване на икономически оператори, когато е наложително да се осигури непрекъснатост на дейността за ограничен период и до приемането на корективни мерки от въпросните икономически оператори;
- непубликуване на информация за административни санкции на уебсайта на Комисията или поради необходимост от поверителност на разследванията, или за да се спази принципът на пропорционалност, когато е засегнато физическо лице; и
- всяко решение на разпоредителя с бюджетни кредити, което се отклонява от препоръките на експертната комисия.

Откакто експертната комисия започна своята работа през 2016 г., не е имало отклонения от нейните препоръки, които са следвани в пълна степен от компетентните разпоредители с бюджетни кредити.

През 2018 г. системата EDES беше одитирана от Службата за вътрешен одит на Комисията, който приключи с положително становище за съществуващата система. Като последващи действия Комисията активизира своите усилия за повишаване на осведомеността относно EDES сред вътрешните<sup>77</sup> и външните<sup>78</sup> заинтересовани страни. Това бе осъществено по-конкретно чрез:

- стартирането на план за комуникация и допитване до заинтересованите страни;
- внимателното проследяване в сътрудничество с OLAF на систематичното изпълнение на последващите действия по препоръките; и
- включването на използването на EDES в стратегиите за борба с измамите на генералните дирекции на Комисията.

<sup>76</sup> Данните са предоставени в работния документ на службите на Комисията, бележка под линия 1, точка v).

<sup>77</sup> Отделите на Комисията, институциите и органите на ЕС.

<sup>78</sup> Субектите, участващи в изпълнението на бюджета чрез непряко и споделено управление.

## 8. Последващи действия във връзка с резолюцията на Европейския парламент относно годишния доклад за 2017 г.

На 31 януари 2019 г. Европейският парламент прие резолюция относно годишния доклад на Комисията за 2017 г. относно защитата на финансовите интереси на ЕС — борба с измамите<sup>79</sup>. Комисията приветства резолюцията на Европейския парламент и отбелязва признаването от страна на Парламента на действията на Комисията за борба с измамите и подкрепата за нейните инициативи в тази област, по-специално създаването на Европейската прокуратура и предложението на Комисията за изменение на Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от OLAF. Комисията ще бъде в състояние да осъществи категорични последващи действия по много въпроси, повдигнати от Парламента, и особено по призива за тясно сътрудничество между OLAF и Европейската прокуратура. Комисията също така ще продължи да насърчава онези държави членки, които все още не участват в Европейската прокуратура, да се присъединят към нея и да гарантират, че тя разполага с достатъчни ресурси, за да изпълнява своя мандат. Комисията ще коментира подробно резолюцията на Парламента в официалния си отговор, който ще бъде предаден на Парламента по-късно тази година<sup>80</sup>.

## 9. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

### 9.1. Приходи

През 2018 г., както и през 2017 и 2016 г., слънчевите панели бяха стоките, най-силно засегнати от измами и нередности във финансовата област. През 2018 г. Комисията извърши проверки на място на стратегията за контрол на слънчевите панели в няколко държави членки поради съществуващите рискове (избягване на плащането на антидъмпингови мита в големи размери) и поради различни уведомления за взаимопомощ, издадени от OLAF през изминалите години. Осведомеността на държавите членки относно уязвимостта на вноса на слънчеви панели към измами и нередности беше подобрена, което доведе до засилване на контрола от страна на държавите членки през 2018 г. Това само подчертава значението на разследванията,

<sup>79</sup> 2018/2152(INI).

<sup>80</sup> SP(2019)392.

провеждани от OLAF, и координиращата роля на службата в тази конкретна област.

Измамите с приходи посредством занижени оценки на стоки, внасяни в ЕС, остават заплаха, която трябва да бъде преодоляна през следващите години. Разследванията на OLAF относно занижените оценки на текстилни изделия и обувки, внасяни от Китай, доказаха, че извършителите на измами използват всички „вратички“, както и че мащабните измами могат да бъдат доходоносни.

Цифровизацията на глобалната икономика и новите икономически модели, като електронната търговия, бързо пренасочват трансграничната търговия от малък брой големи доставки/насипени товари към голям брой малки пратки с ниска стойност.

Трансграничната електронна търговия със стоки създава риск за финансовите интереси на ЕС и за държавите членки. Особен риск представлява злоупотребата с облекчения за пратки с ниска стойност чрез: i) занижени оценки на стоките за електронна търговия; ii) разделяне на пратките, така че стойността им да падне под прага за облекчения (150 евро); iii) внос на търговски пратки, декларирани като подаръци; или iv) внос на стоки, които не отговарят на условията за облекчения.

Увеличаващата се електронна търговия изисква държавите членки да адаптират своите стратегии за митнически контрол, за да постигнат правилния баланс между улесняването/опростяването на търговията и защитата на финансовите интереси на ЕС.

Следователно гъвкавата комбинация от различни мерки за контрол е от съществено значение за премахването на всяка „вратичка“, от която се възползват извършителите на измами, и създаването на възможност митническите органи успешно да реагират на различни икономически модели, прилагани чрез технологиите (като електронната търговия), и ефективно да защитават финансовите интереси на ЕС, като същевременно се позволява улесняване и опростяване на търговията.

### Препоръка 1

**Държавите членки се приканват да подобрят и да прилагат своите стратегии за митнически контрол в областта на трансграничната електронна търговия, по-специално по отношение на потенциалната злоупотреба с облекчения**

за пратки с ниска стойност (ОПНС), и да осигурят правилно събиране на ТСР.

Поради това от държавите членки се изисква да гарантират:

- че системите за електронни митнически декларации (ECS) не прилагат автоматично заявените освобождавания от мита за стоки с декларирана собствена стойност над 150 евро, за търговски пратки, декларирани като подаръци, и за стоки, които не отговарят на условията за прилагане на облекчението;
- че ECS систематично откриват, посредством рискови профили или на случаен принцип, потенциални стоки със занижени оценки или стоки, неправилно декларирани в режим на ОПНС;
- че са въведени специфични мерки за контрол, за да се предотврати изкуственото разделяне на пратките с цел възползване от освобождаване от мита; и
- че последващите проверки включват проверки на съответствието на търговците за целите на освобождаването от мита за пратки с ниска стойност и че одобрените икономически оператори (ОИО) не се изключват от такива проверки на съответствието.

## 9.2. Разходи

Основните констатации на анализа в настоящия доклад потвърждават най-важните модели и заключения, представени в предходни доклади.

По отношение на селскостопанските разходи основните разглеждани мерки са пазарни мерки и инвестиции за РСР. Що се отнася до преките плащания, могат да възникнат специфични проблеми на местно равнище и те трябва да бъдат правилно и своевременно разрешавани от компетентните национални органи.

По отношение на политиката на сближаване бе отбелязан напредък, особено през настоящия програмен период. Новите разпоредби за борба с измамите в Регламент (ЕС) № 1303/2013 показват обещаващи резултати, тъй като разкриването на измами изглежда се подобрява, а несвързаните с измами нередности изглежда намаляват. Комисията ще продължи да следи тези резултати, за да прецени дали дали те

действително се дължат на по-ефикасни системи, а не на недостатъчно откриване или докладване на случаи (по-специално по отношение на несвързани с измами нередности).

## Препоръка 2

Комисията отново подчертава, че е целесъобразно държавите членки, които още не са направили това, да приемат национални стратегии за борба с измамите.

Тези стратегии следва да бъдат разработени в сътрудничество с всички организации и органи, които имат специална роля и експертен опит в защитата на финансовите интереси на ЕС, включително правоприлагащите органи и прокуратурата.

В съответствие с препоръките от предходните години, тези стратегии следва да вземат предвид:

- заключенията от анализите на риска, съдържащи се в настоящия и предходните доклади;
- необходимостта от структуриране на координацията между административните проверки и разследвания и проверките за съдимост и наказателните разследвания;
- начините за включване на сведения от медиите и лицата, подаващи сигнали за нарушения, в системата за контрол; и
- възможността за засилване на основания на анализ на риска подход за откриване на нередности и измами, включително използването на ИТ инструменти (като ARACHNE).

## 9.3. Поглед в бъдещето

Комисията, съзаконодателите и държавите членки непрекъснато усъвършенстват регулаторната рамка, чрез която се защитава европейският бюджет. В настоящия доклад е направен опит за илюстриране на този продължаващ процес и основните постижения през трите десетилетия на съвместна работа и усилия. По време на мандата на Комисията „Юнкер“ този процес дори се ускори. Основните инициативи са завършени и са постигнати оперативни резултати, които показват непрекъснатите усилия за справяне с възникващите предизвикателства и рискове.

Този процес продължава през 2019 г., тъй като съзаконодателите приключват с

приемането на други важни законодателни инициативи, които допълнително ще засилят рамката за борба с измамите, а именно директивите за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, и за предотвратяване на изпирането на пари.

По отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС по места, годишният доклад на Сметната палата показва значителни подобрения през последните години в някои области на политиката, където процентът на грешка е под прага на същественост. Две поредни години (2016 г. и 2017 г.) Сметната палата издава квалифицирано становище за бюджета на ЕС.

Този процес трябва да продължи и могат и трябва да бъдат постигнати повече подобрения. В два специални доклада, приети през 2019 г.<sup>81</sup>, Сметната палата призна тези постижения, но също така идентифицира области, в които са необходими подобрения. Повечето се основават на заключенията, представени в докладите относно ЗФИ, но по отношение на други са необходими нови мерки. Новата стратегия за борба с измамите (СКБИ), която Комисията прие на 29 април 2019 г., разглежда повечето опасения, изразени от Сметната палата, като има за цел да подсили аналитичните възможности и рамката за вътрешна координация на Комисията, така че да отговарят на новите предизвикателства, породени от непрестанно променящата се среда.

---

<sup>81</sup> Специален доклад № 01/2019, Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия; и Специален доклад № 06/2019, Борба с измамите при разходването на средства по политиката на ЕС на сближаване — необходими са подобрения в разкриването, реакцията и координацията от страна на управляващите органи.