

Брюксел, 3.9.2020 г.
COM(2020) 363 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**31-ви годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на
Европейския съюз и борбата с измамите — 2019 г.**

{SWD(2020) 156 final} - {SWD(2020) 157 final} - {SWD(2020) 158 final} -
{SWD(2020) 159 final} - {SWD(2020) 160 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА 31-ви годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите — 2019 г.

1. ВЪВЕДЕНИЕ	6
2. ХАРМОНИЗИРАНЕ И ЗАСИЛВАНЕ НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ В ЕС: МЕЖДУСЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ ПРЕЗ 2019 Г.	6
2.1. Законодателни актове, приети от институциите на ЕС	6
2.1.1. Европейска прокуратура.....	6
2.1.2. Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.....	7
2.2. Определяне на бъдещето: законодателни инициативи и инициативи относно политиката на европейските институции	7
2.2.1. Предложение на Комисията за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013	7
2.2.2. Хоризонтални разпоредби относно защитата на финансовите интереси на Съюза („разпоредби относно защитата на финансовите интереси“) във всички предложения на Комисията за многогодишната финансова рамка.....	7
2.2.3. Борба с корупцията в ЕС	7
2.2.4. Международно сътрудничество	8
2.2.5. Стратегията на Комисията за борба с измамите (СКБИ) и новият пакет в областта на управлението	9
2.2.6. Изпълнение на програма „Херкулес“ и подпомагане чрез програмата за подкрепа на структурните реформи	9
2.3. Съдебна практика на Съда на Европейския съюз	10
2.3.1. Vialto/Комисия	10
2.3.2. Dalli/Комисия	10
2.4. Мерки, предприети от държавите членки	11
2.4.1. Транспониране от държавите членки на Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, по наказателноправен ред.....	11
2.4.2. Общ преглед на мерките, предприети от държавите членки	12
2.4.2.1. Подобряване на прозрачността, борбата с корупцията и конфликта на интереси в областта на обществените поръчки.....	12
2.4.2.2. Транспониране на законодателството на ЕС в националното законодателство	12
2.4.2.3. Борба с финансовата и организираната престъпност	13
2.4.2.4. Правни мерки за подобряване на сътрудничеството с OLAF	13
2.4.3. Изпълнение на препоръките от 2018 г.	13
2.5. Резюме на статистическите данни относно откритите нередности и измами	15
2.5.1. Открити нередности, свързани с измами	16
2.5.2. Открити и докладвани несвързани с измами нередности	17
2.5.3. Разследвания на OLAF.....	18
3. ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ — ПРИХОДИ.....	18
3.1. Мерки на институциите на ЕС за борба с измамите — в областта на приходите	18
3.1.1. Административна взаимопомощ.....	18
3.1.1.1. Законодателни промени.....	18
3.1.1.2. Информационна система за борба с измамите (AFIS).....	19

3.1.1.3.	Съвместни митнически операции	19
3.1.2.	Разпоредби за взаимопомощ и борба с измамите в международни споразумения	21
3.1.3.	Борба с незаконната търговия с тютюневи изделия	21
3.1.4.	Критерии за финансов риск	22
3.1.5.	Общата митническа система за управление на риска (CRMS)	23
3.1.6.	Инициативи за анализ на данни	23
3.2.	Мерки на държавите членки за борба с измамите в областта на приходите	23
3.2.1.	Митническа измама	24
3.2.2.	Данъчни измами	24
3.2.3.	Митнически и данъчни измами	24
3.3.	Статистически данни относно откритите нередности и измами — в областта на приходите	24
3.3.1.	Открити нередности, свързани с измами	26
3.3.2.	Открити несвързани с измами нередности	26
4.	СЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ — РАЗХОДИ.....	26
4.1.	Секторни политики и мерки за борба с измамите на държавите членки, включващи няколко разходни сектора	26
4.2.	Селско стопанство — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите ...	27
4.2.1.	Селско стопанство и рибарство — 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 нередности, свързани с измами.....	28
4.2.2.2.	Открити несвързани с измами нередности.....	29
4.3.	Политиката на сближаване и рибарството — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите	30
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	32
4.3.2.1.	Открити нередности, свързани с измами.....	32
4.3.2.2.	Открити несвързани с измами нередности.....	32
4.3.2.3.	Европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове и извънредното положение във връзка с COVID-19	33
4.4.	Непряко управление (предприсъединителен период) — статистически данни за откритите нередности и измами	33
4.5.	Пряко управление — секторни политики, мерки и резултати в областта на борбата с измамите ...	33
4.5.1.	Пряко управление — статистически данни относно откритите нередности и измами	33
4.5.1.1.	Открити нередности, свързани с измами.....	34
4.5.1.2.	Открити несвързани с измами нередности.....	34
5.	ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА СРЕДСТВА И ДРУГИ ПРЕВАНТИВНИ И КОРЕКТИВНИ МЕРКИ.....	34
6.	СЪТРУДНИЧЕСТВО С ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ.....	34
6.1.	Сътрудничество с OLAF	34
6.2.	Мрежа за по-добро разходване на средства	35
7.	СИСТЕМА ЗА РАННО ОТКРИВАНЕ И ОТСТРАНЯВАНЕ (EDES).....	35

Кратко изложение

Защитата на финансовите интереси на ЕС е задача, която Комисията споделя с държавите членки.

Тази защита, чиито принципи са определени в член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), непрекъснато се засилва чрез действията, предприемани от ЕС и неговите държави членки, чрез законодателни актове и чрез ежедневното изпълнение на бюджета на ЕС.

2019 г. беше важен етап, тъй като до юли месец държавите членки трябваше да транспонират в националното си законодателство мерките, предвидени в Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (Директива за защита на финансовите интереси). Дванадесет държави членки направиха това в рамките на крайния срок, а 22 се справиха до юни 2020 г.

Съзаконодателите на ЕС приеха и директива, предназначена да подобри прилагането на законодателството и политиките на Съюза в конкретни сектори чрез гарантиране на високо равнище на защита за хората, които съобщават за нарушения в тези области („Директивата за подаване на сигнали за нарушения“).

Също през 2019 г. г-жа Лаура Кодруца Къовеша беше назначена за европейски главен прокурор и бе постигнат по-нататъшен напредък по създаването на Европейската прокуратура.

Европейската комисия прие през април 2019 г. новата стратегия на Комисията за борба с измамите (СКБИ) и оттогава работи по изпълнението на седемте основни цели на стратегията, по-конкретно онези от тях, свързани със засилването на вътрешната координация на Комисията в борбата с измамите и подобряването на нейните аналитични способности за борба с измамите, включително качеството на данните, на които тя разчита.

Съдебната практика в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС бе обогатена с две ключови решения (*Vialto/Комисия* и *Dalli/Комисия*) на Съда на Европейския съюз. И двете се отнасяха за разследвания на Европейската служба за борба с измамите (OLAF).

На национално равнище държавите членки приеха широк спектър от мерки за подобряване на способностите им за предотвратяване и разкриване на измами. Повечето от докладваните мерки са съсредоточени върху управлението и контрола на средствата от ЕС. Бяха докладвани и междусекторни мерки, насочени към:

- подобряване на прозрачността, борба с корупцията и конфликтите на интереси в областта на обществените поръчки;
- борба с финансовата и организираната престъпност;
- транспониране на законодателството на ЕС; както и
- подобряване на сътрудничеството с OLAF.

Броят на нередностите, установени и докладвани на Комисията от държавите членки (чийто анализ представлява основата за статистическите данни в настоящия доклад), е по-нисък, отколкото през предходни години.

Тази тенденция е особено забележима при свързаните с измами нередности, които непрекъснато намаляват през последните 5 години.

По отношение на разходите обаче това намаление изглежда е свързано с цикъла на разходните програми по фондовете на ЕС, вместо с действителен спад в процента на разкритите случаи. Анализът на програмните цикли сочи, че равнището на разкритите съмнения за измама и случаи на измама се запазва стабилно.

При селскостопанските разходи областта на подкрепата за пазарни мерки е засегната от по-висок риск. По отношение на политиката на сближаване най-голям брой случаи са разкрити във връзка с проекти в областта на научните изследвания и технологичното развитие.

Тъй като вследствие на извънредното положение във връзка с COVID-19 през идните години ще бъде необходимо повече финансиране, по-специално за сектора на здравеопазването, в настоящия доклад е представен и анализ на нередностите в областта на инвестициите в здравна инфраструктура. Този анализ показва, че здравната инфраструктура е особено засегната от нарушения на правилата за обществените поръчки. Другите основни източници на нередности са недопустимостта на проекти/дейности и нарушенията на договорни разпоредби.

По отношение на приходите свързаните с тях финансови суми са намалели значително след 2018 г., която беше изключителна година. Стоките, най-силно засегнати от опити за измама, отново са слънчевите панели. Измамите с приходи посредством занижени оценки на стоки, внасяни в ЕС, включително чрез електронна търговия, остават съществена заплаха. OLAF изигра важна роля в разкриването на такива измами.

С оглед на настоящата здравна и икономическа криза и на плана за възстановяване, представен от Комисията, в настоящия доклад се отправят препоръки да не се облекчават наблюдението и контролът върху разходването на средства от ЕС и се подчертава, че подобряването на прозрачността на тези разходи може да помогне за предотвратяването на измами и нередности.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Това е тридесет и първият годишен доклад на Комисията относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите („доклад относно защитата на финансовите интереси“).

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

В доклада относно защитата на финансовите интереси се прави оценка на това сътрудничество с оглед на подобряването му. За тази цел в доклада:

- е представено кратко изложение на мерките за борба с измамите, предприети на равнището на ЕС и държавите членки,
- е включен анализ на основните резултати, постигнати от националните и европейските органи по отношение на разкриването 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.

Докладът се придружава от пет работни документа на службите на Комисията (SWD)¹.

¹ i) Прилагане на член 325 от държавите членки през 2019 г.;

ii) Статистическа оценка на нередностите, докладвани за собствените ресурси, природните ресурси, политиката на сближаване и предприемаческата помощ и преките разходи;

iii) Последващи действия по препоръките във връзка с доклада на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите от 2018 г.;

iv) Система за ранно откриване и отстраняване (EDES) — експертна комисия, посочена в член 108 от Финансовия регламент; както и

v) Годишен преглед, съдържащ информация за резултатите от програмата „Херкулес III“ през 2019 г.

2. ХАРМОНИЗИРАНЕ И ЗАСИЛВАНЕ НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ В ЕС: МЕЖДУСЕКТОРНИ ПОЛИТИКИ, МЕРКИ И РЕЗУЛТАТИ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ ПРЕЗ 2019 Г.

2.1. Законодателни актове, приети от институциите на ЕС

2.1.1. Европейска прокуратура

След влизането в сила на 20 ноември 2017 г. на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура², през 2019 г. Комисията постигна значителен напредък по създаването на Европейската прокуратура.

През октомври 2019 г. Съветът и Европейският парламент постигнаха съгласие за назначаване на г-жа Лаура Кьовеши като европейски главен прокурор.

Приключиха циклите от тръжни процедури, необходими за ремонтните дейности на седалището на Европейската прокуратура в Люксембург. Процесът по набиране на персонал за Европейската прокуратура продължи, като към края на 2019 г. наетите служители бяха деветима. В допълнение Комисията предприе необходимите действия, за да се подготви за разработването на специална система за управление на делата в Европейската прокуратура. Тя ще представлява ключов инструмент за нейната работа.

Комисията продължи да работи в тясно сътрудничество с държавите членки по адаптирането на националните им законодателства, за да се подготвят за Европейската прокуратура, и да ги консултира относно отделните етапи на създаването ѝ в съответствие с член 20 от Регламента за Европейска прокуратура. Комисията също така започна дискусии с държавите членки с цел да се улесни признаването на Европейската прокуратура като компетентен орган съгласно Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси от 1959 г. и протоколите към нея, както е предвидено в Регламента за Европейска прокуратура. Това ще гарантира безпрепятствено сътрудничество на Европейската прокуратура по отношение на държави извън ЕС.

² ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1–71.

2.1.2. Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза

Целта на Директива (ЕС) 2019/1937 („Директивата за подаване на сигнали за нарушения“)³ е да се подобри прилагането на правото и политиките на Съюза в конкретни области, като се гарантира високо равнище на защита на лицата, които подават сигнали за нарушения в области, в които нарушенията могат сериозно да навредят на обществен интерес и могат да бъдат разкрити само или най-добре от вътрешни лица. Тези области включват защитата на финансовите интереси на ЕС, предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, нарушенията, свързани с вътрешния пазар, включително злоупотреби, извършени с цел получаване на данъчни облекчения от корпоративно облагане и избягване на законоустановени данъчни задължения, както и нарушенията на правото на Съюза относно обществените поръчки.

Директивата беше приета на 23 октомври 2019 г. Държавите членки трябва да я транспонират в националния си правен ред до декември 2021 г.

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

В този раздел е представен преглед на основните тенденции при инициативите относно политиката и законодателните инициативи на Комисията през 2019 г.

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

На 23 май 2018 г. Комисията прие предложение за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) („Регламент за OLAF“)⁴ с две основни цели: адаптиране на OLAF към създаването на Европейска прокуратура и подобряване на ефективността на разследванията на OLAF. Предложението на

Комисията представлява целево преразглеждане на Регламента за OLAF, което има за цел да гарантира, че измененията ще влязат в сила до момента, в който Европейската прокуратура започне да функционира.

През 2019 г. Европейският парламент и Съветът приеха (съответно на 16 април и 12 юни 2019 г.) своите преговорни позиции по предложението на Комисията. Преговорите започнаха в края на 2019 г. и по време на финландското председателство на Съвета бяха проведени две тристранни срещи.

2.2.2. Хоризонтални разпоредби относно защитата на финансовите интереси на Съюза („разпоредби относно защитата на финансовите интереси“) във всички предложения на Комисията за многогодишната финансова рамка

През 2019 г., в тясно сътрудничество със службите разпоредители със средства и централните служби на Комисията, OLAF постигна съгласие със съзаконодателите, че стандартните разпоредби относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз ще бъдат част от всички законодателни актове относно разходните програми след 2020 г., хармонизирани по области (пряко, непряко и споделено управление). Тези разпоредби отразяват изискванията, установени във Финансовия регламент, и припомнят *inter alia*, че финансовите интереси на Съюза трябва да бъдат защитени чрез пропорционални мерки, включително предотвратяване, разкриване, коригиране и разследване на измами и други нередности. Всички лица или субекти, получаващи средства от Съюза, са задължени да оказват пълно съдействие за защита на финансовите интереси на Съюза, да предоставят необходимите права на достъп на Комисията, на OLAF, на Европейската прокуратура и на Европейската сметна палата (ЕСП) и да гарантират, че всички трети страни, участващи в изпълнението на средства от Съюза, предоставят равностойни права.

2.2.3. Борба с корупцията в ЕС

Предотвратяването и борбата с корупцията ще бъдат обект на редовно проследяване и оценка на нормативната уредба на държавите членки в рамките на новоустановения механизъм за върховенството на закона. Съгласно механизма за върховенството на закона Комисията ще следи значимите промени, както положителни, така и отрицателни, свързани с върховенството на закона в държавите членки, и ще обхване четири стълба: i) правораздавателните

³ Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17–56.

⁴ 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. 1–22.

системи, ii) рамката за борба с корупцията, iii) някои въпроси, свързани с плурализма на медиите, и iv) други институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Чрез механизма за върховенството на закона всички държави членки ще бъдат обхванати от обективни и основани на факти годишни оценки на Европейската комисия. Механизмът ще изпълнява ролята на инструмент за превенция, като задълбочава диалога и взаимната осведоменост по въпросите на върховенството на закона в ЕС.

В контекста на европейския семестър на икономическо управление предизвикателствата по отношение на борбата с корупцията се оценяват с особено внимание върху областите, предмет на риск, като например обществените поръчки, публичната администрация, бизнес средата и здравеопазването.

Годишните доклади за страните в рамките на европейския семестър включват подробни анализи на корупционните рискове и свързаните с тях предизвикателства. В съответните случаи тези въпроси са отразени и в специфичните за страните препоръки, одобрявани всяка година от националните лидери в Европейския съвет.

В докладите за страните от 2019 г. Комисията е съсредоточила своя анализ върху 15 държави членки⁵, в които са налице особени предизвикателства.

Осем от тези държави членки⁶ тази година получиха специфични за страните препоръки, свързани с това. В допълнение към семестъра, Румъния и България получиха препоръки в тази област в рамките на Механизма за сътрудничество и проверка (МСП).

В рамките на програмата на ЕС за обмен на опит в областта на борбата с корупцията през май, юни и октомври 2019 г. Комисията организира семинари, посветени съответно на предотвратяването на корупцията в държавните предприятия, корупционните рискове при обществените поръчки и корупцията като заплаха за сигурността.

Комисията проведе също така среща на националните точки за контакт по въпросите на корупцията.

През 2019 г. ЕС се присъедини към Групата държави срещу корупцията (GRECO) с роля на наблюдател и Комисията взе активно участие в няколко европейски и международни *форума* за борба с корупцията. Тя представляваше ЕС на деветата конференция на държавите — страни по Конвенцията на ООН срещу корупцията, както и на пленарното заседание на GRECO през декември. Комисията също така продължи работата си в рамките на Работната група за борба с корупцията на Г-20, която през 2019 г. разработи принципи на високо равнище за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, както и сборник от добри практики за подобряване на предотвратяването на корупцията в областта на изграждането на инфраструктура. Комисията също така се включи в съответните работни направления на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и Европейските партньори срещу корупцията/Европейската мрежа от звена за контакт срещу корупцията (EPAC/EACN), които приеха Декларацията от Стокхолм от декември 2019 г.⁷, съдържаща призив към европейските ръководители, отговорни за вземането на решения, да засилят борбата срещу корупцията.

Наред с всичко друго, OLAF разполага с уникални правомощия да провежда вътрешни разследвания на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС за целите на борбата с измамите, корупцията и друга незаконна дейност, засягащи финансовите интереси на Съюза. Освен чрез вътрешни разследвания, OLAF се бори с корупцията и чрез своите външни разследвания, тъй като случаите на измами в ущърб на бюджета на ЕС могат да включват корупция.

2.2.4. 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 гаранция с международните финансови институции и други международни организации.

С оглед на разрешаването на сложни случаи на транснационални измами и проследяването на приходите от измами, OLAF често работи съвместно с международни организации и националните органи на държави извън ЕС. OLAF провежда ежегодни срещи с представители на разследващите звена на

⁵ България, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чешката република.

⁶ Италия, Кипър, Латвия, Малта, Словакия, Унгария, Хърватия и Чешката република.

⁷ http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_download/185-stockholm-declaration-2019

международни организации под егидата на Конференцията на международните разследващи органи.

През 2019 г. OLAF организира специални прояви в подкрепа на държави извън ЕС, по-конкретно:

- провежданата веднъж на всеки две години среща на пилотната група с партньорските органи от Африка, за да се засилят връзките с ключови африкански разследващи и надзорни органи и органи за борба с корупцията;
- годишния семинар за партньорските органи в държавите кандидатки и потенциални кандидатки (темата беше взаимовръзката между предотвратяването на измами и разследванията); както и
- проучвателни посещения на OLAF от страна на партньорски органи от Северна Македония и Албания.

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

Новата СКБИ беше приета на 29 април 2019 г. Стратегията се основава на подробна оценка на риска, свързан с вътрешните политики на Комисията, и в нея са идентифицирани две основни области, в които е необходимо подобрение. Това са i) събирането и анализът на данни за измами; и ii) сътрудничеството и координацията между отделите на Комисията. Поради това тези аспекти са поставени в центъра на новата СКБИ. Те също така са изведени от вътрешноинституционалната оценка на предходната стратегия.

През 2018 г. вече бяха приложени подобрения в управлението⁸, като бе засилена ролята в борбата с измамите на Общия управителен съвет на Комисията, а до края на 2019 г. Мрежата за предотвратяване и разкриване на измами (FPDNet) бе подсилена чрез въвеждането на тематични подгрупи. Това беше част от 63-те действия, които ще бъдат поетапно изпълнявани през следващите няколко години в съответствие с конкретния план за действие, съпътстващ новата СКБИ⁹.

2.2.6. Изпълнение на програма „Херкулес“ и подпомагане чрез програмата за подкрепа на структурните реформи

В рамките на програма „Херкулес III“¹⁰ за периода 2014—2020 г. се насърчават дейности за борба с измамите, корупцията и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза. През 2019 г.¹¹, петата година от нейното изпълнение, беше предоставен на разположение бюджет в размер на 15,89 милиона евро за следните дейности:

- финансиране на действия за укрепване на оперативния и техническия капацитет на националните и регионалните органи в държавите членки, както и ИТ подкрепа (74 % от бюджета на програмата); както и
- обучителни дейности и конференции, включително обучение по цифрова криминалистика и анализ за персонала, нает от правоохранителните агенции в държавите членки и държавите партньори, както и за дейности в областта на съпоставителните проучвания и научните публикации (24 % от бюджета).

Бенефициерите на безвъзмездните средства по програма „Херкулес III“ отчитат значителни успехи, постигнати с помощта на оборудването, обучението и други дейности, финансирани по програмата, като например:

- изземване на контрабандни и фалшифицирани цигари и тютюневи изделия;
- подобрени операции и по-бързо разследване на нередности, измами и корупция, извършени в ущърб на финансовите интереси на ЕС;
- засилено трансгранично сътрудничество и създаване на мрежи;
- споделяне на най-добри практики за предотвратяване и борба с измамите и незаконните дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза.

Освен това чрез програмата за подкрепа на структурните реформи (ППСР) Комисията отпуска целеви средства за предоставяне на техническа помощ на две държави членки за следните цели:

⁸ Вж. Съобщение до Комисията „Рационализиране и укрепване на корпоративното управление в рамките на Европейската комисия“, C(2018)7704 final от 21 ноември 2018 г.

⁹ SWD(2019) 170 final.

¹⁰ 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).

¹¹ Решение (C(2018) 8568 final на Комисията от 17 декември 2018 г.

- подобряване на функционирането на гръцката Координационна служба за борба с измамите (AFCOS) в съответствие с нормативните актове на ЕС и националното законодателство;
- подпомагане на испанските органи в подобряването на надзора върху държавните разходи с помощта на данни и автоматизирани процедури и повишаване на разбирането и капацитета за идентифициране и ограничаване на рисковете от измами, свързани с безвъзмездни средства в ключови области на политиката.

2.3. Съдебна практика на Съда на Европейския съюз

През 2019 г. съдебната практика в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС бе обогатена с две ключови решения.

2.3.1. *Vialto/Комисия*

По дело T-617/17, *Vialto/Комисия*, Общият съд отхвърли искането на ищеца за обезщетение за вреди и за първи път в съдебната практика на ЕС утвърди правомощията на OLAF и метода, по който службата извършва операции по цифрова криминалистика в контекста на проверките на място.

В решението на Съда ясно се посочва, че по време на проверката на място OLAF може да има достъп до цялата информация и документи, отнасящи се до обхвата на нейното разследване, и да прави копия на всички документи, необходими ѝ за извършване на въпросния контрол и по отношение на които има свобода на преценка. В решението също така се потвърждава, че правото на събиране на документи съгласно член 7, параграф 1 от Регламент (ЕВРАТОМ, ЕО) № 2185/96 включва извършване на изземване за целите на криминалистиката и че поради отказа да предостави на OLAF поисканата цифрова информация, операторът правилно е бил изключен от консорциума за нарушаване на договорното му задължение да сътрудничи на OLAF.

На практика позоваването на договорното задължение на оператора да сътрудничи на OLAF е много мощен и ефективен инструмент за разследванията на OLAF, както на територията на ЕС, така и извън нея.

Vialto обжалва решението на Съда и понастоящем е в ход разглеждането на жалбата.

2.3.2. *Dalli/Комисия*

Общият съд отхвърли искането на ищеца за обезщетение за вреди и разгледа голям брой правни и фактически основания, които бяха предмет на обсъждания през последните няколко години. Най-важните точки от решението на Съда са следните:

- компетентността на OLAF надхвърля защитата на финансовите интереси на ЕС и липсата на въздействие върху финансовите интереси на ЕС не възпрепятства OLAF да започне разследване;
- според критериите за започване на разследване, описани в „Насоките за процедурите на разследване, прилагани от персонала“ на OLAF (НПР) и Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, не се изисква задълбочена оценка на тази информация, тъй като такава може да се извърши едва в контекста на самото разследване;
- в Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 не са предвидени ограничения за генералния директор на OLAF да разрешава разширяване на обхвата на текущо разследване, така че от вътрешно да се преминава към външно разследване, и обратното;
- генералният директор на OLAF не може да бъде възпрепятстван, когато обстоятелствата налагат това, да упражнява надзор върху екип за специални разследвания или да участва пряко в дейностите по разследване;
- в окончателните доклади на OLAF не е необходимо да се възпроизвеждат в пълнота доказателствата, на които те се основават; такива доказателства трябва да бъдат включени, когато е уместно, в приложение към тези доклади;
- исканията за дневници на телефонните обаждания са законосъобразна мярка за разследване и за тях не се изисква официална проверка на законосъобразността от отдела на OLAF за подбор и оценка на разследванията; такова официално становище се изисква само за мерки по разследване, изрично изброени в член 11.2 от НПР и посочени в членове 12.1 и 12.2 от НПР;
- заинтересованите лица имат право да изразят мнението си по всички факти, които ги засягат, но не и по заключенията, които може да направи OLAF в контекста на своя окончателен доклад по разследването; OLAF не е длъжна да изисква от заинтересованото лице да заеме позиция по всяко изложено

доказателство, а само по отношение на фактите, които го засягат;

- с правилника за дейността на Надзорния съвет на OLAF не могат да бъдат налагани задължения, които не са предвидени *inter alia* в Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013; Надзорният съвет не може да се противопоставя на предаването на окончателен доклад на националните съдебни органи;
- когато информира обществеността, OLAF трябва да постигне справедлив баланс между правото на зачитане на презумпцията за невинност на засегнатото лице и правото на обществеността да бъде информирана в контекста на правото на свобода на изразяване — което се състои в информиране на обществеността по възможно най-точен начин за приложените действия в ситуации на възможни неизпълнения на задължения или измами;
- с изискването OLAF да упражнява правомощията си по разследване при пълна независимост, както е предвидено в член 3 от Решение 1999/352/ЕО, ЕОБС, Евратом, доколкото гарантира безпристрастност, справедливост и обективност на своите разследвания, се предоставят права на физическите лица;
- законосъобразно е институция, орган, служба или агенция да поиска от генералния директор на OLAF да разгледа определен случай с предимство, тъй като това не е свързано със съществуващото на разследването;
- законосъобразно е институция, орган, служба или агенция да запита генералния директор на OLAF до каква фаза е достигнало разследването; ако обаче такъв въпрос се повтаря многократно и настоятелно, това може да се счете за даване на инструкция или оказване на натиск върху OLAF, които засягат независимостта на службата.

Решението на Съда е обжалвано и понастоящем е в ход разглеждането на жалбата.

2.4. Мерки, предприети от държавите членки

2.4.1. Транспониране от държавите членки на Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, по наказателноправен ред

Директивата относно защитата на финансовите интереси¹² заменя Конвенцията за защитата на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. и протоколите към нея (Конвенцията за защитата на финансовите интереси)¹³ за 26-те държави членки, които са обвързани от нея¹⁴. С цел да се засили защитата на финансовите интереси на Европейския съюз, с Директивата относно защитата на финансовите интереси са хармонизирани определенията, санкциите и давностните срокове за някои престъпления, засягащи тези интереси (т.е. измами, корупция, изпиране на пари и присвояване). Това включва случаи на трансгранични измами с данък върху добавената стойност (ДДС) с общи вреди в размер най-малко на 10 милиона евро.

Освен това в Директивата относно защитата на финансовите интереси е определена материалноправната компетентност на Европейската прокуратура, тъй като тя ще бъде компетентна по отношение на четирите престъпления, установени в директивата. Поради връзката със създаването на Европейската прокуратура навременното транспониране на Директивата относно защитата на финансовите интереси е дори още по-важно.

Крайният срок за транспониране на Директивата относно защитата на финансовите интереси в националното законодателство изтече на 6 юли 2019 г. Дванадесет държави членки са уведомили за пълното ѝ транспониране до тази дата. До края на 2019 г. 18 държави членки са докладвали за пълно транспониране, четири за частично транспониране, а други четири не са докладвали за никакви мерки за транспониране (три до юни 2020 г., както е показано на фигура 1). Комисията започна

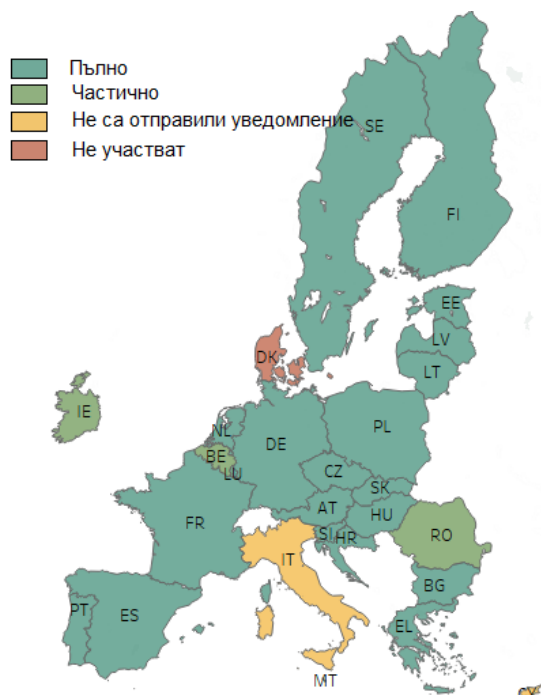
¹² Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29—41.

¹³ Конвенция, съставена на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности, ОВ C 316, 27.11.1995 г., стр. 49—57.

¹⁴ Конвенцията за защитата на финансовите интереси продължава да се прилага по отношение на Дания.

производства за установяване на нарушение в случаите, когато не са докладвани мерки за транспониране, и започна да извършва оценки на съответствието на мерките, за които са постъпили уведомления.

Фигура 1: Транспониране на Директивата относно защитата на финансовите интереси — актуално състояние (към юни 2019 г.)



2.4.2. Общ преглед на мерките, предприети от държавите членки¹⁵

Държавите членки са докладвали общо 27 междусекторни мерки. Те могат да бъдат разделени на четири подгрупи в зависимост от съответната им сфера на приложение.

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

В областта на подобряването на прозрачността, борбата с корупцията и предотвратяването на конфликт на интереси при обществените поръчки държавите членки са докладвали осем мерки.

Характерът на тези мерки е много разнообразен: те включват законодателни мерки, насочени към подобряване на ефикасността и функционирането на администрацията¹⁶ и по-добро финансово управление в областта на обществените поръчки¹⁷, организационни мерки, като семинар по въпросите на тръжната

манипулация¹⁸, обучение и повишаване на осведомеността относно борбата с измамите¹⁹, както и административни мерки, като методически насоки, финансов контрол и одит²⁰.

Две държави членки²¹ са докладвали за стратегии за борба с корупцията на различни равнища: едната стратегия се състои от оперативни мерки, а другата е комбинация от оперативни, организационни и административни мерки.

С оглед да подкрепи държавите членки в усилията им за предотвратяване и борба с корупцията (също и корупцията, извършвана в ущърб на финансовите интереси на ЕС) и други престъпни дейности, ЕС предоставя ценни ресурси за изпълнение на проекти. По линия на фонд „Вътрешна сигурност“ (ФВС) и бъдещия му правопреемник в рамките на МФР за периода 2021—2027 г. е предвидено да се подкрепят обменът на информация и сътрудничеството между правоохранителните органи и други публични и частни образувания с цел преодоляване на предизвикателствата, създавани от престъпниците.

2.4.2.2. Транспониране на законодателството на ЕС в националното законодателство

През 2019 г. държавите членки са докладвали десет мерки със законодателен характер относно транспонирането на законодателството на ЕС в националното законодателство. Шест държави членки²² са докладвали, че са транспонирали Директивата относно защитата на финансовите интереси през 2019 г.

Други мерки се отнасят до Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за създаване на Европейска прокуратура. Две държави членки²³ са докладвали, че предприемат национални законодателни мерки, свързани с регламента.

Финландия²⁴ е докладвала мерки, свързани с транспонирането на петата директива относно борбата с изпирането на пари (Директива (ЕС) 2018/843), докато Румъния е транспонирала Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма.

¹⁵ Пълно описание на мерките, докладвани от държавите членки, може да бъде намерено в работния документ на службите на Комисията, цитиран в бележка под линия 1, точка i).

¹⁶ Словения.

¹⁷ Румъния.

¹⁸ Хърватия.

¹⁹ Франция.

²⁰ Словакия.

²¹ Латвия и Чешката република.

²² Австрия, Естония, Ирландия, Испания, Латвия и Франция.

²³ Гърция, Чешката република.

²⁴ Финландия.

2.4.2.3. Борба с финансовата и организираната престъпност

Държавите членки са докладвали шест мерки в тази област. Италия е докладвала оперативни мерки, като прилагането на инструмента ARACHNE, а Малта — проект за повишаване на капацитета на националната полиция.

Литва и Швеция са докладвали относно координационни групи, които прилагат организационни и оперативни мерки: ежегодните срещи на равнище експерти на службите за разследване на данъчни и митнически престъпления на балтийските държави и на Съвета на Швеция за защита на финансовите интереси на ЕС.

Испания е предприела подобна мярка чрез създаването на Консултативен съвет за предотвратяване и борба с измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз. Тя също така е приела национална стратегия за борба с организираната престъпност и тежките престъпления.

2.4.2.4. Правни мерки за подобряване на сътрудничеството с OLAF

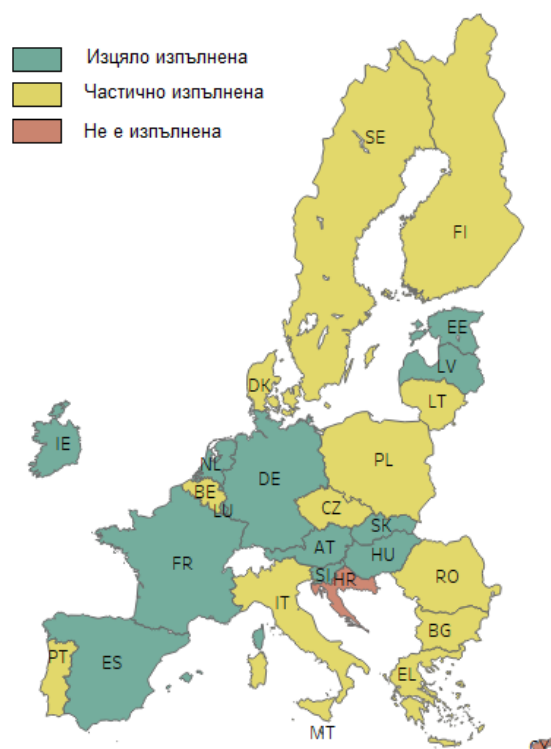
Белгия, Словакия и Латвия са докладвали за законодателни мерки за подобряване на сътрудничеството между OLAF и националните органи.

2.4.3. Изпълнение на препоръките от 2018 г.

В предходния доклад относно защитата на финансовите интереси Комисията отправи две групи препоръки към държавите членки. Комисията проследи изпълнението на препоръките от доклада относно защитата на финансовите интереси за 2018 г.

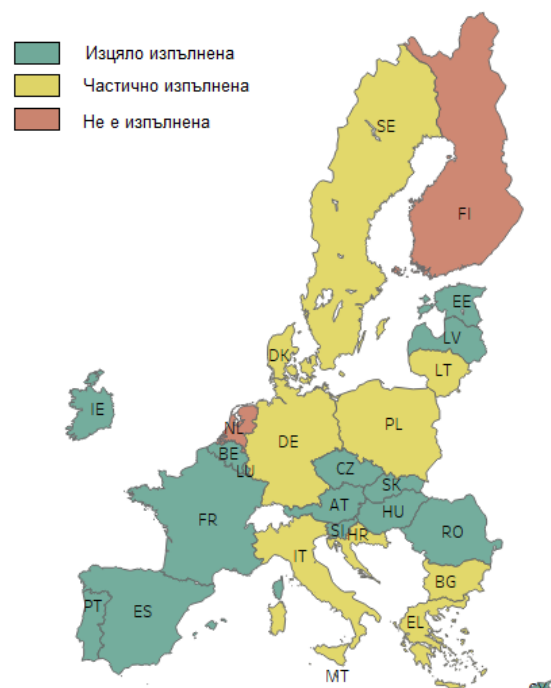
От гледна точка на приходите 12 държави членки са подобрили и приложили изцяло своите стратегии за митнически контрол в областта на трансграничната електронна търговия, по-специално по отношение на потенциалната злоупотреба с облекчения за пратки с ниска стойност (ОПНС). Предприетите мерки варират от специфични рискови профили във връзка с обявяването на занижени оценки (които обхващат пратки с ниска стойност) до модернизиране и подобрения на митническите системи на държавите членки. Около половината държави членки са осигурили пълни гаранции, че системите за електронни митнически декларации не прилагат автоматично „заявени митнически облекчения“ върху стоки с декларирана присъща стойност над 150 евро, върху търговски пратки, декларирани като подаръци, и върху стоки, които не отговарят на условията за облекчение.

Фигура 2: Стратегии за митнически контрол за трансграничната електронна търговия



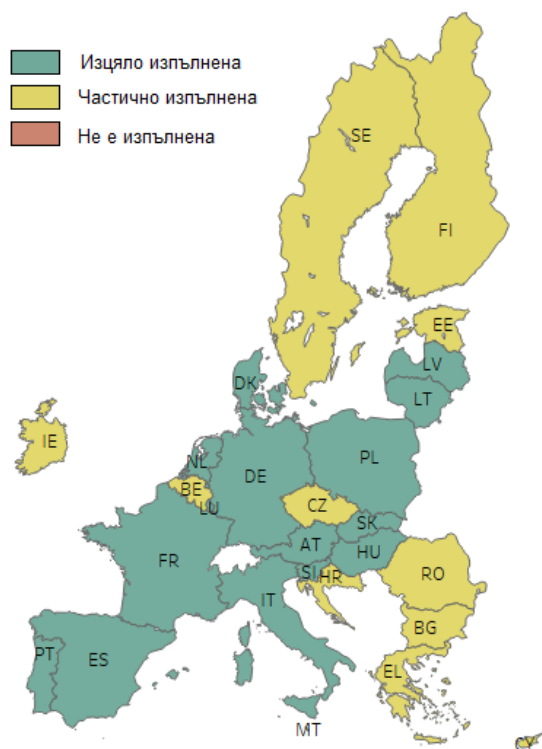
В допълнение 15 държави членки са гарантирали в пълна степен систематичното откриване, посредством рискови профили или на случаен принцип, на потенциални стоки със занижени оценки или стоки, неправилно деклариращи в режим на ОПНС.

Фигура 3: Систематично откриване на потенциални стоки със занижени оценки или стоки, неправилно деклариращи в режим на ОПНС



Тринадесет държави членки²⁵ са гарантирали в пълна степен, че последващите проверки включват проверки на съответствието на търговците за целите на освобождаването от мита за пратки с ниска стойност.

Фигура 4: Проверки на съответствието на търговците



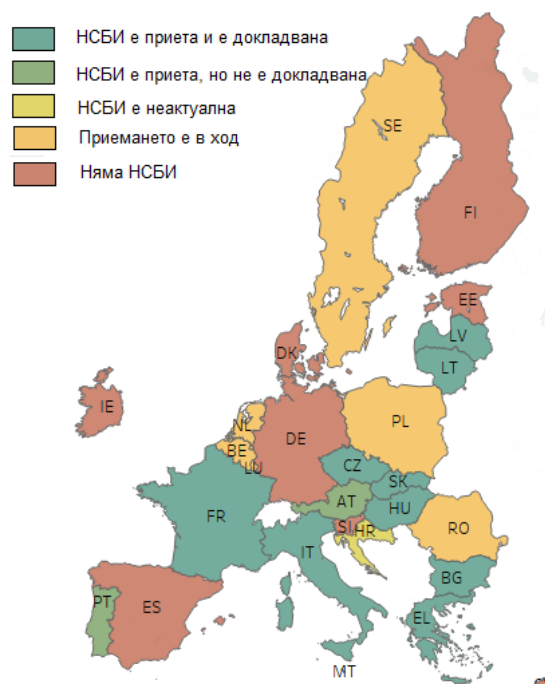
Двадесет и четири държави членки са осигурили пълни гаранции, че одобрените икономически оператори (ОИО) не се изключват от проверки на съответствието за целите на освобождаването от мита за пратки с ниска стойност²⁶.

От гледна точка на разходите последващите действия за 2018 г. показват, че десет държави членки са приели или са актуализирали национална стратегия за борба с измамите (НСБИ), за която са уведомили Комисията. Шестнадесет държави членки не са приели НСБИ, а четири обмислят да приемат или подготвят нова НСБИ.

Освен това 16 държави членки са подсилили анализа на риска с цел разкриване на измами и нередности, включително чрез използването на ИТ инструменти (като ARACHNE)²⁷, а 13 са

използвали ARACHNE по време на своя анализ на риска.²⁸

Фигура 5: НСБИ — актуално състояние



Петнадесет държави членки²⁹ споделиха конкретни резултати, дължащи се на използването в техните оценки на риска от измами на констатациите от доклада относно защитата на финансовите интереси. Що се отнася до междусекторните въпроси, 13 държави членки са улеснили изцяло и са оценили спонтанното докладване на нередности и са подсилили защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения³⁰. Не се наблюдава съществена промяна при прилагането на тази препоръка в сравнение с последващите действия от предходната година. Тази година обаче държавите членки се съсредоточиха върху предоставянето на информация относно етапа на изпълнение, до който са достигнали през 2018 г. и 2019 г. Няколко държави членки се позоваха на предстоящото транспониране до 17 декември 2021 г. на Директивата за подаване на сигнали за нарушения³¹. Някои държави членки са приели законодателство относно лицата, подаващи сигнали за нарушения, още през 2019 г.³². Освен това 17 държави членки са

²⁵ Австрия, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Румъния, Словакия, Словения и Франция.

²⁶ За допълнителни подробности вж. работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка iii).

²⁷ Австрия, България, Германия, Гърция, Италия, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния и Словакия, Унгария, Хърватия и Чешката република.

²⁸ Белгия, България, Дания, Ирландия, Италия, Латвия, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария и Чешката република.

²⁹ Белгия, България, Германия, Гърция, Естония, Италия, Латвия, Люксембург, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия и Чешката република.

³⁰ България, Гърция, Италия, Латвия, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Унгария, Хърватия и Швеция.

³¹ Германия, Гърция, Ирландия, Испания, Франция.

³² Латвия и Словакия.

способствали в пълна степен за системното и своевременно сътрудничество между съдебните и административните органи³³. Повечето държави членки актуализираха информацията относно инициативи, предприети през 2019 г., като ролята на Координационните служби за борба с измамите (AFCOS) като координатори на сътрудничеството по въпросите на борбата с измамите между различните национални органи бе засилена³⁴.

2.5. Резюме на статистическите данни относно откритите нередности и измами³⁵

През 2019 г. на Комисията бяха докладвани 11 726 нередности, което е с 2 % по-малко, отколкото през 2018 г. Те бяха на стойност приблизително 1,6 милиарда евро, с 34 % по-малко в сравнение с предходната година.

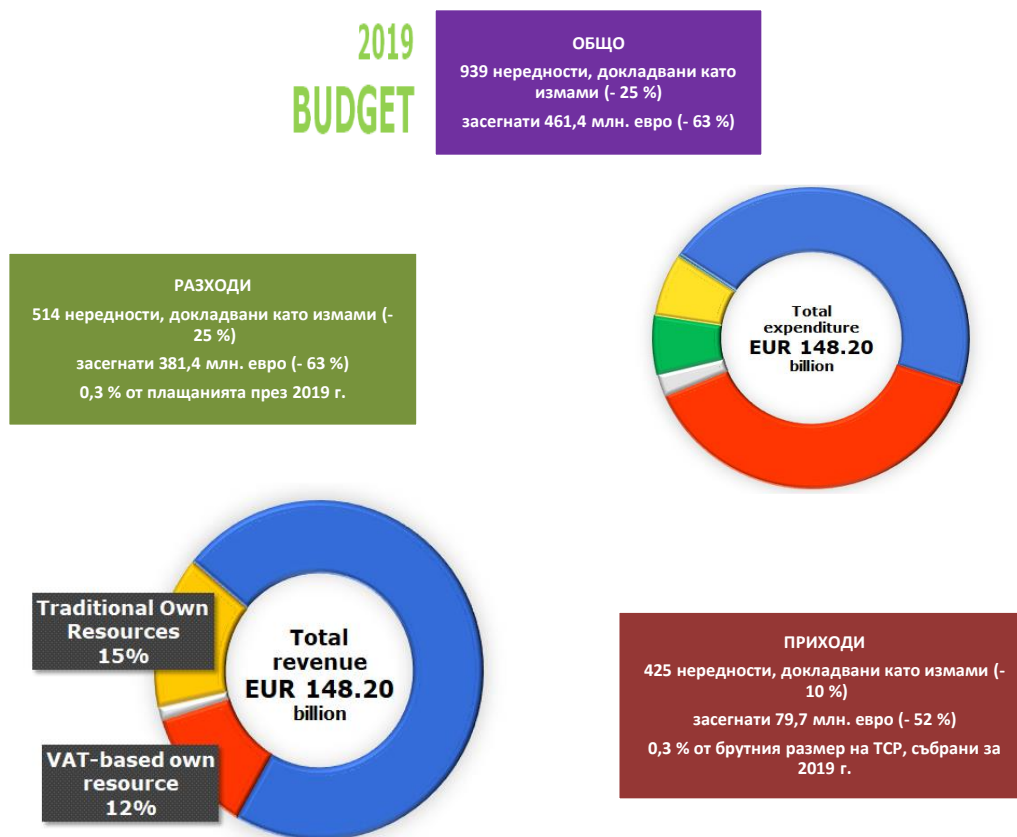
Откриването и докладването на нередност предполага, че са били предприети корективни мерки за защита на финансовите интереси на ЕС и че когато е уместно, са образувани наказателни производства.

³³ Белгия, Гърция, Испания, Италия, Латвия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Хърватия, Чешката република и Швеция.

³⁴ За по-подробна информация относно изпълнението на препоръките вж. работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка iii).

³⁵ За подробен анализ на докладваните нередности вж. работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

Фигура 6: Нередности, докладвани като измами през 2019 г.



2.5.1. Открити нередности, свързани с измами

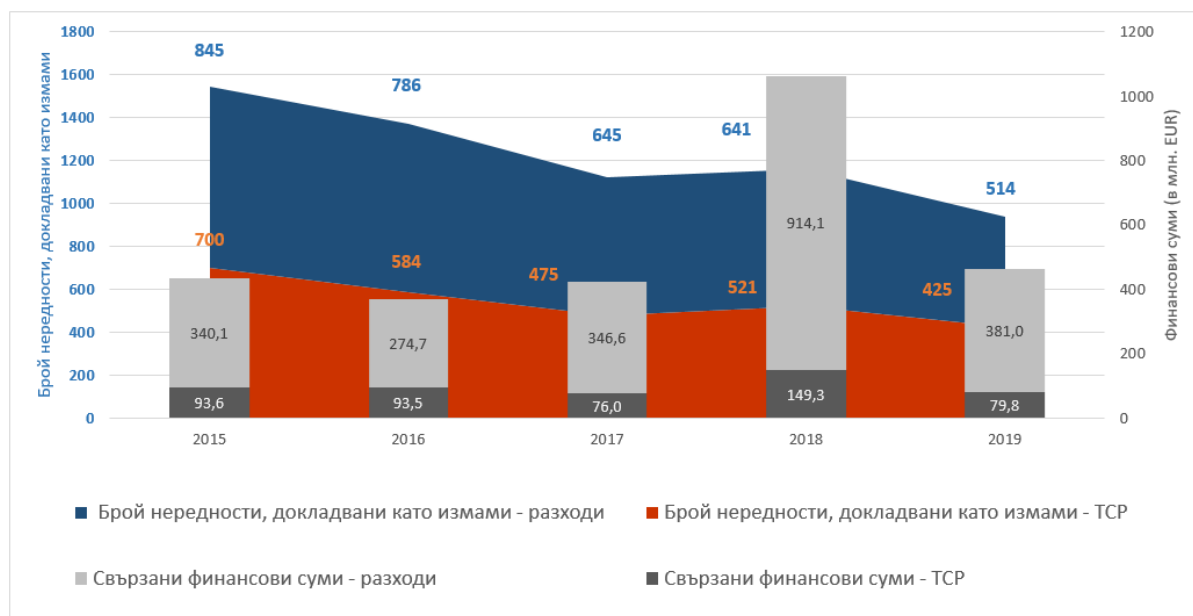
Броят на нередностите, докладвани като измами (който включва случаите на подозрения за измами и установени измами), и свързаните с тях суми не представляват пряк показател за равнището на измамите, засягащи бюджета на ЕС. Те са преди всичко индикация за равнището на разкриваемост и докладване на потенциални измами от държавите членки и органите на ЕС.

През 2019 г. общо 939 нередности бяха докладвани като измами (т.е. 8 % от всички открити и докладвани нередности)³⁶, засягащи приблизително 461,4 милиона евро (представляващи 28 % от всички финансови суми, засегнати от нередности)³⁷, като те засягат и разходите, и приходите, както е показано на фигура 6. Броят на нередностите, докладвани като измами през 2019 г., и свързаните с тях финансови суми са намалели значително в сравнение с 2018 г. При разглеждане на 5-годишния период (2015—2019 г.) се установява, че броят на нередностите, докладвани като измами, е с 40 % по-малък в сравнение с 2015 г. и с 25 % под петгодишната средна стойност. Финансовото отражение се колебае значително (вж. фигура 7), тъй като може да се влияе по-специално от отделни случаи, засягащи големи суми.

³⁶ Този показател представлява „честота на измамите“ (FFL). 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.

³⁷ Този показател представлява „сума на измамите“ (FAL). Вж. раздел 2.3.3 от документа, посочен в бележка под линия 36.

Фигура 7: Нередности, докладвани като измами, и свързаните с тях суми, 2015—2019 г.



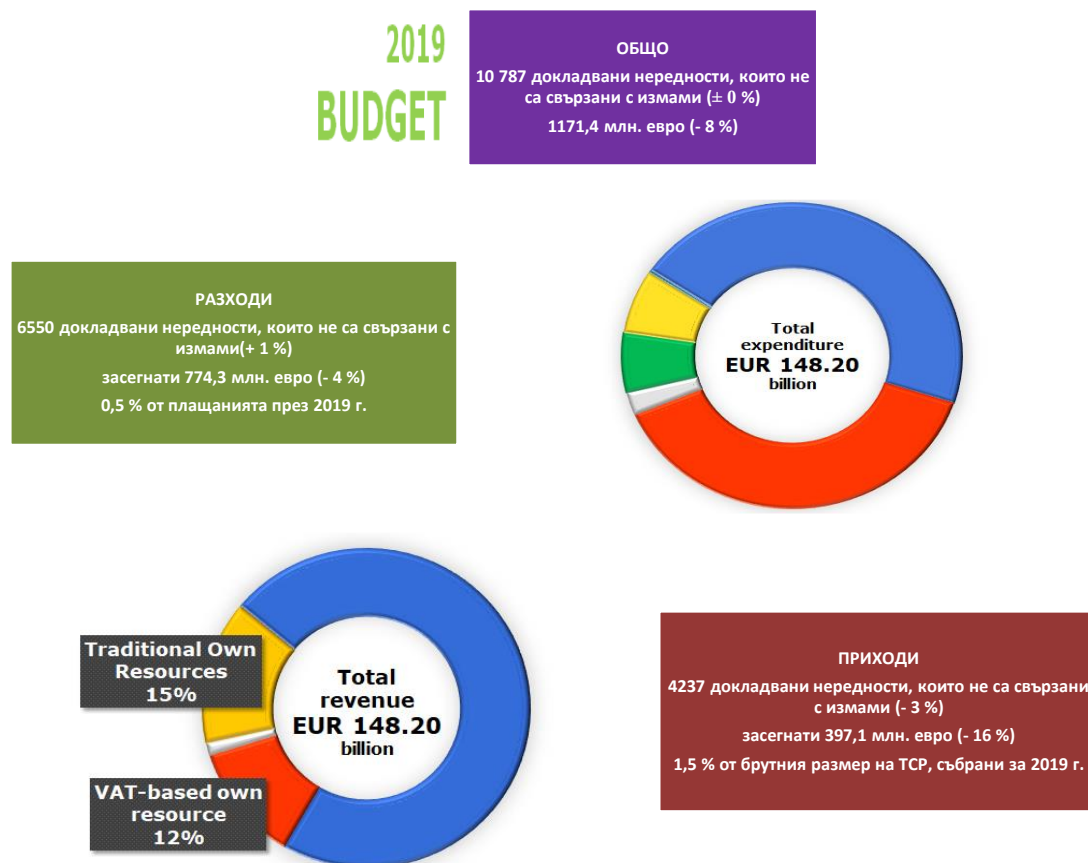
Разбивката на нередностите, докладвани като измами през 2019 г., по държави членки и бюджетни сектори, е дадена в приложение 1.

2.5.2. Открити и докладвани несвързани с измами нередности

През 2019 г. Комисията беше уведомена за 10 787 нередности, за които е докладвано, че не са измами (равнището спрямо 2018 г. се запазва стабилно). Съответните финансови суми са намалели с 8 % на около 1,2 милиарда евро, както е показано на фигура 8.

Разбивката на докладваните през 2019 г. нередности, които не са свързани с измами, по държави членки и бюджетни сектори, е дадена в приложение 2.

Фигура 8: Докладвани през 2019 г. нередности, които не са свързани с измами



2.5.3. Разследвания на OLAF

Към момента на приемане на настоящия доклад нямаше на разположение консолидирани данни относно разследванията на OLAF през 2019 г., но такива ще бъдат публикувани в годишния доклад на OLAF по-късно тази година³⁸.

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. Законодателни промени

Като се има предвид транснационалният характер на митническите измами, от съществено значение е митническите органи на държавите членки да си сътрудничат с цел предотвратяване, разследване и наказателно преследване на нарушения на

законодателството в митническата и селскостопанската област.

Регламент (ЕО) № 515/97 относно взаимопомощта по митнически въпроси е законът, в който е определено как административните органи в държавите членки следва да сътрудничат помежду си и с Европейската комисия в борбата с митническите измами. В него е поставен специален акцент върху взаимния обмен на информация, включително информация относно подозрително движение на стоки и превозни средства и места, където се съхраняват стоки.

С Регламент (ЕС) 2015/1525 за изменение на Регламент (ЕО) № 515/97 бяха въведени още две бази данни — регистър на постъпили съобщения за статуса на контейнера (регистър на ССК) и регистър за внос, износ и транзит (регистър за ВИТ). Освен това неговите разпоредби подобряват рамката за сътрудничество и ускоряват разследванията на OLAF, като определят крайни срокове за държавите членки да представят свързани с разследванията документи и улесняват използването на получена въз основа на взаимопомощ информация като

³⁸ На следния адрес: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_bg.

доказателство при националните съдебни производства.

През 2019 г. започна процес по оценяване на Регламент (ЕО) № 515/97. След публикуването на пътната карта и създаването на междуведомствена работна група (МРГ) в рамките на Комисията беше започната целева консултация на съответните заинтересовани страни, за да се оцени доколко Регламент (ЕО) № 515/97 е бил полезен в миналото във връзка с предотвратяването на митнически измами.

3.1.1.2. Информационна система за борба с измамите (AFIS)

AFIS³⁹ е общо понятие за набор от ИТ приложения за борба с измамите, използвани от Европейската комисия, които са предназначени за навременен и сигурен обмен на свързана с измамите информация между компетентните национални администрации и администрацията на ЕС, както и за съхранение и анализ на съответните данни. Порталът AFIS е единна и обща инфраструктура за предоставяне на услугите, изброени в следващия параграф, на около 9000 регистрирани крайни ползватели в почти 1400 компетентни служби от държавите членки, трети държави партньори, международни организации, служби на Комисията и други институции на ЕС. Програмата за AFIS обхваща две основни области: взаимопомощ по митнически въпроси и управление на нередностите.

AFIS подкрепя взаимопомощта по митнически въпроси чрез защитената система за обмен на информация в реално време VOCU (блок за виртуално съгласуване на операциите), използвана за съвместни митнически операции, защитена електронна поща (AFIS-Mail), специални модули за обмен на данни, като CIS+ (митническа информационна система — МИС), бази данни, като регистъра за ВИТ (регистър за внос, износ и транзит) и регистъра на ССК (регистър на постъпили съобщения за статуса на контейнера), инструменти за анализ, като A-TIS (Информационна система за борба с измамите при движението на стоки в режим транзит) и електронни приложения за работните потоци, като ToSMA (Приложение за управление на конфискациите на тютюневи изделия).

Чрез AFIS се предоставя и Системата за управление на нередностите (IMS) — защитен електронен инструмент, който

подпомага управлението и анализа на нередностите и улеснява държавите членки да изпълняват задължението си да докладват откритите нередности при усвояването на средства от земеделските, структурните и кохезионните фондове, фондовете за рибарството, фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи (ISF Police), Фонда за европейско подпомагане на най-нуждаещите се лица (FEAD), както и в усвояването на предприсъединителна помощ.

3.1.1.3. 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 от трети държави. СМО представляват целеви 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 2019 г. OLAF участва в 13 СМО, две от които бяха ръководени от нея. Останалите бяха организирани съвместно или подкрепени от OLAF в сътрудничество с държави членки (Белгия, Полша и Франция), Европол, FRONTEX, мисията на ЕС за оказване на съдействие в областта на граничния контрол в Молдова и Украйна (EUBAM Молдова/Украйна) или митническият експертен екип за източната и югоизточната сухопътна граница (CELBET).

В допълнение към необходимата подкрепа за съответните държави при провеждането на координирани действия чрез своята постоянна техническа инфраструктура, ИТ и комуникационни инструменти, OLAF предоставя и стратегически анализ, административна и финансова подкрепа.

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

³⁹ Нейното правно основание е Регламент (ЕО) № 515/97, изменен с Регламент (ЕС) 2015/1525.

На фигура 9 е представено обобщение на тези операции.

Фигура 9: СМО през 2019 г.

Операция	Участващи държави/организации	Обхват	Резултати
СМО „HYGIEA“	Организирана в рамките на срещата „Азия—Европа“ (АСЕМ) и координирана от OLAF. Всички държави — членки на ЕС, Норвегия, Бангладеш, Китайската народна република, Индонезия, Япония, Монголия, Малайзия, Пакистан, Филипините, Сингапур, Тайланд и Виетнам и Европол взеха участие в операцията.	Борба с търговията с фалшифицирани стоки — международна търговия с бързооборотни потребителски стоки (продукти за лична хигиена, детергенти, козметични продукти и др.).	Азиатските и европейските митнически органи иззеха приблизително 200 000 бройки фалшифицирани парфюми, паста за зъби и козметични продукти, 120 тона фалшифицирани детергенти, шампоани и памперси и над 4,2 милиона други фалшифицирани стоки (клетъчни батерии, обувки, играчки, топки за тенис, електрически самобръсначки, електронни устройства и др.), както и 77 милиона цигари и 44 тона фалшифициран тютюн за водна лула.
СМО „SNAKE II“	Ръководена от OLAF в сътрудничество с Главната митническа администрация на Китайската народна република (Бюрото за борба с контрабандата); с участието на държави членки и Европол. Служители за връзка от Гърция, Италия, Китай, Нидерландия и Европол оказаха съдействие при координирането на СМО от блока за непрекъснато съгласуване на операциите (POCU) на OLAF.	Измами с приходи.	Оценката е в ход.
СМО „POSTBOX II“	Съвместно организирана от белгийските митнически органи и OLAF, с участието на 22 държави членки и Европол.	Незаконна търговия с фалшифицирани продукти, наркотици и застрашени видове животни и растения както през откритата, така и през тъмната мрежа.	Задържане на над 2000 пратки, образуване на 50 преписки по разследване и идентифициране на 30 заподозрени в държавите членки.
СМО „DAPHNE“	Координирана от италианската митническа администрация и OLAF, с участието на всички държави членки и Европол.	Контролиране на недеклаирането на парични средства и борба с изпирането на пари и престъпните организации, участващи в терористични дейности.	Оценката е в ход.
СМО „OPSON IX“	Организирана под егидата на Интерпол и Европол. OLAF ръководи и координира целенасочените действия по правоприлагане във връзка с виното и алкохолните напитки. В тези действия участваха различни компетентни органи на държавите членки.	Борба с фалшифицирани и неотговарящи на изискванията за качество храни и напитки, като акцентът е върху продукти, които представляват риск за здравето на човека.	Оценката е в ход.
Съвместна операция за граничен контрол „SCORPION“	Съвместно организирана от EUBAM и OLAF.	Контрабанда на тютюневи изделия по източната граница на ЕС.	Изземване на над 15 милиона цигари, 4245 kg суров тютюн и 233 kg тютюн за наргиле.
Съвместни дейности на CELBET — „JCA6“	Организирани от CELBET с подкрепата на OLAF.	Задържане на незаконни цигари и „евтини бели цигари“, както и на оборудване и материали за незаконно производство на цигари в ЕС.	Иззети са над 1 милион цигари.

Операция	Участващи държави/организации	Обхват	Резултати
Съвместни засилени дейности по анализ на риска и оперативен контрол по време на прилагането на режими транзит.	Организиран от CELBET с подкрепата на OLAF.	Основната цел на съвместните засилени дейности е да се проведат изпитвания на специални режими транзит и да се проучи възможността организирани престъпни групи да злоупотребяват с тях системно, което би представлявало значителна заплаха за финансовите интереси на ЕС.	Насърчаване на сътрудничеството между държавите — членки на ЕС, и държави извън ЕС, както и повишаване на осведомеността сред всички заинтересовани страни във връзка с уязвимостта на режима вътрешен съюзен транзит.
Ден на съвместните действия „ARKTOS“	Ръководен от FRONTEX със съвместното управление на Естония и Финландия. Организиран в рамките на цикъла на политиката на ЕС/ЕМРАСТ за борба с организираната и тежката международна престъпност. OLAF, Европол, Интерпол и митническите и полицейските органи и органите за гранична охрана на Латвия, Литва, Полша и Словакия.	Контрабанда на акцизни стоки, незаконна имиграция и документна измама.	
Съвместна операция „HEXAGON“	Организирана от митническите и данъчните администрации на държавите от Вишеградската група (Полша, Словакия, Унгария и Чешката република), Австрия и Словения с подкрепата на OLAF.	Борба със злоупотребите, произтичащи от използването на митнически режим 42.	Отправени са няколко препоръки.

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

Сътрудничеството с трети държави с оглед предотвратяване, разкриване и борба с нарушенията на митническото законодателство се основава на споразумения за административна взаимопомощ (АВ) в митническата област. Понастоящем има действащи споразумения с над 80 държави, включително с основни търговски партньори на ЕС, като САЩ, Китай и Япония. През 2019 г. приключиха преговорите с Андора, Азербайджан, Чили и Киргизстан; преговорите с Австралия, Индонезия и Узбекистан продължават да текат. Европейската комисия представи указания за водене на преговори за споразумение с Беларус, приети от Съвета през декември 2019 г.

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. Тази клауза е задължително условие за предоставяне на тарифни преференции на трети държави. Поради това OLAF отдава голямо значение на тези преговори и активно участва в процеса на водене на преговори. През 2019 г. бяха в ход преговори с Австралия, Чили, Нова Зеландия, Индонезия и Тунис.

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.

На 7 декември 2018 г. Европейската комисия представи втори план за действие⁴⁰, който да даде възможност на Европейския съюз да продължи борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия — явление, което лишава Съюза и неговите държави членки от приблизително 10 милиарда евро публични приходи всяка година. Този план за действие се основава на стратегията от 2013 г. за засилване на борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия⁴¹ и на доклада от 2017 г. относно нейното изпълнение⁴².

Планът 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. Скорошното влизане в сила на Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия към Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна („Протокола към Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна“) и създаването през 2019 г. на системата на ЕС за проследяване на тютюневите изделия са важни етапи в това отношение и в дългосрочен план се предвижда да продължат да бъдат ключови елементи от политическите действия на ЕС в тази област.

Постигнат е добър напредък по изпълнението на плана за действие, като някои ключови действия са в процес на осъществяване или са приключени. Комисията играе водеща роля на многостранно равнище и се ангажира на двустранно равнище с държави източници и транзитни държави. Разрешението за започване на преговори по споразумение за митническо сътрудничество и административна взаимопомощ с Беларус е забележителна стъпка в това отношение.

В рамките на ЕС Комисията оказва помощ на държавите членки да разгърнат новата система за проследяване на тютюневите изделия, която бе въведена на 20 май 2019 г. В областта на анализа и разузнаването беше постигнат значителен напредък; например през 2019 г. в независимата лаборатория за тютюневи изделия бяха обработени над 100 заявки. До средата на 2020 г. предстои да приключи проучване за установяване на методология за измерване на незаконния пазар на тютюневи изделия и Комисията

проучи обществените нагласи спрямо незаконните тютюневи изделия в целия ЕС — важен показател по отношение на търсенето.

Протоколът към Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна влезе в сила на 25 септември 2018 г. Оттогава Комисията, в тясно сътрудничество с държавите членки, се ангажира активно с работата на международно равнище, при която акцентът е поставен върху гарантирането на сигурността на веригата на доставките на тютюневи изделия и международното сътрудничество. Комисията е активизирала усилията си, за да допринесе за дейностите на международно равнище преди втората среща на страните, насрочена за ноември 2021 г., включително като изпълнява ролята на ключова фигура в работната група по системите за следене и проследяване. Друг важен аспект е международното сътрудничество, тъй като Комисията предоставя своя експертен опит като активен член на работната група за помощ и сътрудничество. Комисията ще продължи да допринася за тези дейности на международно равнище.

3.1.4. Критерии за финансов риск

През май 2018 г. в контекста на митническата система за управление на риска (CRMS) Комисията прие решение за изпълнение⁴³, в което се установяват мерките за еднаквото прилагане на митнически контрол чрез създаване на общи критерии и стандарти относно финансовия риск.

Критериите и стандартите относно финансовия риск са набор от правила, които позволяват в системите за митническо оформяне на държавите членки системно да се установяват операции, които представляват потенциален финансов риск и следователно изискват допълнителни действия по проверка и/или контрол. Критериите и стандартите относно финансовия риск включват голяма част от известните финансови рискове и допринасят за по-последователен подход към митническия контрол.

Решението и насоките от 2019 г. за неговото изпълнение са предоставени на разположение само за специалистите от държавите членки по управление на риска в областта на митниците.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-en>.

⁴¹ COM(2013) 324 final.

⁴² COM(2017) 235 final.

⁴³ (C(2018)3293 final).

3.1.5. Общата митническа система за управление на риска (CRMS)

Общата митническа система за управление на риска (CRMS) е проектирана да осигури бърз и лесен за използване механизъм за обмен на информация, свързана с риска, директно между оперативните длъжностни лица и централите за анализ на риска в държавите членки. Тя е ключов елемент в разработването на рамката на Съюза за управление на риска, тъй като улеснява намесата на митническите органи на равнище ЕС за най-големите рискове на външните граници на ЕС и на негова територия.

„Информационният формуляр за риска“ (RIF) се попълва онлайн и веднага се предоставя на разположение на всички свързани митнически учреждения. Чрез формуляра се гарантира, че информацията относно установените нови и важни рискове се разпространява възможно най-бързо до оперативните митнически учреждения във всички държави членки, така че да може в целия ЕС незабавно да бъдат предприети мерки за справяне с тези рискове. С него също така се установяват еднакви условия на конкуренция за търговците и се способства за борбата с опасна, незаконна или нелоялна търговия.

През 2019 г. бяха издадени 1777 информационни формуляра за риска.

3.1.6. Инициативи за анализ на данни

Митническата дейност е от ключово значение за защитата на Съюза както от рискове, свързани с приходите, така и от рискове, които не са свързани с приходите. Ключово средство за постигането на тази цел е интегриран европейски подход за укрепване на управлението на риска в областта на митниците и подкрепяне на ефективния контрол от страна на държавите членки.

Финансираният 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 да се открият начините за най-успешно използване на новите и нововъзникващите източници на данни и аналитични техники. През първата година на експлоатация (2018 г.) усилията до голяма степен бяха съсредоточени върху установяването и разбирането на аналитичните нужди и приоритети и

доведоха до създаването на общност от приблизително 100 специалисти.

През 2019 г. бяха осъществени пет пилотни проекта, в рамките на които се събраха специалисти от заинтересованите държави членки, за да споделят опит и анализите на изпитвания. В рамките на тези проекти беше разработен анализ по отношение на добре известни категории измами, като неточно описание и занижена оценка, както и нови, по-експериментални подходи, като опит за системно откриване на електронни търговци, използващи единен административен документ (ЕАД), или нов подход за установяване на потенциално подозрителни контейнери въз основа на теглото им. Резултатите от тези пилотни проекти, заедно с допълнителни примери за анализ на националните митнически органи за борба с измамите, бяха споделени на четвъртия семинар, организиран в сътрудничество с митническата администрация на Чешката република. Работата продължава през 2020 г.

През 2019 г. бе осъществен успешен пилотен проект за създаване на способност за съвместен анализ на OLAF и съответните служби на Комисията с цел анализиране на данните за търговските потоци, като техните експертни познания бяха съчетани с редица ресурси на данни, които са на разположение в съответните служби. При анализа бяха установени големи рискове от декларации с невярно съдържание за няколко подлежащи на мерки за търговска защита продукта, които заслужават оперативни последващи действия, като разпространяване на информация, свързана с риска, до държавите членки (информационни формуляри за риска). Този пилотен проект проправи пътя за допълнително развитие на анализа на митнически данни в рамките на Комисията и с оглед да се предложи по-постоянна и амбициозна рамка за предоставяне на анализ на данни на равнище ЕС в областта на митниците.

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

През 2019 г. държавите членки са докладвали шест мерки по отношение на приходите. Те могат да бъдат разделени в зависимост от техните съответни области на изпълнение на митническа измама и на данъчна измама (някои обхващат и двете области).

3.2.1. Митническа измама

Държавите членки са докладвали осем мерки в областта на митническата измама. Три от тях са оперативни, като например споделяне на най-добри практики в областта на проверките след митническото оформяне между държавите от Вишеградската група⁴⁴, въвеждането на основано на физическите лица управление на риска и основано на стоките управление на риска⁴⁵ и въвеждането на система за профилиране и сегментиране на икономическите оператори⁴⁶.

Две държави членки са докладвали за организационни мерки, например циркулярни писма по преписките на OLAF относно традиционните собствени ресурси (ТСР)⁴⁷ или създаването на оперативно планиране и дирекция за координация⁴⁸. Други две държави членки са докладвали за административни мерки, а именно за откриване на неправилно декларирани стоки⁴⁹ и мерки в областта на данъчните приходи⁵⁰. Румъния е докладвала, че е приложила пакет от административни, организационни и оперативни мерки в областта на контрабандата на тютюн и тютюневи изделия.

3.2.2. Данъчни измами

В областта на данъчните измами държавите членки са докладвали пет мерки. Три от тях са оперативни: Хърватия⁵¹ докладва, че е организирала техническо обучение по темата „инструменти за мониторинг и одит в областта на електронната търговия и снабдяване с инструменти“, Естония е увеличила инспекциите на подизпълнителите в строителния сектор, докато Италия е въвела ИТ приложения за борба с измамите с ДДС. Полша също така докладва две законодателни мерки в областта на данъчните измами, свързани *inter alia* с изменения на Закона за ДДС.

3.2.3. Митнически и данъчни измами

Три мерки засягат както митническите, така и данъчните измами. България е докладвала нови разпоредби в Закона за ДДС и изменение на Закона за митниците. Унгария е приложила пакет от мерки с организационен и оперативен характер,

предприети от нейните митнически служби и отдели за управление на риска.

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

На фигура 10 са представени основните статистически данни и констатации за открити и докладвани нередности, свързани с ТСР⁵². Както при нередностите, свързани с измами, така и при онези, които не са свързани с измами, намалението на броя на докладваните случаи спрямо петгодишната средна стойност обаче е съпътствано от увеличение на съответните суми.

⁴⁴ Чешка република.

⁴⁵ Естония.

⁴⁶ Португалия.

⁴⁷ Белгия.

⁴⁸ Гърция.

⁴⁹ Хърватия.

⁵⁰ Португалия.

⁵¹ Хърватия.

⁵² Информация относно възстановяването на сумите от ТСР, засегнати от измами и нередности, е предоставена в работния документ на службите на Комисията „Статистическа оценка на нередностите, докладвани през 2019 г.“

Фигура 10: ТСП — ключови факти и модели⁵³



⁵³

Налозите върху захарта вече не представляват ТСП и постепенно ще спрат да фигурират след окончателното уреждане на трансакциите с държавите членки.

3.3.1. Открити нередности, свързани с измами

През 2019 г. 425 нередности бяха докладвани като свързани с измами в областта на приходите. Това е с 21 % по-малко от петгодишната средна стойност от 541 нередности годишно за периода 2015—2019 г. Установената и изчислена засегната сума на ТСП (80 милиона евро) през 2019 г. е с 19 % по-ниска от петгодишната средна стойност от 98 милиона евро.

Инспекциите на службите за борба с измамите са най-успешният метод за разкриване на случаи на измама и свързаните с тях суми през 2019 г. На второ място се нарежда контролът след вдигане на стоките. Контролът за целите на вдигането на стоките остава много ефективен за разкриване на организирани престъпления, свързани с избягване на мита, и нови схеми за измами, като например занижени оценки.

В доклада относно защитата на финансовите интереси от 2018 г. бяха подробно разгледани открити в Обединеното кралство случаи на занижени оценки, които засягат приходите от ТСП. Вследствие на разследванията на OLAF за измами със занижени оценки на текстилни изделия и обувки, внесени от Китай през Обединеното кралство, както и на разследванията, проведени от Комисията в рамките на управлението на собствените ресурси, са налице сериозни съмнения относно точността на сумите на традиционните собствени ресурси (митата), преведени в бюджета на ЕС от Обединеното кралство.

На 7 март 2019 г. Комисията отнесе до Съда на Европейския съюз своето дело за нарушение срещу Обединеното кралство относно загуби на ТСП поради занижени оценки на вноса. Съдебното производство, образувано срещу Обединеното кралство, все още е в ход.

Като се има предвид величината на загубите на ТСП, за които става въпрос, между 2017 г. и 2019 г. Комисията извърши инспекции на място на стратегията за контрол в областта на митническата стойност във всички държави членки, за да провери спазването на задължението за правилно и своевременно събиране и внасяне на ТСП в бюджета на ЕС. В резултат на това в няколко доклада от инспекции (последният финализиран в края на 2019 г.) се установява, че финансовите интереси на ЕС не са били ефективно защитени, което е довело до значителни загуби на ТСП за бюджета на ЕС. Към днешна

дата OLAF е публикувала също така доклади по разследвания с финансови препоръки за шест държави членки (Гърция, Малта, Словакия, Унгария, Франция и Чешката република). Като цяло държавите членки не са изпълнили в пълна степен необходимите мерки за справяне с измамите със занижени оценки по последователен начин.

Още през 2018 г. Комисията прикани всички държави членки да направят оценки на собствените си задължения и да коригират сумите, установени след 2012 г. Комисията ще определи количествено загубите на ТСП във всички държави членки.

3.3.2. Открити несвързани с измами нередности

През 2019 г. бяха открити и докладвани 4237 несвързани с измами нередности за същата година. Това е с 6 % по-малко от петгодишната средна стойност (4484 нередности годишно за периода 2015—2019 г.). Установената и изчислена засегната сума на ТСП е 397 милиона евро през 2019 г., което е с 3 % по-малко от петгодишната средна стойност от 407 милиона евро.

Несвързаните с измами нередности са били откривани основно чрез проверки след митническото освобождаване.

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 са докладвали четири мерки, които са насочени едновременно към различни фондове. България е докладвала за изменение на своята Наредба за посочване на нередности. Гърция е докладвала пакет от оперативни и законодателни мерки, свързани със създаването на Националния орган за прозрачност. Унгария е докладвала пакет от оперативни мерки, изготвен във връзка с по-нататъшното разработване на система за линии за предаване на данни за бенефициери, и пакет от организационни мерки, свързани с няколко обучителни курса в рамките на мрежата от институции, занимаващи се със средства от ЕС.

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

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

Държавите членки са докладвали четири мерки в тази област. Австрия е докладвала мярка за прехвърляне на цялостното изпълнение на мерките в лозаро-винарския сектор на разплащателната агенция. Италия е докладвала проект за сътрудничество между административните агенции и съдебните органи. Литва е докладвала мярка във връзка с одобряването на законодателна мярка относно налагане на санкции за нарушаване на нормативни актове при изпълнението на Програмата за развитие на селските райони. Дания е докладвала пакет от организационни и оперативни мерки като част от план за действие за предотвратяване на измами при усвояването на ресурси от земеделски фондове.

Освен това са докладвани две мерки, насочени едновременно към секторите на селското стопанство и на рибарството. Първата от тях — административна мярка на Германия, има за цел да се повиши осведомеността относно конфликта на интереси сред компетентните органи, докато втората от тях — на Словения, се отнася до организирането на специално обучение по въпросите на предотвратяването и разкриването на измами за служителите на национална агенция.

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

Общата селскостопанска политика (ОСП) обхваща два основни компонента (вж. фигура 12):

- директно подпомагане чрез директни плащания за земеделските стопани („директно подпомагане“) и мерки за подпомагане на пазара („пазарни мерки“), финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ); както и
- развитие на селските райони, финансирано основно чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

При ЕФГЗ се следва годишен цикъл за изпълнение, докато по линия на ЕЗФРСР се финансират многогодишни програми.

След значителен спад броят на нередностите, свързани с ОСП, остава стабилен от 2017 г. насам. По отношение на директното подпомагане броят на разкритите случаи следва устойчива тенденция, докато по отношение на развитието на селските райони тенденцията е низходяща поради намаляване на броя на нередностите, свързани с програмния период (ПрП) 2007—2013 г. При засегнатите от нередности финансови суми се наблюдават значителни колебания.

През 2019 г. общият размер на финансовите суми се запази относително стабилен, но директното подпомагане и развитието на селските райони следваха противоположни модели. Нередовните финансови суми в областта на развитието на селските райони намаляха, докато в областта на директното подпомагане те нараснаха, по-специално поради няколко нередности със значителна стойност, засягащи пазарни мерки. Също така при тези мерки бяха отчетени най-високите средни финансови суми, установени като нередовни. На фигура 13 са показани най-силно засегнатите мерки.

Разкритите случаи са съсредоточени в няколко държави членки, по-специално при нередностите, свързани с измами, като надхвърлят това, което може да се очаква въз основа на разпределението на съответните плащания. Това може да се дължи на много различни фактори, включително различни основни равнища на нередности и измами, различно качество на дейностите по предотвратяване или разкриване, или различни практики по отношение на етапа от процедурата, на който се докладват потенциални нередности, свързани с измами. Концентрацията на разкрити случаи е по-изразена при нередностите, свързани с измами, което предполага, че различните подходи към използването на наказателното право за защита на бюджета на ЕС или различните практики за докладване на съмнения за измама могат да бъдат допълнителни и значими фактори, водещи до различия между държавите членки.

Фигура 11: Коефициенти на разкриване по компонент на ОСП

Коефициенти на разкриване по компонент на ОСП — 2019 г.		
Преки плащания: FDR: 0,01 % IDR: 0,07 % Общо: 0,1 %	Пазарни мерки: FDR: 0,87 % IDR: 1,85 % Общо: 2,7 %	Развитие на селските райони: FDR: 0,20 % IDR: 0,98 % Общо: 1,2 %

4.2.2.1. Открити нередности, свързани с измами

Броят на разкритите случаи на нередности, свързани с измами, намалява и е концентриран в малко на брой държави членки.

Бе отчетен значителен спад на нередностите, свързани с измами, в областта на развитието на селските райони, дължащ се на спад при разкритите случаи през ПрП 2007—2013 г. в съответствие с програмния жизнен цикъл, и бавен старт на разкриването на случаи, свързани с ПрП 2014—2020 г., който следва да бъде проследен.

Фигура 12: Селскостопанска политика — основни факти и цифри



В резултат на спада в областта на развитието на селските райони, както и в областта на директното подпомагане, през 2019 г. общият размер на финансовите суми, засегнати от нередности, отчетени като свързани с измами, е намалял с 62 %.

Все пак в областта на развитието на селските райони са разкрити по-голям брой нередности, свързани с измами, отколкото в областта на директното подпомагане. Въпреки това при пазарните мерки е регистриран най-високият коефициент на разкриване на измамите (FDR)⁵⁴ — 0,87 %, повече от четири пъти по-висок от този в областта на развитието на селските райони (вж. фигура 11).

В областта на директното подпомагане повечето разкрити случаи сочат използване на фалшифицирани документни доказателства или заявления за помощ. Друг често срещан вид измама са изкуствено създадените условия за получаване на финансова помощ. В областта на развитието на селските райони много разкрити случаи са свързани с изпълнението на действието. Създаването на изкуствени условия за

получаване на финансова помощ е повод за загриженост по отношение и на тази област.

4.2.2.2. Открити несвързани с измами нередности

През последните пет години тенденцията при несвързаните с измами нередности в областта на директното подпомагане беше устойчива, но се характеризираше със съществени колебания по отношение на финансовите суми, тъй като една трета от нередностите при пазарните мерки включваха изключително високи финансови суми (отчетени през 2015 г., 2017 г. и 2019 г.). От 2015 г. насам несвързаните с измами нередности в областта на развитието на селските райони следват низходяща тенденция, по-специално по отношение на финансовите суми, в съответствие с многогодишния характер на програмите, по които се отпускат.

Все пак развитието на селските райони е засегнато от несвързани с измами нередности в по-голяма степен, отколкото директното подпомагане. Въпреки това при пазарните мерки е регистриран най-високият коефициент на разкриване на нередности (IDR)⁵⁵, надхвърлящ почти два пъти този в областта на развитието на

⁵⁴ За определение за този показател вж. раздел 2.3.1 от работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 36.

⁵⁵ Вж. бележка под линия 54.

селските райони (вж. фигура 11). Това се дължи отчасти (но не само) на малък брой нередности при пазарните мерки, свързани с изключително високи финансови суми.

Най-често откриваните нередности, несвързани с измами, са онези, свързани с изпълнението на подпомагано действие, искания за плащане или документни доказателства. При пазарните мерки се наблюдава най-високият коефициент на разкриване на нередностите (IDR), следвани от мерките за развитие на селските райони.

Фигура 13: Пазарни мерки, които са най-силно засегнати от нередности, свързани с измами

Пазарни мерки, засегнати от измами		
Лозаро-винарски сектор • инвестиционни мерки • промотиране на пазари на трети държави	Плодове и зеленчуци • помощ за групи производители за предварително признаване • инвестиции • учредяване, административни дейности	Промотиране • пазари на ЕС • пазари на трети държави (засегнати по-високи финансови суми)

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

Девет държави докладват, че са приели мерки в областта на политиката на сближаване. Именно в тази област са приети най-много инициативи, главно оперативни, както е обобщено на фигура 1.

Фигура 14: Мерки, приети от държавите членки в областта на политиката на сближаване



Дания е докладвала специална мярка в областта на рибарството, насочена да осигури спазването на принципа на сделката между несвързани лица между бенефициер и доставчик.

Фигура 15: 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 докладваните нередности се отнасят за различни 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.

В съответствие с очакванията броят разкрити случаи през ПрП 2007—2013 г. продължи да намалява спрямо върховата стойност до 2015 г., когато ПрП приключи, докато броят на разкритите случаи през ПрП 2014—2020 г. нараства. Тези противоположни тенденции се дължат на различните фази, през които преминават посочените програмни периоди.

Отчетените през 2019 г. нередности се отнасят до последните три ПрП, като повече от три четвърти се отнасят за ПрП 2014—2020 г. Отчетените финансови суми са значително по-ниски, отколкото през 2018 г. (която беше изключителна година).

Като се имат предвид двата последни ПрП, взети заедно, продължаващата тенденция на повишаване на средната финансова сума за Кохезионния фонд се потвърждава, докато през 2019 г. се наблюдава забавяне при останалите фондове.

4.3.2.1. Открити нередности, свързани с измами

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

Тенденцията държавите членки да се съсредоточават върху нередностите, свързани с измами, изглежда се засилва през ПрП 2014—2020 г. Въпреки тази тенденция — освен в „изключителни“ случаи, през 2019 г. финансовите суми, засегнати от

свързани с измами нередности, намаляват при всички фондове, включително за ПрП 2014—2020 г. Този спад за ПрП 2014—2020 г. не бе очакван и е необходимо да му се обърне внимание.

ЕФРР е фондът, засегнат от най-големия брой случаи, докладвани като измама, и с него е свързана най-високата нередовна финансова сума. Въпреки това през 2019 г. бе отчетен значителен спад, който също бе неочакван.

От 2015 г. насам нередностите, свързани с измами, при Европейския социален фонд (ЕСФ) намаляха, с изключение на изолирано увеличение през 2018 г. След 2010 г. редовно са докладвани нередности, свързани с измами, които засягат Кохезионния фонд. При сумите, отнасящи се до тези случаи обаче, съществуват значителни колебания, което се дължи на по-малкия брой случаи и свързаните с тях големи суми.

Държавите членки представиха различни модели на докладване по отношение на подхода си за разкриване на свързани с измами нередности, включващи големи финансови суми.

Независимо от предходните съображения и без да се вземат предвид отклоняващите се стойности, броят и финансовите суми, докладвани като свързани с измами през ПрП 2014—2020 г., са в съответствие с онези, разкрити през ПрП 2007—2013 г., след изтичане на съпоставимо по продължителност време от началото на програмния период.

По отношение на броя случаи 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“. По отношение на финансовите суми те са „Научни изследвания и технологично развитие“, „Транспорт“, „Обновяване на градската и селската среда“, „Опазване на околната среда и превенция на риска“ и „Туризм“.

4.3.2.2. Открити несвързани с измами нередности

За ПрП 2014—2020 г. откритите нередности, които не са докладвани като измами, и свързаните с тях нередовни финансови суми са се увеличили при всички фондове, но по-

малко от очакваното с оглед на напредналата фаза на изпълнение на този ПрП.

В сравнение с предходния ПрП намалението на броя и финансовите суми, отчетени 6 години след началото на програмния период, е впечатляващо и трудно може да бъде обяснено със закъснение при изпълнението. Несъответствието е значително при всички фондове, но особено при ЕФРР.

Редица правила бяха променени през ПрП 2014—2020 г. в сравнение с ПрП 2007—2013 г. (например въвеждането на годишни отчети), което може би помогна за засилване на вътрешния контрол на равнище държави членки.

Заедно с някои забавяния в изпълнението, за намаляването на несвързаните с измами нередности при ЕСФ може би допринася по-широкото използване на опростени варианти за разходи. Въпреки това ситуацията следва да се следи отблизо.

Държавите членки показаха различни модели на докладване също и по отношение на несвързаните с измами нередности.

4.3.2.3. Европейските структурни и инвестиционни (ЕСИ) фондове и извънредното положение във връзка с COVID-19

Поради извънредното положение във връзка с COVID-19 в следващите години може да е необходимо повече финансиране, особено за секторите на здравеопазването. За тази цел в работен документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, е представен специален анализ на приоритета, свързан с инвестициите в здравна инфраструктура⁵⁶.

Петнадесет държави членки са докладвали за нередности при действията, свързани със здравната инфраструктура; 7 от тях са разкрили и измами. Повече от половината от свързаните с измами нередности и съответните финансови суми са докладвани от Румъния и Словакия. Над една трета от несвързаните с измами нередности са открити от Полша, докато Словакия е отчетла повече от половината от нередовните финансови суми.

Действията, свързани със здравната инфраструктура, са силно засегнати от нарушения на правилата за обществени поръчки. Сред нередностите, свързани с измами, най-често разкриваните проблеми се отнасят до разходооправдателни документи.

Липсата на докладване на нередности в тази област от страна на други държави членки не е показател, че те не са засегнати от такива рискове.

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

По отношение на непрякото управление настоящият доклад се фокусира върху инструментите за предприсъединителна помощ.

Докладваните нередности се отнасят за два периода (2007—2013 г. и 2014—2020 г.), като по-голямата част от докладваните нередности са свързани с инструменти за предприсъединителна помощ за периода 2007—2013 г. (ИПП I)⁵⁷.

В тази област на политиката се наблюдават забележими разлики в докладването при различните държави бенефициери. Турция докладва по последователен начин нередностите и измамите, открити през годините.

Както през предишните години, основната област, засегната от нередности и измами, е подкрепата за развитие на селските райони. Съответните показатели (FFL и FAL)⁵⁸ са най-високите спрямо всички политики, анализирани в настоящия документ (съответно 19 % и 22 %). Установените типове са проблеми, свързани с документните доказателства и допустимостта.

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

⁵⁶ Вж. точка 4.2.2.3 от работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

⁵⁷ Вж. глава 5 от работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

⁵⁸ Вж. бележки под линия 36 и 37.

възстановяване на средства, издадени от службите на Комисията и записвани в системата на Комисията за счетоводство на принципа на текущото начисляване (ABAC).

Областите на политиката, засегнати в най-голяма степен от нередности, са „Комуникационни мрежи, съдържание и технологии“ и „Научни изследвания и иновации“.

4.5.1.1. Открити нередности, свързани с измами

През 2019 г. в ABAC бяха отчетени 37 позиции за възстановяване, класифицирани като измами⁵⁹, възлизащи на 10,6 милиона евро.

4.5.1.2. Открити несвързани с измами нередности

По отношение на нередностите, които не са свързани с измами, през 2019 г. бяха отчетени 1778 позиции за възстановяване, възлизащи общо на 55,4 милиона евро.

5. ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ НА СРЕДСТВА И ДРУГИ ПРЕВАНТИВНИ И КОРЕКТИВНИ МЕРКИ

Подробна информация за възстановените средства, финансовите корекции и другите превантивни и корективни мерки (прекъсване и спиране на плащанията) се публикува в Годишния доклад на Комисията за управлението и изпълнението (AMPR)⁶⁰.

Установените и докладваните нередности, както е посочено в доклада относно защитата на финансовите интереси, 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.

⁵⁹ Посочени в системата като „съобщени на OLAF“ случаи.

⁶⁰ AMPR е част от интегрирания в бюджета на ЕС пакет за финансова отчетност, COM(2019)299 final/2. Информацията относно възстановените приходи е предоставена и в работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка ii).

6. СЪТРУДНИЧЕСТВО С ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

Експертният комитет за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF) обединява Комисията и експерти от държавите членки. Той представлява форум за обсъждане на основните тенденции в борбата с 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 16).

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

В рамките на подгрупата за предотвратяване на измами работата през 2019 г. се съсредоточи върху разработването на методология за профили на държавите, описващи системите за борба с измамите на държавите членки. Разработването на този инструмент ще продължи през идните години.

Фигура 16: Структура и подгрупи на COCOLAF



6.1. Сътрудничество с OLAF

От гледна точка както на разследващата функция, така и на функцията за създаване на политики, извършената от OLAF работа води до по-добри резултати, когато OLAF обединява сили с органите на държавите членки в борбата с измамите и корупцията.

Координационните служби за борба с измамите (AFCOS) на държавите членки провеждат срещи всяка година под

председателството на OLAF. През 2019 г. AFCOS обсъди с OLAF развитието на своята роля, и по-специално съответните разпоредби, обсъждани в рамките на текущите преговори във връзка с изменението на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, възможностите, предлагани от програмата „Херкулес III“, и препоръките на ЕСП⁶¹ за разширяване на ролята на AFCOS по отношение на политиките с цел подобряване на координацията. В дневния ред бяха включени също отражението на решенията на Съда на Европейския съюз върху разследванията на OLAF в държавите членки, както и сложните проверки на място на OLAF.

Комуникационната мрежа на OLAF за борба с измамите (OAFCN) обединява служители по комуникациите и говорители от оперативните партньори на OLAF в държавите членки. През 2019 г. OLAF организира съвместна кампания за социалните медии с националните органи в редица държави членки за популяризиране на програмата „Херкулес“ чрез представяне на проекти и оборудване, финансирани по линия на програма „Херкулес“. OLAF също така подкрепи латвийската AFCOS за стартирането на третото издание на нейната успешна кампания за насърчаване на гражданите да кажат „не“ на измамите.

През 2019 г. държавите членки и Комисията също така обмениха мнения по въпросите на борбата с измамите на срещите на работната група на Съвета „Борба с измамите“ в рамките на румънското и на финландското председателство, както и в рамките на междуинституционалния обмен на мнения относно OLAF⁶².

6.2. Мрежа за по-добро разходване на средства

През октомври 2019 г. Комисията организира конференция с представители на държавите членки от мрежата за вътрешен контрол в публичния сектор (ВКПС), преименувана след това на „Мрежата за по-добро разходване на средства“. Това е платформа за структуриран диалог между държавите членки и Европейската комисия относно

системите за вътрешен контрол, за обмен на информация и добри практики относно това как да се гарантира по-добро използване на публичните средства в целия публичен сектор.

7. СИСТЕМА ЗА РАННО ОТКРИВАНЕ И ОТСТРАНЯВАНЕ (EDES)

Европейската комисия управлява системата за ранно откриване и отстраняване (EDES), предвидена в членове 135—145 от Финансовия регламент, приложим за бюджета на ЕС⁶³. EDES е ефективен инструмент за укрепване на защитата на финансовите интереси на ЕС спрямо ненадеждни лица и субекти чрез изключването им от участие в процедурите за отпускане на средства от ЕС. Тя е една от наложените се системи за изключване измежду системите на различни международни организации и многостранни банки за развитие.

EDES включва широк набор от забранени практики, като измами, корупция и тежко професионално нарушение (например значителни пропуски при изпълнението на договори).

EDES гарантира по-конкретно:

- ранното откриване на лица или субекти, които представляват риск за финансовите интереси на ЕС;
- изключването на лица или субекти от получаването на средства от ЕС и/или налагането на имуществена санкция; регистрацията на горепосочената информация в базата данни на EDES, която е достъпна за общността от финансови участници, отговорни за усвояването на средства от ЕС;
- в най-сериозните случаи публикуването на имената или наименованията на съответните лица или субекти на уебсайта на Комисията⁶⁴.

В рамките на EDES е разрешена централизирана оценка на случаи, в които са налице основания за отстраняване, като

⁶¹ 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“.

⁶² Вж. точка 9.1.

⁶³ 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.

⁶⁴ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm

същевременно се защитават основните права на съответните лица или субекти, по-специално тяхното право да бъдат изслушани.

Специфичната особеност и предимство на системата EDES са правомощията, предоставени на институции и органи на ЕС⁶⁵, да предприемат действия „при липса на окончателно съдебно решение или, когато е приложимо, на окончателен административен акт“⁶⁶. Налагането на санкции може да става въз основа на „установените факти и констатации“ в резултат на одити, проверки или контрол, извършвани в рамките на отговорността на компетентния разпоредител с бюджетни кредити⁶⁷, разследвания, провеждани от OLAF, или неокончателни административни решения на национални органи или международни организации.

Разпоредителят с бюджетни кредити може да вземе решението за налагане на санкция на ненадеждни субекти или лица само след получаване на препоръка⁶⁸ от централизираната междуинституционална експертна комисия, която установява първоначална правна квалификация при липса на окончателно съдебно решение или окончателен административен акт⁶⁹. Експертната комисия няма разследващи правомощия. Тя се състои от постоянен независим председател на високо равнище⁷⁰, 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 пропорционалност⁷¹.

През 2019 г. постоянният секретариат на експертната комисия отнесе до нея 19 случая, един от които беше от институция, различна от Комисията, един — от децентрализирана агенция и един — от съвместно предприятие. В допълнение към тези 19 случая, изпратени до секретариата на експертната група през 2019 г., в работния документ на службите на Комисията (SWD)⁷², придружаващ настоящия доклад, са добавени три случая, отнесени до нея през 2018 г., тъй като те бяха отнесени до експертната комисия през 2019 г. През първите шест месеца от 2019 г. бяха отнесени осем случая, един от които е представен в посочения работен документ на службите на Комисията.

Комисията трябва също така да докладва относно решенията, взети от разпоредителите с бюджетни кредити⁷³, по отношение на:

- 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;
- всяко решение на разпоредителя с бюджетни кредити, което се отклонява от препоръките на експертната комисия.

Откакто експертната комисия започна своята работа през 2016 г., такива ситуации не са възниквали. Всеки съответен разпоредител с бюджетни кредити е избрал изцяло да следва препоръките на експертната комисия.

През 2018 г. Службата за вътрешен одит на Комисията извърши одит на системата EDES, който приключи с положително становище за съществуващата система. Като последващи действия Комисията, в

⁶⁵ За изпълнението на тяхната съответна част от бюджета. Формулировката, използвана в член 136 от Финансовия регламент.

⁶⁷ Службите за разпореждане с бюджетни кредити могат да бъдат институциите, агенциите, службите и органите на ЕС.

⁶⁸ 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).

⁶⁹ Експертната комисия, посочена в член 143 от Финансовия регламент.

⁷⁰ Председателят има постоянен независим заместник на високо равнище.

⁷¹ Допълнителна информация относно експертната комисия е включена в работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка v).

⁷² Вж. бележка под линия 71.

⁷³ Данните са предоставени в работния документ на службите на Комисията, бележка под линия 1, точка v).

сътрудничество с OLAF, продължи по-специално внимателно да следи за систематичното изпълнение на последващите действия по препоръките.

Съдът на Европейския съюз отново потвърди валидността на EDES (решение на Общия съд от 13 май 2020 г. по дело AGMIN/Комисия, T-290/18). В своето решение Съдът по-специално потвърди валидността на съответните роли на експертната комисия и на разпоредителите с бюджетни кредити и това, че при състезателната процедура, водена от експертната комисия, правото на съответния субект да бъде изслушан е напълно зачетено⁷⁴.

8. Последващи действия във връзка с резолюцията на Европейския парламент относно годишния доклад за 2018 г.

Резолюцията на Европейския парламент във връзка с доклада относно защитата на финансовите интереси от 2018 г. беше приета през юли 2020 г., след като на 7 май 2020 г. получи положителен вот от комисията по бюджетен контрол (CONT).

9. Междуетноститутуционално сътрудничество

9.1. Междуетноститутуционален обмен на мнения

В съответствие с член 16 от Регламент (ЕС, Евратом) 883/2013 Европейският парламент, Съветът, Комисията и OLAF се срещат веднъж годишно, за да обсъдят дейностите на OLAF чрез междуетноститутуционален обмен на мнения на политическо равнище. През 2019 г. обменът на мнения се състоя на 11 декември в рамките на финландското председателство на Съвета. Институциите обсъдиха ролята на OLAF в средносрочен и дългосрочен план и потвърдиха своята силна подкрепа за OLAF.

9.2. Европейска сметна палата

9.2.1. Специални доклади относно политиката за борба с измамите

В два специални доклада, приети през 2019 г.⁷⁵, Европейската сметна палата призна

постигнатия напредък по изпълнението на тази политика, но установи области, в които е необходимо подобрене. Повечето се основават на заключенията, представени в докладите относно защитата на финансовите интереси, но по отношение на други са необходими нови мерки. В стратегията за борба с измамите (СКБИ) на Комисията от април 2019 г. са разгледани повечето опасения, изразени от Сметната палата, като целта е да се подсилят аналитичните възможности и рамката за вътрешна координация на Комисията, така че да отговарят на новите предизвикателства, породени от непрестанно променящата се среда.

9.2.2. Сътрудничество между OLAF и Европейската сметна палата

Като се има предвид тяхната обща мисия да защитават бюджета на ЕС, OLAF и Европейската сметна палата си сътрудничат непрекъснато. През май 2019 г. OLAF и Европейската сметна палата сключиха административна договореност, в която е предвидена структурирана рамка за сътрудничество и чрез която се улеснява съвременният обмен на информация. По-специално в договореността са предвидени обмен на ноу-хау и анализ на риска, както и споделено обучение и обмен на персонал. Договореността бе подписана по повод на съвместен семинар, който беше проведен за първи път през 2019 г., с участието на ръководни кадри и служители и на двете организации, както и на членове на Европейската сметна палата. Предвижда се семинарът да се провежда ежегодно.

10. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

10.1. Приходи

Комисията и държавите членки предприеха действия за борба с известни и нововъзникващи заплахи в областта на приходите. Защитата на собствените ресурси на ЕС е необходима, за да се гарантира, че бюджетът на ЕС може да финансира политиките, които подкрепя, чрез средства от ЕС.

През 2019 г., както и през предходните години, слънчевите панели бяха стоките, най-силно засегнати от измами и нередности във финансовата област. Също така измамите с приходи посредством занижени оценки на стоки, внасяни в ЕС, включително

⁷⁴ За по-подробен анализ на съдебната практика на Съда на Европейския съюз вж. работния документ на службите на Комисията, посочен в бележка под линия 1, точка v).

⁷⁵ 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“.

чрез електронна търговия, са и ще продължават да бъдат заплаха за приходите, като това представлява значително предизвикателство, което ще трябва да бъде преодоляно през следващите години.

Чрез разследванията на OLAF в тези области отново се потвърждава значимостта на службата и нейната координираща роля за защитата на финансовите интереси на ЕС и борбата с измамите.

Надеждните и гъвкави стратегии за контрол, подходящите правни инструменти и взаимосвързаните ИТ приложения, в съчетание с добре оборудвани и квалифицирани митнически служители, са ключови в борбата с измамите с приходи. Понастоящем Комисията и държавите членки извършват преглед на съществуващите системи и ИТ приложения и разработват нови. Заедно с търговците, които спазват изискванията, те са водещите участници в посрещането на предизвикателствата на цифровизацията на днешната световна икономика и бързото адаптиране към нови икономически обстоятелства. В същия контекст OLAF играе важна роля при определянето на политиката за борба с измамите и координирането на действията на заинтересованите страни във връзка с предотвратяването и разкриването на измами.

Вследствие на извънредното положение във връзка с COVID-19 се появи нова заплаха: движението на незаконни лекарствени продукти и медицински консумативи през границите рязко се увеличи. Сътрудничеството между OLAF, митническите органи и правоприлагащите органи от ЕС и целия свят е ключово, за да се предотврати навлизането в Европа на неотговарящи на изискванията за качество лекарствени продукти с фалшифицирани сертификати за съответствие на ЕС.

10.2. Разходи

Във времена на криза всяко евро, похарчено в подкрепа на възстановяването на икономиката, е от значение. Ето защо борбата с измами и нередности, засягащи средствата от ЕС, е от изключително значение. В настоящия доклад са описани усилията, положени от Комисията и държавите членки за подобряване на защитата на бюджета на ЕС, и са посочени областите, в които може да се постигне допълнителен напредък.

По отношение на земеделските разходи пазарните мерки представляват най-

голямото предизвикателство. През последните няколко години европейските органи са разкрили измами с висока стойност, което подчертава необходимостта държавите членки да активизират дейностите си в тази област.

По отношение на политиката на сближаване през настоящия програмен период е установено значително намаление на несвързаните с измами нередности спрямо предходния програмен период. Това следва да се проследи внимателно, за да се гарантира, че намалението е резултат от нови превантивни мерки, а не от увеличен дефицит по отношение на разкриването и докладването.

Заради разходите поради извънредното положение във връзка с COVID-19 органите на ЕС и националните органи, които разпределят средствата, ще бъдат подложени на допълнителен натиск. Комисията ще засили работата си по предотвратяване на измамите, за да гарантира, че паричните средства от ЕС продължават да получават възможно най-високото равнище на защита от измамници, които може да опитат да се възползват от настоящата ситуация.

По подобен начин, държавите членки не трябва да намаляват бдителността си по отношение на рисковете, изтъкнати в настоящия доклад.

Препоръка

Комисията припомня, че проверките и мерките за наблюдение следва да се поддържат на високо равнище.

Обществените поръчки при извънредни ситуации следва да се използват въз основа на оценка за всеки отделен случай.

Настоящата ситуация е също така подходяща възможност за приключване на прехода към процедури по възлагане на електронни обществени поръчки за онези държави членки, които все още не са постигнали това.

Държавите членки следва да обмислят възможността допълнително да повишат прозрачността при използването на средства от ЕС, по-специално във връзка с обществените поръчки при извънредни ситуации.

За програмния период 2014—2020 г. докладването на нередности, по-специално несвързани с измами нередности, трябва внимателно да се следи.