

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 17.12.2007
СОМ(2007) 806 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
И ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА**

**Предотвратяване на измамите с помощта на оперативните резултати:
динамичен подход към неподатливостта към измами**

{SEC(2007) 1676}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Измамите, корупцията и другите незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на Европейския съюз, заобикалят установените процеси за управление и контрол на финансовите средства на ЕС или се възползват от недостатъците в тях. За да се предотвратят измамите и корупцията във всички сектори от бюджета на ЕС – и от приходната, и от разходната част¹, от съществено значение е отговорните служби, с подкрепата на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), да продължат да подобряват предотвратяването на измамите в рамките на финансовото управление².

Настоящото съобщение излага новия подход на Комисията по отношение на неподатливостта към измами на законодателството, договорите и системите за управление и контрол. То заменя съобщението на Комисията относно неподатливостта към измами на законодателството и управлението на договорите³, прието от Комисията на 7 ноември 2001 г. с оглед на изпълнението на действие 94 от Бялата книга „*Реформиране на Комисията*“⁴.

2. КОНТЕКСТ

2.1. Европейската служба за борба с измамите и реформата

Европейската служба за борба с измамите (OLAF) бе създадена през 1999 г. За да изпълнява своята мисия за борба с измамите, тя провежда разследвания в качеството си на независима служба, а също така спомага за изготвянето на стратегията на ЕС за борба с измамите и подготвя необходимите инициативи за създаване или укрепване на законодателството в качеството си на отдел на Комисията.

През 2000 г. Комисията предприе административна реформа⁵. Системата за финансово управление бе модернизирана чрез разширяване на отговорностите на разпоредителите с бюджетни кредити и увеличаване на тяхната отчетност.

Бялата книга „*Реформиране на Комисията*“ съдържа мерки за по-пълноценно използване на наличните знания в институциите с цел по-добро предотвратяване на нередностите и измамите. Тази политика на превенция е подробно описана в съобщението на Комисията „*Защита на финансовите*

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

² Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности, изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 г.

³ Съобщение на Комисията относно неподатливостта към измами на законодателството и управлението на договори, SEC(2001) 2029, 7.11.2001 г. — непубликувано в ОВ. Вж. все пак точка 3.3.

⁴ Реформиране на Комисията – Бяла книга – част I (COM/2000/0200 окончателен).

⁵ Бяла книга „Реформиране на Комисията“, част II (План за действие), 5.4.2000 г., COM (2000) 200 окончателен/2.

*интереси на Общностите – Борба с измамите – За цялостен стратегически подход*⁶.

Действие 94 от Бялата книга за реформата „Неподатливост към измами на законодателството и управлението на договорите“ определя следния ангажимент:

„С цел постигане на по-голяма ефективност на настоящата система за неподатливост към измами, от службите на Комисията ще се изисква, когато предлагат ново законодателство с потенциално въздействие върху бюджета на Общността, да представят на OLAF проектопредложения за оценка на риска по време на междуведомствените консултации. OLAF ще подпомага ГД „Бюджет“ при преразглеждането на системите на Комисията за управление на договори (напр. стандартни договори, централна база данни с договори, инструменти за управление). Също така OLAF ще предоставя съвети във връзка с предотвратяването на измами по време на целия законодателен процес.“

2.2. Съобщението относно неподатливостта към измами на законодателството и управлението на договори

Задачата на съобщението за неподатливостта към измами от 2001 г. бе да се постигнат целите на Бялата книга за реформа и на Съобщението на Комисията за цялостен стратегически подход в борбата с измамите. Тези цели са развиване на култура на превенция и засилване на способността на основните правни инструменти да се противопоставят на измами или други незаконни дейности. Механизмът за превенция, посочен в съобщението от 2001 г., обхваща два аспекта: законодателството и управлението на договори.

В законодателната област предотвратяването на измамите се ограничава до най-чувствителните законодателни актове. Предварителното определяне на чувствителните области в европейските политики спомогна за целенасочената процедура на консултации. Съобщението въвежда процес на сътрудничество на четири етапа:

- а) определяне на критерии за идентифициране на секторите с висок риск;
- б) идентифициране на секторите с висок риск;
- в) определяне на законодателните инициативи, които се нуждаят от анализ на неподатливостта към измами преди да бъдат приети;
- г) консултация с OLAF нагоре по веригата.

Вторият аспект на съобщението от 2001 г. – предотвратяване на измамите и нередностите в управлението на договори, се постига на две нива:

- а) На централно равнище (Генерална дирекция „Бюджет“) клаузите и процедурите на договорите за обществена поръчка и споразуменията за

⁶ COM(2000) 358 окончателен.

безвъзмездни средства бяха хармонизирани с изготвянето на образци на договори и на споразумения, които могат да се използват от всички отдели на Комисията, и с публикуването на ръководства и основни насоки (справочници, проспекти и т.н.).

- б) На равнището на службите, управляващи договорите, се предвижда разработване на различни инструменти, които ще се използват от отделите на Комисията по независим начин. Някои от тях са за конкретна цел, като образци на договори и локални бази данни, свързани или не с главната счетоводна база на Комисията.

2.3. **Необходимост от нов подход към неподатливостта към измами**

Целите на процедурата за неподатливост към измами бяха постигнати. OLAF участва активно в последователните ревизии на законодателството, уреждащо изпълнението на бюджета на ЕС, и в приемането на основните актове и стандартни инструменти, разработени от отделите на Комисията за прилагане на бюджета на ЕС. За повече информация вижте приложения доклад за постиженията на процедурата за неподатливост към измами.

Най-важните финансови разпоредби за следващите години вече са направени неподатливи към измами или чрез официалната процедура за превенция, или чрез междуведомствена консултация. Изготвени бяха стандартни разпоредби за борба с измамите, а нормативната рамка, определяща правилата за финансовото управление на ЕС, навлиза в период на стабилност. Следователно, механизмът за превенция, предвиден в съобщението от 2001 г., сега изглежда недостатъчно адаптиран към настоящия контекст. Освен това, новият подход ще спомогне за постигането на същите цели както и стандартите за вътрешен контрол за ефективно управление, а именно стандарти 2, 7 и 8.⁷

В допълнение, Комисията подкрепя политиката на „опростяване“, която отчасти също има за цел „да постигне по-добра **консолидация, рационализация и опростяване** на вътрешните процедури и работни методи в интерес на ефективността и ефикасността, като се стреми към по-добро равновесие между нивото на риска и разходите за контрол“⁷. Затова е подходящо консултациите с OLAF нагоре по веригата да станат по-гъвкави.

3. **Новият подход**

3.1. **Концепция на новия подход**

Новият подход за неподатливост към измами ще се основава главно на наученото в течение на оперативния опит на OLAF. Използването на оперативните резултати ще създаде нова връзка между опита на място и мерките, приети от различните институции за избягване на измами и нередности. OLAF ще използва по-добре знанията, натрупани от оперативни и

⁷

Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета „Доклад за напредъка на реформата на Комисията след мандата за реформа“ COM (2005) 668 окончателен, 21.12.2005 г.

проучвателни дейности, и ще ги предостави на другите отдели на Комисията, както и на другите институции и агенции на ЕС.

Новият подход включва определяне на знанията, които трябва да се извлекат от резултатите от разследванията и проучвателните анализи, и съобщаването им на съответните органи. Например, OLAF ще подкрепя отделите, които изпълняват политиките на Общността, в техните усилия да защитават финансовите интереси на Общностите и ще издаде препоръки за гарантиране на възможно най-голяма сигурност срещу измами, корупция и нередности.

За да бъде ефективен, този подход изисква компетентните органи/отдели да следят тези мерки.

Специално внимание ще се обърне на системните нередности и слабости, по-конкретно когато могат да се предвидят прости и не скъпи решения (напр. подобряване на стандартните модели и/или документи като декларации за липса на конфликт на интереси, обмен на данни между различните отдели, въвеждане на промени в справочниците и т.н.).

3.2. Очаквани подобрения

Очаква се резултатите от ревизирания подход към неподатливостта към измами да засилят въздействието на разследванията върху предотвратяването на измами, корупция, нередности и други незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на ЕС.

От него ще последва по-активен поток от информация, предоставен като услуга от OLAF. Този поток от информация ще бъде независим от междуведомствените консултации на Комисията по инициативи, свързани с финансовото управление.

OLAF ще разшири обхвата на своята подкрепа към други отдели на Комисията, като предложи целеви анализ, основан на собствените му дейности по разследване и събиране на данни. Резултатът от проверката на неподатливостта към измами ще бъде предоставен на всички засегнати отдели, институции и органи на ЕС (вж. точки 5.1, 5.2 и 5.3).

3.3. Наличност на сегашния процес на консултации

Сегашният процес на консултации нагоре по веригата във връзка със законодателните проекти (и специфичните рискове или проблеми, установени от отдела, отговорен за предложението), изложен в съобщението от 2001 г., ще продължи да бъде на разположение на отделите на Комисията при поискване. Преглед на вида актове, подлежащи на този процес, е включен в приложения работен документ на Комисията относно резултатите от съобщението от 2001 г.

За приемането на образци на договори за обществени поръчки и на споразумения за безвъзмездни средства ще се запази тази процедура на консултации нагоре по веригата. ГД „Бюджет“ ще продължи да актуализира, в съответствие с натрупания опит и ревизираното законодателство,

съществуващите образци на договори и споразумения/решения за безвъзмездни средства и ще разработва нови модели, когато е необходимо.

4. ПРОЦЕС НА ПРИЛАГАНЕ НА НОВИЯ ПОДХОД

Според новия подход разследващите дейности ще попълват информацията, която се предава на засегнатите отдели на Комисията, институции и органи на ЕС, докато дейностите по събиране на данни ще предоставят оценка на рисковете при тематичната превенция на измамите.

Превенцията на измамите и събирането на данни ще се допълват взаимно: процесът на превенция на измамите ще установява проблемите, които налагат прилагане на цялостен тематичен подход с помощта на методите за събиране на данни, а събирането на данни ще предоставя използвани данни за превенцията на измамите.

4.1. Голям склад на данни

Процесът на прилагане на подхода за неподатливост към измами не изключва никой източник на информация.

OLAF ще анализира своите разследващи дейности по структуриран и мултидисциплинарен начин. Този анализ ще включва информация от вътрешните и външните разследвания, както и други оперативни дейности, провеждани от OLAF.

Освен правното задължение да се информира Комисията и OLAF за всеки конкретен сигнал за подозирана измама, новият подход за неподатливост към измами ще позволи по-добър поток на информация между контролните органи. Резултатите от одита ще бъдат включени в складове от данни, а именно съответните констатации от одита, проведен от Службата за вътрешен одит. Службата ще уведоми OLAF за установените при одита потенциални системни нередности, които могат да представляват риск от измами. Същата информация за потенциални системни нередности трябва да се предоставя на OLAF от Структурите за вътрешен одит (IAS) и органите за последващ контрол на оперативните отдели (данни от системата за одит AVAC).

Когато е подходящо, отчетите и констатациите на Европейската сметна палата и докладите от одита на отговорните генерални дирекции ще обогатяват анализа на неподатливостта към измами. Анализът ще се допълва от годишните доклади за дейността и други управленски отчети, които ясно определят недостатъците и предприетите мерки в резултат на препоръките на OLAF.

Информацията от властите на държавите-членки, включително органи за одит и контрол, ще се използва за новия подход. Нередностите, за които са уведомили националните органи по силата на законодателството на

Общността⁸, предоставят индикации за потенциалните рискове. Националната съдебна практика, свързана със защитата на финансовите интереси на ЕС, не се изключва от анализа на неподатливостта към измами.

4.2. Основни етапи на процеса на предотвратяване на измамите

Основните етапи на процеса са следните:

- (1) Информацията се събира от разследванията и другите оперативни резултати, както и от външни източници (посочени в 4.1). Събраната информация от индивидуални случаи ще бъде напълно анонимна, за да се избегне разкриването на лични, поверителни или чувствителни данни;
- (2) Анализ на събраните данни за установяване на евентуалните недостатъци/слабости в законодателството, договорите или в системите за управление/контрол и анализ на серии от случаи;
- (3) Формулиране на препоръки с цел преодоляване на установените недостатъци или подобряване на неподатливостта към измами, корупция и други незаконни дейности;
- (4) Констатациите и препоръките се предават на засегнатите отдели на Комисията, институции и органи на ЕС;
- (5) Получаване на обратна връзка от отделите на Комисията и институциите и органите на ЕС.

5. ПРЕПОРЪКИ И ДРУГИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОБМЕН НА ИНФОРМАЦИЯ

Описаният процес има за цел да доведе до препоръки и други конкретни резултати. Те се адресират пряко до засегнатите отдели на Комисията, институции и органи на ЕС индивидуално или колективно, по-специално за „семејства политики“.

Препоръките на OLAF не са със задължителен характер. Те се обсъждат, когато е подходящо, посредством открит и гъвкав диалог с адресатите.

Изпълнението им, включително оценката на рентабилността и административната тежест, е отговорност на засегнатите отдели на Комисията, институции и органи на ЕС.

⁸ Регламент (ЕО) № 1681/94 на Комисията от 11 юли 1994 г. относно нередностите и събирането на неправомерно платени суми в рамките на финансирането на структурните политики, както и организирането на информационна система в тази област, *ОВ L 178, 12.7.1994 г., стр. 43–46* и Регламент (ЕО) № 1848/2006 на Комисията относно нередностите и събирането на неправомерно платени суми в рамките на финансирането на общата селскостопанска политика, както и организирането на информационна система в тази област, и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 595/91 на Съвета.

5.1. Отделни случаи

OLAF ще предоставя препоръки *ad hoc*, когато защитата на финансовите интереси на ЕС налага специално действие от страна на отдел, институция или орган на ЕС.

Засегнатият отдел ще бъде приканен да приеме и/или приложи подходящи действия за премахване или намаляване на специфични рискове или недостатъци, установени от OLAF. Освен това, засегнатите отдели на Комисията ще предоставят обратна информация на OLAF относно предприетите действия за предотвратяване нахвърняването на финансовите интереси на ЕС, като от институциите и органите на ЕС ще бъде поискано същото.

5.2. Общи препоръки и обобщаване на най-често срещаните случаи

Заинтересованите страни също ще имат широк достъп до препоръките, основани на анализа на риска и схемите на измама, разкрити чрез разглеждане на съвкупност от често срещани случаи, при които са открити сходни нередности. Засегнатите отдели на Комисията ще информират от своя страна OLAF относно мерките, които са предприели в резултат на това за избягване на подобни ситуации, в рамките на своите отговорности, като от институциите и органите на ЕС ще бъде поискано същото.

Освен това, ще бъде съставен сборник от анонимни случаи, включващ описание на схемите за измами и нередности и начина на действие на нарушителите, като този сборник ще бъде предоставен на отделите на Комисията (и на други институции, ако е подходящо) в зависимост от потребностите на персонала.

5.3. Ръководство за предотвратяване на измами

Инициативата на Комисията за доброто и ефикасно финансово управление⁹ (SEM 2000) бе стартирана през 1995 г. Първите две фази имат за цел да подобрят финансовото управление в Комисията, докато главната цел на третата фаза е да се подобри управлението на частта от бюджета на Общността (над 80 %), която се управлява от държавите-членки.

Комисията прие „Ръководство за изпитване на уязвимостта към измами“¹⁰ вследствие на препоръка № 7 на SEM 2000¹¹. Това ръководство, публикувано от Генералния секретариат на Комисията, все още е на разположение на персонала на Комисията, който се занимава с финансовото управление и защитата на финансовите интереси на ЕС.

⁹ Инициатива на Комисията „Добро и ефикасно финансово управление“ (SEM 2000): Общ доклад на Европейската комисия от 1995 г., точка 976.

¹⁰ SG/C/3/ED D96, 6 май 1996 г., непубликувано в ОВ.

¹¹ Съществува само на френски, вътрешно решение, издадено от предишните системи за архивиране. Съобщение на Комисията, прието в резултат на съобщение от г-жа Gradin. Неподатливост на законодателството на измами: прилагане на препоръка № 7 на SEM 2000, фаза 2, SEC (1996) 1802/4, 11 октомври 1996 г.

Нова версия на ръководството, публикувана от Комисията под отговорността на OLAF, ще бъде предоставена на всички заинтересовани страни, включително на държавите-членки. Тя ще се основава на информацията, получена от процеса на неподатливост към измами, и ще бъде под формата на уеб приложение. При необходимост ръководството може да бъде разделено на части и да се предоставя по сектори или по семейства политики.

5.4. Информация за органите за контрол и одит

При прилагане на новия подход за неподатливост към измами ще се обърне специално внимание на структурните или системните недостатъци, които още не са анализирани от органите за одит и контрол или не са установени чрез други редовни проверки. Тези системни недостатъци или потенциални „вратички“ в системите за управление, установени в институциите на ЕС, ще бъдат съобщени както на ръководството, така и на IAS, на **засегнатите структури за вътрешен контрол** или на вътрешните одитори на други институции или органи на ЕС.

5.5. Гъвкавост на новия подход

За да служи като постоянно допълнително препятствие за извършителите на измами и за да възпира нередностите, вкоренени в системата, новата политика за неподатливост към измами трябва да бъде съставена като гъвкаво средство, което може да се адаптира бързо към променящата се действителност.

OLAF непрекъснато ще преценява необходимостта от пренасочване на дейностите по предотвратяване на имами в една или друга област и необходимостта от адаптиране на процеса на анализ с цел оптимизиране на неговата ефективност. На определен етап това може да накара OLAF да насочи дейностите си към определени сектори от бюджета на ЕС в зависимост от установените рискове или слабости и наличните ресурси. Първоначално процесът на неподатливост към измами ще бъде насочен към сектора на преките разходи.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новата политика на неподатливост към измами, изложена в настоящото съобщение, има за цел да подобри превенцията на измамите и корупцията, като се основава на придобитите знания от разследващите дейности и други оперативни дейности на OLAF.

Резултатите от този нов процес ще бъдат адресирани до отделите на Комисията и до другите засегнати институции, както и ще бъдат съобщени на държавите-членки, участващи в управлението и/или контрола на приходите или разходите на ЕС. Първите резултати, които се очакват през втората половина на 2008 г., ще се състоят от препоръки *ad hoc* и сборник с най-често срещаните случаи.

След изпитателен срок от три години ще се направи оценка на подхода, изложен в настоящото съобщение.

Комисията ще докладва за своите дейности в областта на неподатливостта към измами в годишния отчет на Комисията за борбата с измамите, който се публикува съгласно член 280 от Договора.

7. ПРИЛОЖЕНИЯ

- (1) Схема на процеса.
- (2) Работен документ на персонала на Комисията за постиженията на механизма за неподатливост към измами, установен в съответствие със съобщението на Комисията относно неподатливостта към измами на законодателството и управлението на договорите, прието на 7 ноември 2001 г.

**PREVENTION OF FRAUD BY BUILDING ON OPERATIONAL RESULTS:
A DYNAMIC APPROACH TO FRAUD-PROOFING**

