



НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ

ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И БОРБА С
НЕРЕДНОСТИТЕ И ИЗМАМИТЕ,
ЗАСЯГАЩИ ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЗА ПЕРИОДА 2021 – 2027 г.



СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
1.1. ПРАВНА ОСНОВА	4
1.2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ	5
1.3. МЕХАНИЗЪМ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА НИВО ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ.....	7
1.4. МЕХАНИЗЪМ И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.....	9
2. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЕКТОРА И ОЦЕНКА НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ.....	11
2.1. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЕКТОРА	11
2.2. ПРЕПОРЪКИ ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА И ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ В ОБЛАСТТА НА БОРБАТА С ИЗМАМИТЕ	15
2.3. ОЦЕНКА НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ (FRAUD RISK ASSESSMENT).....	19
3. ВИЗИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ към 2027 г. и ПРИНЦИПИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА	22
4. КОНСТАТИРАНИ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА	23
4.1. ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ОБЛАСТТА НА ПРЕВЕНЦИЯТА	23
4.2. ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРИ РАЗКРИВАНЕТО И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА НЕРЕДНОСТИТЕ И ИЗМАМИТЕ	27
4.3. ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ОБЛАСТТА НА РАЗСЛЕДВАНЕТО, ВЪЗСТАНОВЯВАНЕТО И САНКЦИИТЕ	30
4.4. ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В ОБЛАСТТА НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО НА ЕВРОПЕЙСКО НИВО.....	31
5. СТРАТЕГИЧЕСКИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ	34
5.1. СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1: ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРЕВЕНЦИЯТА.....	34
5.2. СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2: ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА ПРИ РАЗКРИВАНЕ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА НЕРЕДНОСТИТЕ И ИЗМАМИТЕ	41
5.3. СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3: ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО РАЗСЛЕДВАНЕ, ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И САНКЦИИ.....	47
5.4. СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 4: УКРЕПВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО С ОЛАФ И С КОМПЕТЕНТНИТЕ ИНСТИТУЦИИ НА ЕС, ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ И ДРУГИ ДЪРЖАВИ И АКТИВНО УЧАСТИЕ В РАЗРАБОТВАНЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.....	50
6. КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА.....	54
6.1. ОТЧИТАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ	54
6.2. ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ	54
6.3. ПЛАН ЗА КОМУНИКАЦИЯ И ПУБЛИЧНОСТ НА СТРАТЕГИЯТА.....	55
6.4. ФИНАНСИРАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА	55



1. ВЪВЕДЕНИЕ

Гражданите и институциите на Република България показаха своя стремеж в програмния период 2014-2020 г. за все по-активна борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща бюджета на Република България и на Европейския съюз (ЕС). Очакването им е всички отпуснати средства от бюджета на Европейския съюз да бъдат изразходени по най-ефективния начин, за което пряка отговорност носят институциите на Република България с помощта на функциониращата рамка от институции в Европейския съюз.

Настоящата национална стратегия очертава целите на компетентните национални власти в Република България в областта на превенцията и борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021 – 2027 г. и е съобразена с предприетите нови инициативи за защита финансовите интереси на ЕС на европейско ниво – Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (PIF Директива)¹; Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (Регламент за Европейска прокуратура) и Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Изготвянето и приемането на стратегията е в продължение на предприетите действия от българските власти за защита на финансовите интереси на Европейския съюз, намерили отражение в Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, за периода 2014-2020 г. и е в съответствие с ангажиментите на Република България, съгласно чл. 325 от Договора за функциониране на Европейския съюз.

Основната цел на Националната стратегия е през програмен период 2021 – 2027 г. да продължат усилията за подобряване на превенцията, разкриването и противодействието на нередностите и измамите в приходната и в разходната част на бюджета на ЕС.

Едновременно с това е необходимо да бъде постигнато значително намаляване на нивото на корупция, което да намери отражение във възприятията на обществото и съответните индикатори. Запазването на основните цели от Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите за периода 2014-2020 г. показва както необходимостта от приемственост, така и необходимостта от надграждане на вече постигнатите резултати. Стратегията отразява препоръките на Европейската сметна палата в

¹ Наименованието „PIF” е акроним на английския израз „protection of the financial interests”, в превод „защита на финансовите интереси“, и може да се отнася до различни актове, чийто материален обхват попада в тази област.



Специални доклади № 19/2017², № 1/2019³ и № 6/2019⁴, както и изпълнението на т. 37 от Плана за действие към Стратегията на Европейската комисия за борба с измамите⁵.

На база извършен анализ на механизма по защитата на финансовите интереси на Европейския съюз за периода до 2019 г. и констатираните проблемни области са определени стратегически и оперативни цели, както и необходимост от действия на органите, участващи в процесите на управление и контрол на средствата от ЕС, вкл. приходните, правоохранителните и правоприлагащите органи в борбата с нередностите и измамите, засягащи приходната и разходната част на бюджета на ЕС.

1.1. Правна основа

Настоящата стратегия се приема на заседание на Министерския съвет на Република България. Проектът на Стратегия е изготвен от междуведомствена работна група на основание чл. 33, т. 9 във връзка с т. 8 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР), чл. 6, ал. 1. т. 4 и т. 11 от Постановление № 18 от 4 февруари 2003 г. за създаване на Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и в изпълнение на Плана за действие за 2019 г. към Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2014-2020 г., приет с Решение № 30 на Министерския съвет от 24 януари 2019 г.

Националната стратегия се приема и в изпълнение на т. 37 от Плана за действие към Стратегията за борба с измамите на Европейската комисия⁶; Одитна препоръка № 1⁷ от препоръките на Европейската сметна палата от Специален доклад № 6/2019 г, както и в изпълнение на Препоръка № 2⁸ от Доклада по чл. 325 ДФЕС за защита на финансовите интереси на Европейския съюз от 2018 г.

Стратегията е изготвена съгласно Насоките на Европейската комисия за националните стратегии за борба с измамите във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) Ref. Ares (2014) 4344594 - 23/12/2014, Практическите стъпки на Европейската комисия за изготвяне на национална стратегия за борба с измамите Ref. Ares (2015)5642419 - 07/12/2015, както и Насоките на Европейската комисия относно националните стратегии за борба с

² <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/eu-customs-19-2017/bg> „Процедури за внос — неефективното им прилагане и недостатъците в правната рамка се отразяват неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС.“

³ <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fraud-1-2019/bg/> „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия.“

⁴ <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fraud-in-cohesion-6-2019/bg/> „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.“

⁵ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/2019_commission_anti_fraud_strategy_action_plan_en.pdf - План за изпълнение на Стратегията за борба с измамите на Европейската комисия от 2019 г. Т. 37 изисква Комисията да насърчи всички държави членки да приемат свои национални стратегии за борба с измамите.

⁶ Англ. Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS), пълен текст: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/2019_commission_anti_fraud_strategy_en.pdf

⁷ Препоръка 1 – Да се разработят официални стратегии и политики за борба с измамите, засягащи средствата от ЕС.

⁸ Препоръка 2 – Комисията отново подчертава, че е целесъобразно държавите членки, които още не са направили това, да приемат национални стратегии за борба с измамите. Тези стратегии следва да бъдат разработени в сътрудничество с всички организации и органи, които имат специална роля и експертен опит в защитата на финансовите интереси на ЕС, включително правоприлагащите органи и прокуратурата.



измамите, Ref. Ares (2016)6943965 — 13/12/2016, и е съобразена с Методологията за стратегическо планиране в Република България.

Стратегията се придружава от Анекс № 1 – Оценка на риска от измами.

1.2. Определения

Финансови интереси на Европейския съюз, според определението в чл. 2, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година, относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите, означава приходите, разходите и активите в рамките на бюджета на Европейския съюз, на бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите, както и на управляваните и наблюдаваните от тях бюджети.

Нередност, съгласно чл. 1, пар. 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности означава всяко нарушение на разпоредба на правото на Съюза или националното право, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на ЕС или на бюджетите, управлявани от него, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на ЕС или посредством извършването на неоправдан разход.⁹

Измама, по смисъла на чл. 3 от Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред може да бъде квалифицирана като:

- а) измама в разходната част на бюджета, която не е свързана с обществени поръчки;
- б) измама в разходната част на бюджета, която е свързана с обществени поръчки;
- в) измама в приходната част на бюджета, която не е свързана с ДДС;
- г) измама в приходната част на бюджета, която е свързана с ДДС.

Измамата с европейски средства, при съобразяване на горепосочения ѝ вид съгласно дадените четири определения в чл. 3, отговаря на следния общ състав:

i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства или активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име;

ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат; или

⁹ Настоящото определение отразява текста на Регламент 2988/95 г., който е актуализиран с оглед на практиката на Съда на ЕС, съгласно която и „нарушение на националното право“, което отговаря на фактическия състав на определението, съставлява „нередност“. Тази особеност е посочена в трайната практика на СЕС, напр. Решение по дело Neamt (2016) Съединени дела 260/14 и 261/14 от 26 май 2016 г., т. 36 и т. 43. Дефиницията е правилно отразена в регламента за общоприложими разпоредби за периода 2014-2020 г., но същият не е цитиран, тъй като Европейската комисия подготвя нов регламент за периода 2021-2027 г.



iii) неправилното използване на такива средства или активи за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени;

Съмнение за измама, според чл. 2 на Делегиран регламент (ЕС) 2015/1970 на Комисията от 8 юли 2015 година, е нередност, даваща основание за образуване на административно или съдебно производство на национално ниво, с цел да се определи съществуването на определено умишлено поведение, по-специално измама.

Конфликт на интереси с европейски средства, съгласно чл. 61 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функциите на финансов участник или друго лице, е опорочено по причини, свързани със семейния и емоционалния живот, политическа или национална принадлежност, икономически интерес или всякакъв друг пряк или косвен личен интерес.

Европейската комисия обръща сериозно внимание на конфликта на интереси. Това означава, че финансовите участници и другите лица, съгласно глава 4 от Регламент 2018/1046, включително националните органи на всяко равнище, участващи в изпълнението на бюджета при условията на пряко, непряко и споделено управление, включително в подготвителните действия, в одита или в контрола, не предприемат никакви действия, които могат да поставят собствените им интереси в конфликт с тези на Съюза.

Съгласно Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 година относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред:

Пасивна корупция с европейски средства означава действията на публичен служител, който пряко или чрез посредник поиска или получи облаги, независимо от естеството им, за себе си или за трето лице, или приеме обещание за такава облага, за да извърши или да се въздържа от извършването на действия в съответствие със своите служебни задължения или при изпълнението на своите функции по начин, който вреди или има вероятност да навреди на финансовите интереси на Съюза.

Активна корупция с европейски средства означава действията на всяко лице, което пряко или чрез посредник обещае, предложи или предостави облаги, независимо от естеството им, на публичен служител за него или за трето лице, с оглед извършване или въздржане от извършване на действия от служителя в съответствие със служебните му задължения или при изпълнението на неговите функции по начин, който вреди или има вероятност да навреди на финансовите интереси на Съюза.

Присвояване на европейски средства означава действие на публичен служител, на когото пряко или косвено е възложено управление на средства или активи, за договаряне или заплащане със средства или усвояване или използване на активи в противоречие с целта, за която те са били предназначени по принцип, което вреди на финансовите интереси на Съюза.

Публичен служител (вкл. служител на национална администрация) е служител на Съюза или служител на националната администрация, включително всеки служител на



националната администрация на друга държава членка и всеки служител на националната администрация на трета държава, както и всички лица, които не заемат официална длъжност, но въпреки това им е възложено и упражняват по подобен начин функция за предоставяне на обществени услуги във връзка със средствата на Съюза, като например изпълнители, които участват в управлението на такива средства.

1.3. Механизъм и институционална рамка на ниво Европейски съюз

1.3.1. Споделена отговорност

Съгласно разпоредбата на член 325 (1) от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) държавите членки се борят с измамите и всяка незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. Когато Комисията изпълнява бюджета при условията на споделено управление, задачите по изпълнението на бюджета се делегират на държавите членки. Когато управляват средства на Съюза, Комисията и държавите членки спазват принципите на добро финансово управление (чл. 317 от ДФЕС), прозрачност и недискриминация и осигуряват откритост на дейността на Съюза. За тази цел Комисията и държавите членки изпълняват съответните си задължения за контрол и одит и поемат произтичащите от тях отговорности, съгласно чл. 63 от Регламент 2018/1046 (Финансовия регламент, Регламент „Омнибус“).

Основната част от приходите в бюджета на ЕС идва от държавите членки. Те, заедно с Комисията, участват също и в споделеното управление на около 80% от бюджетните разходи. Останалите 20% от разходите се управляват пряко от службите на Комисията, отчасти съвместно с администрациите на страни извън ЕС и международни организации.

При извършване на задачи по изпълнението на бюджета държавите членки вземат всички необходими мерки, включително законодателни, регулаторни и административни мерки, за да защитят финансовите интереси на Съюза, а именно като предотвратяват, откриват и коригират нередностите и измамите.¹⁰

1.3.2. Европейска служба за борба с измамите (ОЛАФ)

Предотвратяването и разкриването на измами представлява първостепенна отговорност за Европейската комисия. С цел повишаване ефективността на действията за борба с измамите и други незаконни дейности в ущърб на интересите на Общността на 28 април 1999 г. с Решение на Комисията 1999/352/ЕО е създадена Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Нейното функциониране се урежда от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ). Службата е натоварена с отговорност за провеждане на административни разследвания, като средство за борба с измамите, и има специален статут на независим орган за разследване в рамките на Европейската комисия. Европейската служба за борба с измамите упражнява правомощията за разследване на Комисията в съответствие със законодателството на ЕС и влезлите в сила споразумения с трети страни.

¹⁰ Съгласно чл. 63, ал. 2, буква „в“ от Регламент 2018/1046.



Европейската служба за борба с измамите допринася за координиране на сътрудничеството между държавите членки в борбата срещу измамите в съответствие с член 325 (3) от ДФЕС и приложимата регулаторна рамка.¹¹ Действията на Комисията и държавите членки се подкрепят посредством редовни консултации, по-специално в рамките на Комитета на Европейската комисия (ЕК) за координиране на предотвратяването на измамите (COCOLAF).¹² Службата допринася за създаване и разработване на методи за предотвратяване и борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. Европейската служба за борба с измамите насърчава и координира заедно с държавите членки и между тях споделянето на оперативен опит и добри процесуални практики в областта на защитата на финансовите интереси на Съюза, и подкрепя предприетите от държавите членки на доброволна основа съвместни действия за борба с измамите.

Европейската служба за борба с измамите провежда своята дейност в тясно взаимодействие с Координационните служби за борба с измамите – АФКОС¹³ службите на държавите членки, с които осъществява ефективно сътрудничество и обмен на информация, включително информация от оперативен характер, като по този начин осигурява в рамките на Съюза единорядност и координация на борбата с измамите и нередностите.¹⁴

Функциите и действията на ОЛАФ и на Европейската прокуратура взаимно се допълват и подпомагат. Съгласно чл. 101 от Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура, Европейската прокуратура създава и поддържа тесни връзки с Европейската служба за борба с измамите въз основа на взаимно сътрудничество и обмен на информация, всяка в рамките на съответните си правомощия. Връзките целят да се гарантира използване на всички налични средства за защита на финансовите интереси на Съюза, посредством допълване на действията и подкрепа за Европейската прокуратура от страна на ОЛАФ.

1.3.3. Европейска Прокуратура

Европейската прокуратура е независима и децентрализирана прокурорска служба на Европейския съюз с компетентност да разследва и преследва по наказателен ред престъпленията против бюджета на ЕС, като например измами, корупция или трансгранични измами с ДДС в размер на над 10 милиона евро, и да предава на съд извършителите на такива престъпления. Република България е член на Европейската прокуратура, съгласно Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура.

Европейската прокуратура функционира като единен орган на територията на участващите държави членки и обединява усилията на европейските и националните

¹¹ Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ).

¹² Решение 94/140/ЕО на Комисията, ОВ L 61, 4.3.1994 г., стр. 27.

¹³ Англ. Anti-Fraud Co-ordination Service – AFCOS, координационна служба за борба с измамите.

¹⁴ Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), чл. 3, параграф 4.



правоприлагащи органи в интегриран и ефикасен подход за борба с измамите по наказателноправен път.

Европейската прокуратура функционира на централно равнище и на национално равнище. Централното равнище се състои от европейски главен прокурор, европейски прокурори (по един от всяка участваща държава членка), двама от които са с функциите на заместници на европейския главен прокурор, административен директор и специализиран технически и разследващ персонал. Децентрализираното равнище се състои от европейските делегирани прокурори, които са установени в участващите държави членки. Службата на централно равнище упражнява надзор върху разследванията и повдигането и поддържането на обвинението на национално равнище.

Функционирането на Европейската прокуратура ще се отрази на начина на работа на всички национални органи, ангажирани с управлението и контрола на средствата от ЕС, в т.ч. Прокуратурата на Република България, управляващите, сертифициращите и одитните органи, дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) – МВР и други, поради което, съгласно Регламента за Европейска прокуратура, националната институционална рамка следва да осигури необходимото сътрудничество.

1.4. Механизъм и институционална рамка в Република България

Съгласно чл. 325 (2) от ДФЕС държавите членки се ангажират да предприемат същите мерки за предотвратяване на измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, каквито биха предприели при предотвратяване на измами, засягащи собствените им финансови интереси.

При отчитане на националните специфики на законодателството и на системата от държавни органи, имащи отношение към борбата с нередностите и измамите, в Република България е избран модел, при който не се дублират, а се координират и обединят усилията на компетентните институции, включително органите на независимата съдебна власт.

1.4.1. Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз

Създаденият с ПМС № 18 от 04.02.2003 г. Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (Съвета), осигурява на висше политическо ниво съгласуваност и взаимно допълване на мерките, предприемани от националните власти за борба с нередностите и измамите със средства на ЕС.

Председател на Съвета е министърът на вътрешните работи, който провежда държавната политика по защита на финансовите интереси на ЕС. Членове са министри, заместник-министри и ръководители на администрации, отговорни за управлението на средствата от Европейските фондове и програми, директори на приходни агенции, ръководители на контролни, сертифициращи, одитни и правоприлагащи органи.

Със Споразумение за взаимодействие и сътрудничество между Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и Прокуратурата на Република България от 2015 г. са уредени условията, редът, компетентните органи и формите за осъществяване на взаимодействие и сътрудничество между Съвета и



Прокуратурата. Главният прокурор или овластено от него ръководно длъжностно лице, участват в заседанията на Съвета.

Съветът изпълнява следните функции: предлага на Министерския съвет проекти на нормативни актове; стратегии за борба с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и планове за действие към тях; ежегодно отчита дейността си пред Министерския съвет; по предложение на членовете или на председателя, Съветът обсъжда въпроси, свързани с борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, и приема решения с подходящи мерки за оптимизирането ѝ, задължителни за изпълнение от членовете на Съвета.

Членовете на Съвета организират в ръководените от тях администрации дейностите в областта на превенцията и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз. Във всяка администрация се определят служители, отговорни за борбата с нередностите и измамите, които осъществяват оперативното взаимодействие с дирекция АФКОС, и служители по нередностите, отговорни за администрирането на сигналите и нередностите. При необходимост към Съвета се формират междуведомствени работни групи с участието на тези експерти.

При изпълнение на своите функции Съветът си взаимодейства със Съвета за координация при управлението на средствата от Европейския съюз, който координира мерките на държавната политика за развитие на страната със средства от ЕС.

Съветът, при осъществяване на дейността си, се подпомага от дирекция АФКОС – МВР, в качеството ѝ на Секретариат на Съвета.

1.4.2. Дирекция АФКОС в Министерството на вътрешните работи

Дирекция АФКОС е специализирана структура на МВР, която осъществява контролна, информационна и координационна дейност по линия на защита на финансовите интереси на Европейския съюз и изпълнява функцията на координационна служба за борба с измамите в съответствие с Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013. Дирекция АФКОС е национална контактна точка с ОЛАФ и с компетентните органи в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС в държавите членки и в други държави; осигурява, координира и контролира на национално ниво докладването на нередности между националните институции и Европейската комисия; извършва административни проверки за идентифициране на нередности и измами, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (административни разследвания), по своя инициатива или по искане на ОЛАФ; осъществява оперативно сътрудничество с ОЛАФ и координация на национално ниво при провеждане на разследвания на територията на Република България; създава необходимата организация по подготовката от българска страна на годишния доклад на Европейската комисия по чл. 325 от ДФЕС.

Ролята на дирекция АФКОС е от значение и във връзка с изпълнение на Препоръка № 5 от Специален доклад № 6/2019 г. на Европейската сметна палата – засилване на функцията на службите АФКОС в Европейския съюз¹⁵.

1.4.3. Органи от системата за управление и контрол на средствата от Европейския съюз

¹⁵ Вж. точка 92 от доклада, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fraud-in-cohesion-6-2019/bg/#chapter4>



Органи за управление и контрол на средствата от ЕС са управляващите органи, сертифициращите органи и одитните органи. За програмен период 2021-2027 г. се запазват функциите и отговорностите на управляващ орган и одитен орган за програмите, като се въвежда нова функция – счетоводна, която да бъде изпълнявана от отделен орган или да бъде част от ангажиментите на управляващия орган. На национално ниво компетентността си относно финансовите интереси на ЕС запазват: Министерството на финансите, Агенция за държавна финансова инспекция, Сметна палата, Централно координационно звено при Министерския съвет, компетентните структури на Министерството на вътрешните работи, Прокуратурата на Република България, Държавна агенция „Национална сигурност“, Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, националните съдилища и др.

Органите от системата за управление и контрол в областта на ЕСИФ са определени в Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). Функциите и отговорностите им по отношение на борбата с нередностите и измамите със средствата от ЕС са определени както в посочения закон, така и в Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и съответните подзаконови нормативни актове.

2. АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО НА СЕКТОРА И ОЦЕНКА НА РИСКА ОТ ИЗМАМИ

2.1. Анализ на състоянието на сектора

Европейската комисия и държавите членки носят споделена отговорност за защитата на финансовите интереси на ЕС срещу измами и корупция. Оценката на Европейската сметна палата е, че през програмния период 2014-2020 г. институциите, и по-конкретно управляващите органи, са оценили по-добре риска от измами при разходване на средствата от ЕС и са използвали в по-голяма степен ИТ системи в работата си, но е необходимо да бъдат продължени усилията в борбата с измамите.¹⁶

Едновременно с това, са приети няколко нови законодателни инициативи на ЕС – след 2020 г. за първи път в историята на Европейския съюз измамите със средства от фондовете на ЕС ще бъдат преследвани по наказателноправен път от наднационален орган – Европейска прокуратура.

Директива (ЕС) 2017/1371 въвежда минимални правила относно определянето на престъпления и санкции по отношение на борбата с измамите и другите незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на Съюза, като част от предвидените в нея институти са : отговорност на юридическите лица за определените в директивата престъпления, определение за активна и пасивна корупция с европейски средства, определение за публичен служител, към което ще се приравняват и частните лица, получатели на европейски средства. Необходимостта от въвеждането на тези промени е свързана с повишаване стандартите на отговорност при

¹⁶ <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fraud-in-cohesion-6-2019/bg>, „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“, стр. 4, т. III.



разходване на средства от ЕС и уреждане на възможност за повдигане на обвинение от страна на Европейската прокуратура за извършени престъпления с такива средства.

До 17 декември 2021 г. Република България ще трябва да отговори и на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза. В чл. 2, буква „б“ са предвидени минимални стандарти за защита на лицата, които подават сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, посочени в чл. 325 от ДФЕС и допълнително уточнени в съответните мерки на Съюза. Директивата изисква въвеждане и функциониране на национален механизъм за защита на подателите на сигнали, както и проверка и предприемане на действия по всеки сигнал. Въвежда се механизъм за докладване до Европейската комисия на статистически данни, свързани с броя на приетите сигнали от компетентните органи, броя на иницирираните вследствие на тези сигнали разследвания и производства, и резултатите от тях, както и установените финансови щети, тяхната оценка и събраните суми вследствие на разследвания и производства, свързани със сигнализираните нарушения.

На ниво ЕС значението на борбата с нередностите и измамите е изрично подчертано през 2019 г., когато за първи път в състава на новата Комисия има европейски комисар, в чието портфолио изрично се упоменава задачата – координиране на борбата с измамите. Освен това в процес на обсъждане е проект¹⁷ на нов регламент, който е насочен към подкрепа на спазването на върховенството на закона.

При необходимост, Европейската комисия и държавите членки следва да бъдат достатъчно гъвкави при разпределянето на средства с цел да се отговори на общи предизвикателства пред политиките на Съюза, като например възникналата световна пандемия от коронавирусна инфекция COVID-19 през 2020 г., както и да упражняват адекватни нива на контрол върху отпусканите извънредни средства за справяване с кризисни ситуации. За да даде тласък на европейското възстановяване и да защити живота, поминъка и работата на хората, Европейската комисия предложи през 2020 г. мащабен план за възстановяване на с цел постигане на по-устойчива, цифрова и справедлива Европа, в т.ч. нов инструмент за възстановяване за периода 2021—2024 г., с който бюджетът на ЕС ще се увеличи с ново финансиране, набрано на финансовите пазари¹⁸.

В национален аспект нараства също така активността на гражданските инициативи и организации. От законодателна гледна точка в Република България приложимата уредба се актуализира своевременно. С промените в ЗФУКПС от 2019 г. се въведе изискването за превенция, откриване и коригиране на нередности. През 2019 г. и 2020 г. бяха направени изменения и в Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ, включително бяха предвидени нови типове

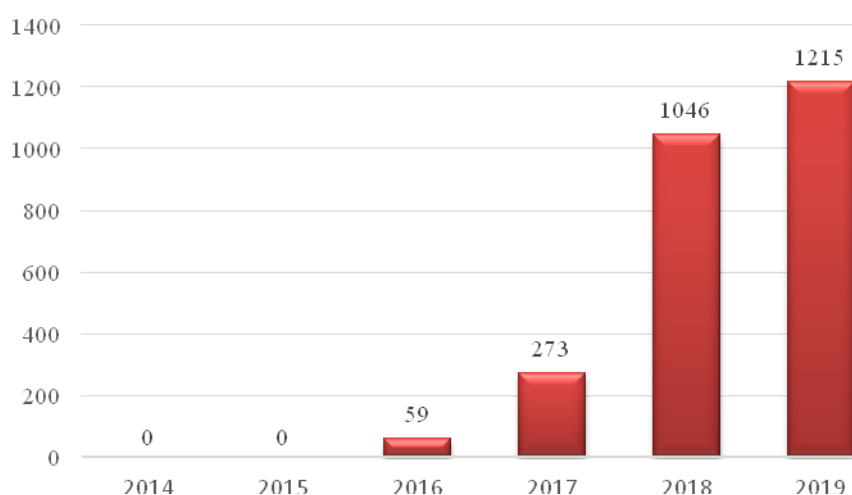
¹⁷ Регламент за защита на бюджета на ЕС в случай на общ дефицит във върховенството на закона в държавите членки. Пълен текст на предложението: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0038_EN.html

¹⁸ Вж. План за възстановяване на Европа, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_bg



нередности съгласно актуализираните Насоки на Комисията за определяне на финансови корекции, които трябва да бъдат извършени спрямо финансирани от Съюза разходи в случай на неспазване на приложимите правила за възлагане на обществени поръчки. Считано от 2020 г. в сила са промени в Закона за добавената стойност (ЗДДС), с които се цели предотвратяване избягването от данъчно задължените лица на регистрация по ЗДДС, съответно облагане с данък върху ДДС на доставките на стоки и/или услуги. С измененията в Закона за митниците, в сила от 01.01.2020 г., е създадена възможност министърът на финансите да утвърди със заповед, по предложение на директора на Агенция „Митници“, списък на стоки с висок риск за финансовите интереси на ЕС. Когато при проверка на данните в приетите митнически декларации за допускане за свободно обращение на стоки, включени в списъка, утвърден със заповед от министъра на финансите, се установи, че декларираните цени на стоките са по-ниски от справедливите цени, валидни за тях в ЕС, митническите органи изискват предоставяне на обезпечение. Обезпечението се предоставя в размер, осигуряващ заплащането на митническото задължение, изчислено на база справедливите цени за тези стоки към момента на декларирането, след което митническите формалности за декларирания митнически режим продължават. За целите на определяне на справедливите цени, с които се сравняват декларираните при внос цени, се използва информацията от системата „THESEUS“ на Съвместния изследователски център (Joint Research Centre) към Европейската комисия. По отношение изпълнението на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, за шестгодишния период 2014 – 2019 г. в България са установени общо 2593 броя нередности. От тях до ОЛАФ са докладвани 344 бр. нередности, което представлява 13,3% от общия брой¹⁹.

Първите нередности по ЕСИФ са установени през 2016 г., след което се наблюдава бързо нарастване, кореспондиращо с темпа на изпълнение на програмите и проектите, видно от графиката по-долу:



¹⁹ Броят на докладваните нередности до Европейската комисия е по-малък от броят установени нередности на национално ниво, заради въведените прагове на докладване нередности в размер на 10 000 EUR принос от фондовете и изключения от докладването, въведени с чл. 122 от Регламент 1303/2013 г.



Графика № 1: Общ брой на установените нередности за периода 2014-2019 г. в областта на Европейските структурни и инвестиционни фондове.

От общия брой нередности по ЕСИФ, 43 нередности са квалифицирани като съмнение за измама, което е близо 1,7% от всички нередности. По три от нередностите са установени измами, което е по-малко от 1% от общия брой на нередностите. Към момента 2119 от докладваните нередности (82%) са активни, като по тях се извършват административни или съдебни действия. Останалите 474 нередности (18%) са с приключени административни или съдебни действия. Има 23 случая, които са прекратени поради установена липса на нередност.

Типологията на установените нередности за шестгодишния период (2014-2019 г.) е както следва:

- 66% са свързани с нарушения по процедури за възлагане на обществени поръчки;
- 19,9% са свързани с неизпълнение на договорни задължения;
- 5% са свързани с недопустими, незаконосъобразни, неоправдани разходи;
- 4% са свързани с подаване на неверни сведения при кандидатстване;
- 1,4% са свързани с извършване на опити за документна измама;
- 0,7% са свързани с опити за двойно финансиране;
- 0,08% са свързани с конфликт на интереси, като има вероятност броят на нередностите с това нарушение да е по-голям, тъй като съмнение за конфликт на интереси съществува и при други типове нередности;
- 3% са свързани с други нарушения или не е предоставена достатъчно информация за определяне на точния тип на нарушенията.

Графика № 2: Типове докладвани нередности за периода 2014-2019 г. (шестгодишен период).



В сравнение с първите шест години от програмен период 2007-2013 г. броят на докладваните нередности през шестте години на втория програмен период намалява, като намаляват и засегнатите от нередности средства.

Намалението на броя и засегнатите от нередности средства е комплексен резултат от натрупания опит от всички участници в процесите, подобрените системи за контрол и усъвършенстваната нормативна база. Следва да се отбележи, че направените изводи биха могли да претърпят промени с оглед на възможността за откриване на нередности и след приключване на програмните периоди.

Запазва се преобладаващата тенденция от програмен период 2007-2013 г. за възникване на нередности, свързани с нарушения по процедурите за възлагане на обществени поръчки.

2.2. Препоръки на Европейската сметна палата и Европейската комисия в областта на борбата с измамите

През последните три години в областта на борбата с измамите Европейската комисия представи нови строги и амбициозни правила и инициативи, които ясно показват решимостта да се защитят парите на данъкоплатците. Това стана както чрез приемане на досиетата за PIF Директивата, Регламента за Европейска прокуратура и Директивата относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, така и чрез Доклада по чл. 325 ДФЕС (PIF Доклад) от Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета. Докладите на Европейската сметна палата, насочени към оценка на борбата с измамите на национално и европейско ниво, имат своята добавена стойност от контролна и одитна гледна точка към процедурите за борба с измамите. Адресат на препоръките в горепосочените доклади са основно държавите членки, а в някои случаи и Европейската комисия.

Направените констатации от Европейската сметна палата и Европейската комисия трябва да бъдат взети предвид от Република България, поради което е удачно да бъдат включени в изпълнението на настоящата Стратегия.

2.2.1. В изпълнение на Специален доклад № 6/2019 г. на Европейската сметна палата са изведени следните препоръки:

Препоръка 1: Държавите членки да разработят официални стратегии и политики за борба с измамите, засягащи средствата от ЕС. Минималните изисквания към стратегията са:

1. да се базира на оценка на съществуващите рискове и в етапа ѝ на разработване да бъдат включени експерти от различни области (органи, които управляват средства от ЕС, компетентни органи за разследване на измами и прокуратурата, и т.н.);
2. да посочва конкретни мерки за предотвратяване на измами, разкриване, разследване и наказателно преследване, както и за възстановяване на средства, засегнати от измами, и прилагане на санкции;
3. да съдържа конкретни правила за наблюдение на изпълнението на мерките за борба с измамите и за измерване на резултатите;



4. да конкретизира отговорностите във връзка с прилагането, наблюдението, координирането и сравнителната оценка на мерките за борба с измамите.

Препоръка 2: Управляващите органи в държавите членки да направят по-надежден процеса на оценяване на риска от измами, като се включат подходящи външни участници в него.

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

Препоръка 3: Държавите членки да подобрят мерките за разкриване на измами чрез все по-широко използване на инструменти за анализ на данни и насърчаване на употребата на други „активни“ методи за борба с измами.

1. Управляващите органи, които понастоящем не употребяват инструменти за анализ на данни за измами, по-специално системата за оценка на риска АРАХНЕ, следва да започнат да ги използват, заради потенциала им да откриват рисковете от измами по систематичен и разходно-ефективен начин;

2. Република България следва да съдейства на Европейската комисия с оглед прилагането на „активни“ и други нови методи за разкриване на измами, вкл. като разпространява информация за конкретни случаи на добри практики, и

3. Съвместно със службите АФКОС на другите държави членки, Република България следва да окаже сътрудничество на Европейската комисия при разработване на минимален набор от механизми за мониторинг и оценка на прилагането и ефективността на мерките за предотвратяване и разкриване на измами.

Препоръка 4: Европейската комисия да наблюдава механизмите за ответни действия при измами, за да се гарантира последователното им прилагане.

Препоръката е насочена към Европейската комисия, поради което изпълнението на долупосочените дейности следва като ангажимент, който се отнася и към държавите членки при оказване на съдействие на ЕК:

1. Комисията следва да установи ясни изисквания за докладване на измамите за органите на държавите членки като цяло и за управляващите органи в частност. Те следва да се основават на стандартното тълкуване на измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, в новата PIF Директива;

2. Комисията следва да изисква от управляващите органи да изготвят систематично оценка на хоризонталните последици от случаите на предполагаема измама в своите системи за управление и контрол;

3. Комисията следва да насърчава управляващите органи да сигнализират до разследващите органи или прокуратурата за всички случаи на съмнение за измама, и



4. С цел да се постигне действителен възпиращ ефект, управляващите органи следва да предприемат пропорционални мерки за възстановяване на публичните средства от извършителите на измамите, а не само да ги приспадат от сертифицираното финансиране от ЕС.

Препоръка 5: Държавите членки да засилят и доразвият функцията на службите АФКОС с цел подобряване на координацията.

За изпълнение на тази препоръка Европейската комисия следва да насърчава държавите членки да разширят ролята на АФКОС от сътрудничество с управляващите органи до взаимодействие с всички национални органи, натоварени с разследване и наказателно преследване на предполагаеми измами.

Функциите на службите АФКОС могат да включват най-малко следното:

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

2.2.2. Препоръки на Европейската комисия от Доклада по чл. 325ДФЕС на ЕК до Съвета и Парламента относно защитата на финансовите интереси на ЕС:

Съгласно член 325 от ДФЕС Комисията изготвя всяка година доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС, в който се посочват приетите мерки за борба с измамите на европейско и национално ниво, с приложения: Статистика за докладваните нередности от държавите членки и Въпросник по чл. 325 за конкретните мерки, предприети от тях в борбата с измамите. Подробното описание на равнището на измамите в рамките на целия бюджет на ЕС (т.е. в приходната и разходната му част), спомага за установяването на най-рисковите области, което от своя страна позволява да се определят необходимите действия на европейско и национално равнище.

В публикувания на 11.10.2019 г. Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Защита на финансовите интереси на ЕС – Борба с измамите – Годишен доклад за 2018 г.” е отбелязано, че броят на нередностите, докладвани като измами (който включва случаите на подозрения за измами и установени измами), и свързаните с тях суми не представляват пряк показател за равнището на измамите, засягащи бюджета на ЕС. Те показват само колко случаи на потенциални измами се откриват и докладват от държавите членки и органите на ЕС.

Докладът посочва, че макар и броят на докладваните измами за 2018 г. да е по-малък от средния за 2018 г., то финансовата им стойност, сравнена с тази за 2017 г., е нараснала със



183%²⁰. Броят на докладваните нередности за 2018 г. е намалял с 25% в сравнение с 2017 г., но финансовата им стойност се запазва – около 2.5 милиарда евро.²¹ Увеличаването на финансовата стойност на измамите, както и запазването на броят на нередностите са тенденции, които трябва да бъдат намалени с цел подобряване на финансовата дисциплина в Европейския съюз. Поради тази причина, Комисията отправи препоръки към държавите членки с цел постигане на максимална ефективност в борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС в периода 2021 - 2027 г., както следва:

Препоръка 1: Държавите членки се приканват да подобрят и да прилагат своите стратегии за митнически контрол в областта на трансграничната електронна търговия, по-специално по отношение на потенциалната злоупотреба с освобождавания за пратки с ниска стойност (ОПНС), и да осигурят правилно събиране на традиционни собствени ресурси. Поради това от държавите членки се изисква да гарантират, че:

- системите за електронни митнически декларации не прилагат автоматично заявените освобождавания от мита за стоки с декларирана собствена стойност над 150 евро, за търговски пратки, декларирани като подаръци, и за стоки, които не отговарят на условията за прилагане на освобождаването;

- системите за електронни митнически декларации систематично откриват, посредством рискови профили или на случаен принцип, потенциални стоки със занижени цени (потенциално подфактуриране) или стоки, неправилно декларирани в режим на ОПНС;

- са въведени специфични мерки за контрол, за да се предотврати изкуственото разделяне на пратките с цел възползване от освобождаване от мита;

- последващите проверки включват проверки на съответствието на търговците за целите на освобождаването от мита за пратки с ниска стойност и че одобрените икономически оператори не се изключват от такива проверки на съответствието.

Препоръка 2: Комисията подчертава, че е целесъобразно държавите членки да приемат национални стратегии за борба с измамите (ако все още нямат такива). Тези стратегии следва да бъдат разработени в сътрудничество с всички организации и органи, които имат специална роля и експертен опит в защитата на финансовите интереси на ЕС, включително правоприлагащите органи и прокуратурата. В съответствие с препоръките от предходните години, тези стратегии следва да вземат предвид:

- заключенията от анализите на риска, съдържащи се в настоящия и предходните доклади;

- необходимостта от подобряване на координацията между административните и наказателноправните проверки и разследвания;

- начините за включване на сведения от медиите и лицата, подаващи сигнали за нарушения, в системата за контрол;

- възможността за засилване на подхода за откриване на нередности и измами,

²⁰ Стр. 18, т. 2.5.1. от Доклада по чл. 325 на ЕК до Европейския парламент и Съвета.

²¹ Стр. 17, т. 2.5 от Доклада по чл. 325 на ЕК до Европейския парламент и Съвета.



включително използването на ИТ инструменти (като системата за оценка на риска АРАХНЕ), основан на анализа на риска.

2.3. Оценка на риска от измами (Fraud Risk Assessment)

Обхватна оценка на риска (Анекс № 1) е изготвена на национално ниво в сътрудничество с членовете на Съвета АФКОС, въз основа на изготвени секторни оценки на риска, като са отчетени и одитните препоръки на национално и европейско ниво. Оценката на риска включва секторно идентифицираните рискове, уязвимости и фактори, оказващи влияние в различните оперативни програми от гледната точка на разходната и приходната част на бюджета. Отразени са и специфичните рискове в рамките на оперативните програми през призмата на управляващите и контролиращите органи. Идентифицираните рискове са категоризирани в съответствие със специфичната им природа и ефекта, който имат върху системата за управление и контрол на средствата от Европейския съюз.

Определени са следните основните области, подлежащи на оптимизиране, поради установени слабости и уязвимости в тях:

1. Процесите за избор на операции и за верификация на разходите, в частност системата по възлагането и изпълнението на договорите с бенефициенти и изпълнители по реда на Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове и Закона за обществените поръчки;

2. Функционирането и адаптирането на системите за управление и контрол, в частност вътрешните контроли от страна на управляващите органи, в рамките на чието оптимизиране следва да бъдат приоритизирани борбата с конфликта на интереси²² и мерките за осигуряване на интегритет и личната почтеност на персонала.

Оптимизирането на процесите в тези области ще намали рисковете от неизпълнение или забавяне на проекти и програми, ще ограничи недопустимите разходи и проекти, и ще позволи да бъдат минимизирани рисковете, свързани с неефективност и с нарушения в прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки, бюджетната и финансово-стопанската дейност.

Същевременно преодоляването на слабостите е предпоставка за ефективна борба с нередностите и измамите и гарантира, че представените пред управляващите органи доказателства за напредъка по одобрените за финансиране операции отговарят на обективните факти, като в частност ще възпрепятства допускането на неправомерно финансиране на проекти и дейности (нарушения при ценообразуването, фиктивното извършване на дейности, неизпълнение на критерии за допустимост или други индикатори на нередности и измами от страна на бенефициенти и изпълнители).

Идентифицираните слабости, уязвимости и фактори с най-силно изразено негативно въздействие върху подлежащите на оптимизиране области са:

²² Рискът от недеklarиран конфликт на интереси е оценен от Европейската комисия като уязвимост изискваща повишено внимание с оглед потенциално съществено финансово влияние и репутационно значение, съгласно т. 5.3. „Интегритет и съответствие“ от Документ SWD/2019/171 final Оценка на риска към Стратегията за борба с измамите на Европейската комисия (2019 г.)



- динамичното развитие на законодателството през последните години и произтичащи от това изменения в правилата на извършваните дейности, което затруднява както служителите, участващи пряко в нейното прилагане, така и бенефициентите и изпълнителите;
- недостатъчното познаване и споделено използване на възможностите на информационни системи, ИТ-инструменти за анализ на данни и платформи, както и на единни уеб-базирани такива, с отчитане на потенциалната им уязвимост от кибератаки;
- прилагане на непълни процедури за ограничаване на рисковете от конфликт на интереси в процесите по избор на проектни предложения и верификация на разходите;
- недостатъчно сътрудничество, взаимодействие и споделяне на информация, опит и практики между отделните органи от системата за управление и контрол.

Въвеждането на мерки за защита на финансовите интереси на ЕС, в т.ч. относно борбата с измамите в областта на традиционните собствени ресурси (ТСР) на ЕС, свързани с антидъмпингови и изравнителни мита, подфактуриране, грешно тарифно класиране, произход на внасяните стоки, попада в обхвата на мисията на митническите органи на Република България.

Новите тенденции в областта на финансовите измами, предизвикателствата, породени от нарастващия обем на електронната търговия и др. налагат фокусиране на усилията в прилагането на единен подход за борба с измамите в ЕС чрез Общи критерии и стандарти за финансов риск (FRC), които да се имплементират на национално ниво от митническите администрации. Потенциал за развитие има в усъвършенстване на ИТ-инструментите, използвани в дейността на митниците, в частност разширяване на приложното поле на автоматизирания анализ на риска. Постоянно променящите се подходи и инструменти, използвани за адресиране на рисковете, налагат необходимостта от укрепване на административния капацитет по отношение на актуалните стратегии за митнически контрол, както и засилване на сътрудничеството с останалите институции, ангажирани със защита на финансовите интереси на ЕС.

От критична важност за опазване на приходната част на републиканския бюджет, от който се отчисляват и попълват част от собствените ресурси на ЕС, е своевременното идентифициране, анализиране, приоритизиране и осигуряване на необходимите ресурси за третирането на рисковете, свързани с организирани измами с данък добавена стойност (ДДС).

Въпреки наблюдаваната тенденция на значителен спад, както на размера на щетата от измами с ДДС, така също и на броя на случаите на измами и на участващите в тях задължени лица, могат да бъдат отбелязани няколко изражения на риска при противодействието на организирани измами с ДДС: несистематично прилагане на избрания модел за управление на риска; недостиг на ресурси и/или тяхното неефективно управление; недостатъчно комуникиране на стратегията на Националната агенция за приходите (НАП), относно поощряване на доброволното спазване; пропуски във взаимодействието с трети заинтересовани страни, относно превенцията и борбата с нередностите и измамите.



*Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите,
засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021 – 2027 г.*

Рисковете при събиране на публични вземания за недължимо платените и надвнесени суми, както и за неправомерно получени или неправомерно усвоени средства по проекти, финансирани от средства на ЕС, също се отчитат при прилагане на стратегията и постигане на основните цели на НАП.



3. ВИЗИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ ИНТЕРЕСИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ 2027 Г. И ПРИНЦИПИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СТРАТЕГИЯТА

За Република България е необходимо да има достатъчно и силни основания за договаряне на адекватно финансиране със средства от бюджета на ЕС в бъдеще и да отстоява тази позиция. За тази цел страната ни трябва да има последователно постигнати добри резултати при ефективната и ефикасна защита на финансовите интереси на Съюза. Настоящата Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз е логична стъпка по отношение на действията за защита на средствата, осигурени от бюджета на ЕС през програмния период 2021 – 2027 година.

Визията на обществото и институциите за периода до 2027 г. включва:

- Ефективно и законосъобразно разходване на средствата от Европейския съюз, което да намира реално отражение в повишаването на стандарта на живот на гражданите в Република България.

- Ограничаване нивото на нередностите и измамите, в т.ч. тяхното финансово изражение, в сравнение с програмен период 2014-2020 г., чрез превенция и своевременно санкциониране.

- Ефективно търсене на наказателна отговорност по реда на националното законодателство за извършени престъпления, съгласно съставите, чрез които е транспонирана PIF Директивата в Наказателния кодекс.

- Повишено възприятие в обществото за намаляване на корупцията, отразено в годишния Индекс на „Прозрачност без граници“²³ и други релевантни индекси.

- По-силна позиция на Република България за договаряне на средства от Европейските фондове за периода 2028 – 2034.

Настоящата Стратегия отчита важността на идентифицираните принципи през програмен период 2014-2020 г., както следва: етика, прозрачност, предотвратяване на нередности и измами, ефективно разследване, санкции и ефективно сътрудничество, както и необходимостта от тяхното специфично насочване към проблемите с нередностите и измамите. В новия програмен период 2021-2027 г., действащите принципи са още по-тясно свързани с превенцията и борбата с нередностите и измамите.

Принципи на изпълнение на Стратегията:

- прозрачност при използване на средства от бюджета на ЕС;
- нулева толерантност към измамите с европейски средства;
- борба с измамите като част от системите за вътрешен контрол;
- засилване на превенцията на нередности и измами;
- ефективност и ефикасност на контрола върху борбата с измамите;

²³ <https://www.transparency.org/cpi2019>



- почтеност, интегритет и професионална компетентност на лицата, ангажирани с управлението и контрола на средства от ЕС;
- осигуряване на възможност за ефективно провеждане на разследвания и навременен обмен на релевантна и значима информация по случаите;
- пропорционално коригиране на ситуацията – възстановяване на средствата, както и наказание за извършителите;
- основано на доверие сътрудничество между всички заинтересовани страни – граждани, икономически субекти и институции.

4. КОНСТАТИРАНИ ПРОБЛЕМНИ ОБЛАСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

4.1. Проблеми и предизвикателства в областта на превенцията

4.1.1. Необходимост от приемане или актуализация на конкретна, ясно разписана политика за борба с измамите, включваща политика за борба с конфликта на интереси от страна на всички управляващи органи.

На ниво оперативни програми Европейската комисия препоръчва на управляващите органи да разработят структуриран подход за справяне с измамите, базиран върху четирите основни елемента на процеса на управление на борбата с измамите – предотвратяване, разкриване, коригиране и наказателно преследване.

По време на одитната си дейност в държавите членки, Европейската сметна палата установи²⁴, че много малка част от тези политики действително представляват официални референтни документи, обобщаващи мерките, които трябва да бъдат прилагани на всеки етап от процеса на управление на борбата с измамите в отговор на установените рискове от измами. От проверяваните страни, сред които е и Република България, Европейската сметна палата установи, че примери за официално приети политики за борба с измамите има само в Латвия, при конкретни междинни звена в Испания, както и във Франция (където политика не е била направена публично достояние). Във всички други случаи, за да получи пълно описание на мерките за борба с измамите, ЕСП е трябвало да се запознае с множество документи за управление и процедурни ръководства, което показва липсата на единна, официална и публична политика за борба с измамите.

Липсата на официално приети политики за борба с измамите ограничава способността на държавите членки да планират, контролират и координират мерките за борба с измамите и да оценяват тяхната ефективност.

Допълнително предизвикателство е работата по случаи, доказването и коригирането на нередности и измами, свързани с конфликта на интереси с европейски средства, съгласно чл. 61 от Регламент 2018/1046. Макар конфликтът на интереси да е известен проблем в почти всички държави членки, единични са бройките на докладваните до ОЛАФ нередности, извършени чрез конфликт на интереси. Това свидетелства за необходимостта от структуриран подход към борбата с конфликта на интереси със средства от Европейския съюз от страна на

²⁴ Вж. т. 20 от Специален доклад № 6/2019 г. на Европейската сметна палата.



управляващите органи, както и ясно разграничаване от компетентността на други национални органи, които работят с дефиниции за конфликт на интереси, приложими само по реда на националното законодателство.

4.1.2. Необходимост от постигане на по-голяма надеждност на оценката на риска от измами, включително чрез привличане на подходящи външни участници в процеса

Съгласно действащата нормативна рамка за период 2014-2020 г., чл. 125, параграф 4, буква „в“ от Регламент № 1303/2013 въвеждането на „мерки за борба с измамите при отчитане на установените рискове“ представлява допълнително задължително изискване за управляващите органи в сравнение с предходни периоди. Държавите членки не само прилагат ограничителните контролни мерки, препоръчани от Комисията в нейните насоки, но допълнително са разработили и свои собствени мерки. Тези допълнителни проверки за всяка област на риск се извършват на системно и на проектно ниво и включват също разследвания от страна на компетентните национални разследващи органи. Изискването за въвеждане на ефективни мерки за борба с измамите е включено и в предложението на Европейската комисия за регламент за общоприложими разпоредби за периода 2021-2027 г.²⁵

Съгласно препоръките на Европейската сметна палата, управляващите органи са подобрили мерките за предотвратяване на измами, но не са постигнали значителен напредък в активното разкриване на измами. Поради тази причина е необходимо да бъде постигната по-голяма надеждност на оценката на риска от измами, вкл. чрез привличане на подходящи участници в процеса, по преценка на съответния орган.

4.1.3. Необходимост от разширяване функциите на АФКОС с цел подобряване на координацията, превенцията и разкриването на нередности и измами

Европейската комисия насърчава увеличаване на капацитета и правомощията на службите АФКОС във всички държави членки на ЕС, съгласно Препоръка № 5 от Специален доклад № 6/2019 г.²⁶

На ниво държави членки управляващите органи не отговарят сами за прилагане на мерките за борба с измамите. От 2013 г. всяка държава членка е длъжна да създаде координационна служба за борба с измамите (АФКОС), за да се улесни ефективното сътрудничество и обмена на информация, включително на информация от оперативно естество, между нея и ОЛАФ. Посредством допълнително предоставените насоки²⁷, Комисията уточнява, че АФКОС следва да имат правомощия в рамките на държавата членка да координират всички законодателни и административни задължения и дейности, както и такива, свързани с провеждането на разследвания с цел защита на финансовите интереси на ЕС.

Като зачитат правото на държавите членки на гъвкавост при определяне и организация на работата на тези звена в борбата срещу измамите в съответствие с принципа на субсидиарност, Европейският парламент и Съвета, въз основа на предложение на Европейската

²⁵ Вж. чл. 68, ал. 1, буква „с“ от предложението на ЕК:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0375&from=EN>

²⁶ Препоръка 5 — Да се засили и доразвие функцията на службите АФКОС с цел подобряване на координацията

²⁷ Насоки относно главните задачи и отговорности на координационната служба за борба с измамите (АФКОС), 13 ноември 2013 г., Ares (2013) 3403880.



комисия, понастоящем работят по определяне на минимум функции на координационните служби за борба с измамите в държавите членки, за да се осигури тяхната ефективна роля при координацията.

Европейска сметна палата също насърчава разширяването на функциите на АФКОС службите в Европейския съюз, едновременно с определянето на минимални изисквания за службите АФКОС, които са предмет на предложение за изменение на Регламент 883/2013 (Регламент за ОЛАФ)²⁸.

4.1.4. Недостатъчен административен капацитет. Привличане на добре подготвени кадри в администрацията с познания в сферата на функциониране на Европейския съюз

За изграждане на ефективна система за борба с нередностите и измамите е необходимо продължаване на доброто кадрово обезпечаване и изграждане на административен капацитет, който да изпълнява мерките за превенция. В изпълнение на ПМС № 18/2003 членовете на Съвета за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, са задължени да определят в ръководените от тях институции служители, отговорни за борбата с нередностите и измамите. За периода до 2013 г. са създадени нормативни условия за кадрово обезпечаване, посредством изменение на правилниците за устройството и дейността на компетентните институции от изпълнителната и съдебната власт. Създадени са разследващи екипи и е повишен административният капацитет чрез теоретически и практически обучения, обмяна на опит, учебни посещения в институциите на ЕС и в държави членки.

Въпреки натрупания положителен опит в периода от 2014-2020 г. съществуват проблеми и предизвикателства в тази област. В някои институции за определените служители, отговорността за борбата с нередностите и измамите е допълнителна дейност, а не основна, като много от тях са новоназначени и поради това без достатъчен опит. Затова следва да бъде продължено надграждането на създадения административен капацитет с цел осигуряване на необходимата ефективност при изпълнение на заложените мерки по превенция. Установена е необходимост от подобряване капацитета и уменията в следните направления: професионална компетентност, чужди езици, обмяна на добри практики, познаване функционирането на ЕС и на правото на ЕС, и по-специално повишаване капацитета при усвояване на фондовете на ЕС. Наличието на задълбочени знания относно функционирането на Европейския съюз е необходимо за качествено изпълнение на функциите по управление и контрол на средства от Европейския съюз. Привличането и формирането на добре подготвени кадри в областта на функционирането на Европейския съюз дава допълнителен тласък към позитивната тенденция за изграждане на необходимия административен капацитет.

4.1.5. Необходимост от повишаване на прозрачността и достъпа до информация

През последните години са инвестирани значителни средства за представяне на инициативите и провежданите политики в областта на усвояването на средствата от ЕС. Създадени са интернет страници на представените в Съвета компетентни институции, организирани са информационни кампании, пресконференции, представени са дейностите и постигнатите резултати. Отчитайки изразходените до момента средства от държавния бюджет и оперативните програми, се налага изводът, че въпреки значителния напредък и усилията в

²⁸ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2018/0170\(COD\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2018/0170(COD))



областта на прозрачността и публичността в дейността на институциите, все още не е достигнато оптимално ниво на публичност. Необходимо е да се подобри работата със сигналите и жалбите, за да се повиши доверието на подателите в действията на българските власти. В тази връзка положително въздействие би оказало популяризирането чрез средствата за масова информация на резултатите от предприетите мерки по получени сигнали. Трябва да се намери път за по-добро взаимодействие с медиите и структурите на гражданското общество. Необходимо е публикуваната и достъпна към момента прозрачна информация за разходване на средствата от ЕС, да бъде допълнена с такава, която би могла да бъде обект на запитвания по Закона за достъп до обществената информация (ЗДОИ), което би намалило и тежестта на администрациите да отговарят на такива запитвания. Популяризирането на общите минимални стандарти, с които се гарантира ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, посочени в член 325 от ДФЕС и допълнително уточнени в съответните мерки на Съюза, както и публикуването на информацията относно броя на подадените сигнали за нарушения, резултатите от предприетите действия във връзка с постъпилите сигнали, ще повиши доверието на гражданите в действащата правна и институционална рамка за сигнализиране на нередности. Липсата на достатъчно сигнали от страна на лицата, сигнализиращи нередности, е ключов фактор, засягащ правоприлагането и нарушенията на правото на Съюза и това може сериозно да увреди обществения интерес. Популяризирането на общите минимални стандарти за защита, прозрачността и достъпът до информация са необходими с оглед повишаване увереността на гражданите и служителите в институциите, да подават сигнали, с което да се отговори и на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюз.,

4.1.6. Необходимост от поддръжане и усъвършенстване на системите за обмен на информация

Във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС, европейското законодателство изисква държавите членки редовно да докладват на Комисията за разкритите нередности, засегнатите суми и предприетите последващи действия. Получената при докладването информация се използва от Комисията, за да се осигурят ефикасни анализи, цялостно наблюдение на системата за управление на нередностите, както и за разработване на политиките за превенция и борба с измамите. Статистическата информация за докладваните нередности в областта на Традиционните собствени ресурси, Структурните фондове и Кохезионния фонд, Земеделските фондове и Предприсъединителните фондове, е важна част от годишния доклад на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС. Поради тази причина, наличните системи трябва да бъдат добре поддръжани и при необходимост усъвършенствани.

Освен системата за докладване на нередности, след 2021 г. се предвижда механизъм за докладване от страна на държавите членки до Европейската комисия на информацията относно работата по сигнали, съгласно чл. 27 от Директивата относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.



4.2. Проблеми и предизвикателства при разкриването и противодействието на нередностите и измамите

4.2.1. Необходимост от подобрене на мерките за разкриване на измами чрез все по-широко използване на инструменти за анализ на данни и насърчаване на употребата на други „активни“ методи за борба с измами

Необходимо е органите, ангажирани в управлението и контрола на средства от ЕС, да бъдат достатъчно активни, както и технологично напреднали с цел предприемане на адекватни мерки за борба с измамите.

Управляващите органи следва да започнат да използват все по-активно инструменти за анализ на данни за измами, заради потенциала им да откриват рискове по систематичен и разходно-ефективен начин. Необходимо е въвеждане на единна методология на национално ниво за използване за системата за оценка на риска на Европейската комисия АРАХНЕ. Управляващите органи, които използват АРАХНЕ, могат по собствена преценка, да увеличат или изменят щата си, с цел създаване на работни места за анализ на данни с информационни системи.

В резултат на извършения одит в държавите членки, Европейската сметната палата установи²⁹ много малко допълнителни „активни“ контроли за разкриване на измами (напр. специални проверки за тайни споразумения при обществените поръчки, семантичен анализ на получените оферти или установяване на необичайни модели на оферирание и др.).

За разкриване на измами не се използва в достатъчна степен анализът на данни. Комисията насърчава управляващите органи активно да използват анализ на данни за откриване на потенциални високорискови ситуации, за идентифициране на „червени знамена“ и за прецизиране на целта на мерките за борба с измамите. Анализът на данни следва да бъде систематична част от подбора на проекти, управленските проверки и одитите с цел завишаване на вниманието и при необходимост, на контрола. За подобряване и усъвършенстване на практиката на органите по управление и контрол могат да се използват налични добри практики на одитни органи, сертифициращи органи и Европейската комисия.

Европейската сметна палата установи, че нито един от посетените управляващи органи, с изключение на Латвия, не проверява ефективността на мерките за предотвратяване и разкриване на измами. Управляващите органи поддържат ограничени данни за мерките, които се използват, и рядко ги свързват с конкретни резултати, т.е. системите за борба с измамите не са оценявани в зависимост от действителните им резултати.

Мерките за превенция и откриване на измамите и за коригиране на последиците от тях трябва да са част от ясна и целенасочена политика за борба с измамите. Трябва да се осигури механизъм за предотвратяване на измамите, който включва добре изградена и функционираща система за вътрешен контрол с подходяща етична среда, обучение на служителите и разделяне на отговорностите. Органите по управление на средствата от ЕС трябва да поддържат и своевременно да актуализират система от мерки за откриване, разследване и докладване на измамите и предприемане на необходимите корективни действия.

4.2.2. Необходимост от подобряване на защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС

²⁹ Виж т. 33 от Специален доклад № 6/2019 г. на Европейската сметна палата.



Поддаването на сигнали за нередности и измами с европейски средства е действие, което много граждани не биха направили заради страх от предприемане на ответни действия с цел отмъщение, вкл. уволнение. Като подават сигнал за нарушения на правото на Съюза, които могат да навредят на обществения интерес, такива лица действат като „лица, сигнализиращи за нередности“ и по този начин играят ключова роля за разкриването и предотвратяването на нарушения и за защитата на благоденствието на обществото.

Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. изисква въвеждане и функциониране на национален механизъм за защита на подателите на сигнали, проверка и предприемане на действия и докладване до Европейската комисия на статистически данни относно сигналите, като държавите членки определят органите, компетентни да получават сигнали, да дават обратна информация по тях и да предприемат последващи действия във връзка със сигналите. Компетентните органи следва да докладват до Европейската комисия на годишна база относно броя на приетите сигнали от компетентните органи; броя на иницирираните вследствие на тези сигнали разследвания и производства и резултатите от тях и ако има установени финансови щети, тяхната оценка и събраните суми вследствие на разследвания и производства, свързани със сигнализираните нарушения.

От значение за разкритието на измами е и разследващата журналистика, както и възможността националните органи, отговорни за управлението и контрол на средствата от Европейския съюз, да се самосезират при журналистически публикации, съдържащи достатъчно данни за извършване на нередност или измама с европейски средства.

4.2.3. Необходимост от актуализация на споразуменията за сътрудничество

Дейностите в областта на превенцията в борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС изискват сложен и комплексен подход. Те не могат да са действия само на една институция, а налагат предприемане на мерки и координирано взаимодействие в конкретна сфера на две и повече институции. Това се отнася до голяма степен и за областта на разкриването и противодействието на нередности и измами. За тази цел в последните години са подписани редица двустранни и многостранни споразумения за сътрудничество, издадени са инструкции за взаимодействие, разработени са работни програми. При смяна на институционалните структури и компетенциите им, тези споразумения подлежат на периодичен преглед и при необходимост - на актуализация с оглед подобряване на междуинституционалното взаимодействие. Целесъобразно е също така да се анализира необходимостта от подписване на нови двустранни и многостранни споразумения за постигане на целите, заложи в тази стратегия.

4.2.4. Предизвикателства пред приходните администрации. Предприемане на мерки относно потенциални злоупотреби за пратки с ниска стойност (ОПНС) и правилно събиране на традиционни собствени ресурси (ТСР)

Защитата на финансовите интереси на ЕС е сериозно предизвикателство пред приходните агенции. В условията на силно конкурентна среда и икономическа криза нарастват опитите за ощетяване бюджета на ЕС, като всяка година се отчитат загуби в приходната част. В Република България, въпреки предприетите мерки за подобряване събираемостта на данъците и за увеличение на приходите в резултат от дейността на митническата администрация, делът



на сивата икономика може да бъде ограничен в още по-голяма степен. Предизвикателство в тази област остава развиването на тясно сътрудничество и координация, както и необходимостта от осъществяване на съвместни инспекционни и контролни дейности на компетентните органи. За разкриване и противодействие на данъчните измами и контрабандата на цигари е необходимо по-широко използване на информационните системи за обмен на рисковата информация, както и подобряване на координацията между приходните, правоприлагащите и правоохранителните органи в страната, както и с компетентните органи на други страни членки, трети страни и международни организации.

За да се гарантира събирането на ТСР, е необходимо последователно изпълнение на стратегиите и инструментите за митнически контрол в областта на трансграничната електронна търговия, и по-специално по отношение на потенциалната злоупотреба с ОПНС.

4.2.5. Необходимост от съвместни действия на държавните органи, частния сектор, НПО и гражданското общество

Проблемите и предизвикателствата при разкриване и противодействие на нередности и измами са свързани преди всичко с необходимост от засилване на контрола и съвместните действия и комуникацията на държавните институции с частния сектор и НПО. С цел намаляване на пропуските и повишаване на ефективността на вътрешно-контролните системи на управляващите органи в резултат на оценка на риска, по преценка на съответния управляващ орган, могат да бъдат засилени предварителния и последващ контрол, да се анализират на годишна база често срещани нередности, да се обменят опит и добри практики при разкриването им между представителите на посочените среди. По преценка на управляващите органи може да бъде създаден механизъм за обмен на информация по сходни проблеми. Необходимо е да се подобри информираността на гражданите по въпросите за нередностите и съмненията за измами и начините за сигнализиране, като се повиши гражданската активност с цел ефективно разкриване и противодействие.

4.2.6. Необходимост от целеви обучения за специализираните органи и подходящи обучения на бенефициентите и служителите, участващи в процеса по управление и контрол на средствата от ЕС

През изминалите години са положени изключителни усилия от страна на Комисията за провеждане на целеви обучения за борба с измамите за специализираните органи в Република България. През програмния период 2014-2020 г. са използвани значителни средства по различни програми за обмяна на опит и добри практики, стажове и семинари с цел придобиване и развитие на специализирани умения за разкриване и противодействие на измамите на представителите на контролните, правоохранителните и правоприлагащите органи. На национално ниво в Академията на МВР, Института по публична администрация, Националният институт по правосъдието, учебните центрове на Агенция „Митници“ и НАП, са заложили и се изпълняват специални програми за служители на правоохранителните и правоприлагащите органи.

Въпреки това, честите промени в нормативната среда, текучеството на кадри и динамично изменящата се икономическа обстановка налагат продължаване на специализираните обучения. Извършителите на измами и особено организираната престъпност



бързо се адаптират към новите обстоятелства. Променящите се начини и форми на измамите изискват да се отвърне на тези предизвикателства, като се предприемат съвременни и адекватни мерки на всички нива и на всеки етап от цикъла за борба с измамите.

Освен на специализираните органи, е необходимо въвеждането на подходящи и регулярни фокусирани обучения както на бенефициентите, така и на служителите, които са част от системата по управление и контрол на средствата от ЕС.

4.3. Проблеми и предизвикателства в областта на разследването, възстановяването и санкциите

4.3.1. Разследвания

Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 26 юли 1995 г., включително протоколите към нея от 27 септември 1996 г., 29 ноември 1996 г. и 19 юни 1997 г., вече са заменени от PIF Директивата, считано от 6 юли 2019 г.

Република България уведоми Европейската комисия в края на 2019 г., че PIF Директивата е напълно транспонирана в националното законодателство, което е отсъществено значение за провеждане на наказателната политика на Европейския съюз на територията на Република България, разследването и преследването на престъпления от Европейската прокуратура и от националните власти.

Още в годините след присъединяване на Република България към ЕС бяха изменени и допълнени НК и НПК, включително с приемане на докладите на Европейската служба за борба с измамите и приложените към тях документи като писмени доказателствени средства. Изменени и допълнени са Закона за митниците и Данъчно-осигурителния процесуален кодекс с цел ефективно разследване и борба с измамите в приходната част. С изменение и допълнение на Закон за административните нарушения и наказания съгласно чл.83а са въведени имуществени санкции за юридически лица, обогатили се във връзка с престъпления, включително и от престъпления със средства от ЕС. Създадени са специализирани звена и структури за административни разследвания в органите, управляващи средствата от ЕС, в приходните агенции, както и в специализираните звена и структури за водене на наказателни разследвания в органите на АМ, МВР и ПРБ.

Основните проблеми при разследването произтичат от фактичката и правна сложност на данъчните и финансовите престъпления и значителния обем документи и кръг от лица, за които се събират доказателства, което налага по-продължително разследване на деянията, за да се осигури неговата пълнота и обективност.

Предизвикателствата в тази област са свързани както с повишаване ефективността на разследванията, така и с усещането на обществото, че разследванията се провеждат независимо и с цялата правилност и строгост на закона.

4.3.2. Санкции

Основен проблем в програмните периоди 2007-2013 и 2014-2020 г. е недостатъчният възпиращ ефект от наложените санкции, в т.ч осъдителни присъди за измами с европейски средства, включително в случаите по препоръка на ОЛАФ В периода 2014 – 2020 г. националните институции оптимизираха и засилиха прилагането на финансови и/или



административни санкции. В изпълнение на съюзното законодателство е необходимо държавите членки да гарантират, че разследването, повдигането на обвинение и налагането на санкции е в съответствие с изискванията на PIF Директивата. Необходимо е броят на повдигнатите обвинения и осъдителните присъди да бъде пропорционален на установените престъпления. Очакванията са, че в резултат от успешното изпълнение на определените с настоящата стратегия цели ще се осигури провеждането на ефективно разследване, което да позволи своевременно и адекватно санкциониране на установените случаи на нередности и измами, вкл. по наказателен ред.

4.3.3. Възстановяване

В случаите на споделено управление, държавите членки на първо място са отговорни да разследват нередностите и измамите и да изискват възстановяване на неправомерно изплатените средства, включително и чрез последващи действия след разследвания на ОЛАФ. Проблемите и предизвикателствата в тази област са свързани с момента на установяване на нередността и стартиране на процедурата по възстановяване, взаимодействието между институциите, опростяване на процедурите и подобряване на механизмите за възстановяване на нередните суми. Важно е информацията от българските власти относно тези възстановявания да бъде предоставяна на Комисията, която я включва в годишния доклад относно защитата на финансовите интереси на ЕС.

С оглед натовареността на приходната администрация за събиране на дължими суми относно извършени нередности и измами с европейски средства, следва да се обмисли възможността за използването и на частни съдебни изпълнители.

В Република България преобладаващата част от наложените финансови корекции са свързани с допуснати нарушения на законодателството при възлагането на обществени поръчки. Други пропуски са недостатъчна одитна пътека, слабости в контрола и недопустими разходи по проектите. С цел предотвратяване налагането на финансови корекции в бъдеще, е необходимо засилване на контролите за навременно идентифициране на нарушенията, както и засилване на административния капацитет за управление на проекти от бенефициентите.

4.4. Проблеми и предизвикателства в областта на сътрудничеството на европейско ниво

4.4.1. Необходимост от активно участие в разработване на стратегически документи и политики на Европейския съюз с цел защита на националната позиция на Република България

На фона на представените инициативи и доклади на европейско ниво в областта на борбата с измамите, в последните години се откроява препоръката за задълбочаване на сътрудничеството на ОЛАФ с националните компетентни власти. Това е отразено в Специален доклад № 2/2011 на Европейската сметна палата. Представено е като цел при изменение на правната рамка на ОЛАФ, заложено е и в Стратегията на Комисията за борба с измамите от 2019 г. Във връзка с това е необходимо да се предприемат съответни действия и от българска страна.

Голямо предизвикателство към българските компетентни институции е по-ефективното участие при разработването на стратегически документи, обсъждане на политики и съвместни



действия в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС. Необходимо е задълбочаване на сътрудничеството и с компетентните власти в държавите членки и в други държави, за съвместни инициативи, съгласуване на позиции, изграждане на общи политики.

Съгласно Специален доклад № 6/2019 г. на Европейската сметна палата³⁰, в областта на ответните действия във връзка с измамите, одитираните управляващи органи, в сътрудничество с другите органи за борба с измамите, не са реагирали в достатъчна степен на всички разкрити случаи на измама. По-специално, механизмите за докладване са незадоволителни, някои управляващи органи не докладват систематично на компетентните органи случаите на съмнения за измама, корективните мерки оказват само ограничен възпиращ ефект, координацията на дейностите за борба с измамите е недостатъчна, поради което е необходимо задълбочаване на сътрудничеството и на национално ниво.

Една от най-новите политики на европейско ниво касае въвеждането на „Методология за изготвяне на профили на държавите членки в областта на борбата с измамите“, която понастоящем се разработва и тества в рамките на подгрупа „Превенция на измамите“ към Комитета на ЕС за координиране на предотвратяването на измамите. Инициативата се въвежда, тъй като Европейският парламент изисква от Европейската комисия изготвяне на Годишен доклад по чл. 325 от ДФЕС за защита на финансовите интереси на ЕС, който се базира върху детайлен анализ на стратегии и мерките за борба с измамите, въведени от държавите членки. Тъй като досега подаваната информация от държавите значително се различава, според Европейския парламент³¹ е необходимо разликите да бъдат обяснени. Това би било възможно чрез изготвяне на 27 профила на държавите членки, които онагледяват подхода на националните власти по отношение на специфики, свързани с работата на съдебните и разследващите власти, както и оценка на въведените контроли. Прилагането на одобрената методология в Република България ще е свързано с оценка на всички контроли на национално ниво, тяхната ефективност и начин на работа на правоохранителни, и съдебни органи. Към 2020 г. Република България не е заявила участие в инициирания пилотен проект за тестване на проекта на методология, но се очаква нейното задължително въвеждане в рамките на програмния период 2021-2027 г. В този случай, Република България ще има ангажимент да изпрати до Европейската комисия своя профил с оценка на въведените контролни механизми, при съобразяване с действащата нормативна уредба.

Създаването на профили на държавите членки ще включва събиране на информация за активното и коректно използване на системата за оценка на риска на Европейската комисия АРАХНЕ, поради което функционирането ѝ трябва да бъде основано на единен подход от националните органи въз основа на стандартизирана методика, с отчитане на секторните специфики.

С оглед на горепосоченото се идентифицира необходимост от пълноценно участие в разработване на стратегически документи и политики на Европейския съюз с цел отразяване в тях на националната позиция на Република България.

4.4.2. Оперативно сътрудничество

³⁰ Вж. точка 78 от Специален доклад № 6/2019 г. на Европейската сметна палата.

³¹ European Parliament resolution of 6 of May 2010 on the protection of the Communities' financial interests and the fight against fraud – Annual Report 2008 (2009/2167(INI)) (P7_TA(2010)0155)



Наред с необходимостта от задълбочаване на сътрудничеството в законодателната и политическата област на европейско ниво, много важно в борбата с измамите е укрепването на оперативното сътрудничество, засилването и разширяването на взаимодействието. Придобитият опит в борбата с измамите трябва да се прилага и доразвива при участие в съвместни операции с ОЛАФ, Европейската прокуратура, Европол, Евроджъст и с компетентните органи на държавите членки. Необходимо е задълбочаване на оперативното ниво на контактите и взаимодействието при проверки на място и обмяна на информация, по-голяма активност за отправяне на искания за съдействие от страна на националните компетентни власти към ОЛАФ и властите на другите държави членки на ЕС и трети страни. Целесъобразно е да се стимулира сключване на двустранни (и многостранни) актове, които създават подходящи предпоставки за по-ефективно и ефикасно сътрудничество и взаимодействие с европейските специализирани служби.

На база на идентифицираните проблеми и предизвикателства, може да бъде направен извод, че са налице сериозни обществени очаквания както от българските граждани, така и от гражданите и институциите на останалите държави членки относно борбата с нередностите и измамите със средства от ЕС.

Налице са и редица предизвикателства, за преодоляването на които са необходими координирани усилия на национално ниво, както и успешно сътрудничество с институциите на ЕС и останалите държави членки.

От друга страна, успехите в тази насока ще бъдат подходяща основа в подкрепа на правителствените позиции и инициативи във вътрешно и външнополитически и икономически аспект. Резултатното оперативното сътрудничество е от важно значение за икономическите и други инициативи и отношения на българските граждани и правни субекти с организации, институции и граждани на други държави на Съюза.

Важен елемент в тази връзка е както оценката от страна на институциите на ЕС, така и позицията на институциите и общественото мнение в останалите държави членки, и особено на нетните донори за бюджета на Съюза, по отношение на ефективността на действията на Република България за борба с нередностите и измамите със средствата от ЕС.



5. СТРАТЕГИЧЕСКИ И ОПЕРАТИВНИ ЦЕЛИ

Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, се прилага по отношение и на разходната, и на приходната част на бюджета. Бюджетът на ЕС е съставен от средства на данькоплатците, които трябва да се използват за изпълнение на политиките, одобрени от законодателните органи на ЕС, насочени към подобряване жизненото равнище на гражданите на Европейския съюз, осигуряване на растеж и заетост, формулирани в плановете за устойчив растеж на ЕС до 2030 г.

В тази връзка Националната стратегия трябва да създава условия за правомерно и пълноценно използване в максимална степен на средствата от ЕС и за повишаване на приходите в бюджета на Съюза.

Изложеното по-горе спомага да се дефинира целта на стратегията:

Главната цел на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2021 – 2027 година, е да се осигури ефективна и ефикасна защита на финансовите интереси на ЕС в Република България в изпълнение на чл. 325 от ДФЕС.

Допълващата цел на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2021 – 2027 година, е изпълнението на препоръките на Европейската сметна палата и Европейската комисия в борбата с измамите.

При изпълнението на Националната стратегия трябва да се отчете постигнатото до момента в областта на нормативната и институционална среда, да се вземат предвид констатираните проблемни области и предизвикателства, както и да се набележат мерки за бъдещо развитие, така че да се осигури приемственост и адекватно използване на натрупания опит.

Постигането на главната цел налага определяне на конкретни стратегически цели, като за всяка се дефинират оперативни цели и се набелязват съответни мерки и действия.

5.1. Стратегическа цел 1: Подобряване на превенцията

5.1.1. Оперативна цел № 1: Актуализиране или въвеждане на конкретна, ясно разписана политика за борба с измамите, включваща политика за борба с конфликта на интереси от страна на всички управляващи органи

Във връзка с отправените препоръки към държавите членки от страна на Европейската сметна палата, и констатираните пропуски в системата за управление и контрол на средствата от ЕС в Република България, е необходимо предприемане на структурирани действия, свързани с въвеждане на конкретни, ясно разписани политики за борба с измамите, включващи политика за борба с конфликта на интереси от страна на всички управляващи органи.



Управляващите органи следва да приемат официални политики за борба с измамите, от които да е ясна ангажираността им за справяне с този проблем. Като част от ясната политика за борба с измамите, управляващите органи трябва да предприемат мерки относно случаите, които представляват конфликт на интереси, като оформят свой структуриран подход към борбата с конфликта на интереси със средства от Европейския съюз, както и да направят ясно разграничение от компетентността на други национални органи, които работят с дефиниции за конфликт на интереси, приложими единствено към националното законодателство.

За постигане на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Актуализиране, разработване и приемане на конкретни политики за борба с измамите и конфликта на интереси от страна на управляващите органи;
- Създаване на експертни групи в управляващите органи за изготвяне на официални политики за борба с измамите и конфликта на интереси;
- Въвеждане на правила, съдържащи поредност от действия, които очертават компетентността при работа с конфликт на интереси и които ясно правят разграничение от компетентността на националните органи, които работят с дефиниции за конфликт на интереси, приложими единствено към националното законодателство;
- Извършване на своевременен анализ на обхвата на констатираните недостатъци в системата за управление и контрол по съответната оперативна програма и предприемане на действия за отстраняването им чрез прилагане на подобрени контролни механизми, при констатирани от национални и европейски контролни и одитни органи слабости във функционирането на системата за управление и контрол.

5.1.2. Оперативна цел № 2: Постигане на по-голяма надеждност на оценката на риска от измами, включително чрез привличане на подходящи външни участници в процеса

Изготвянето на оценка от управляващите органи относно ефективните и пропорционални мерки за борба с измамите³² трябва да бъде все по-пълно и всеобхватно, като отразява специфичните рискове на програмата. Според препоръките на Европейската сметна палата, управляващите органи са подобрили мерките за предотвратяване на измами, но не са постигнали значителен напредък в активното разкриване на измами.

За да бъдат по-надеждни тези оценки, е необходимо предприемане на допълнителни действия:

- Надграждане на капацитета за анализ и оценка на риска от злоупотреби с фондове и средства на ЕС и националния бюджет.
- Оптимизиране на процедурите за мониторинг, оценка, докладване и обобщаване на предприетите мерки за предотвратяване и разкриване на измами.
- Създаване на условия и привличане на външни участници в процеса.
- Анализ, при идентифицирана необходимост, на постъпилите в Управляващите органи уведомителни писма от Прокуратурата, постановления на прокурори и искания на

³² В програмен период 2014-2020 г. в изпълнение на член 125, параграф 4, буква в) от Регламент № 1303/2013.



ОЛАФ, МВР и ДАНС с оглед проверка на правилността на предприетите действия и при необходимост предприемане на допълнителни и коригиращи такива.

- Извършване на своевременно анализ на обхвата на констатираните от национални и европейски контролни и одитни органи недостатъци в системата за управление и контрол по съответната оперативна програма и предприемане на действия за отстраняването им чрез прилагане на подобрени контролни механизми.
- Осъществяване на предварителен контрол върху процедури за обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове, както и контрол по време на изпълнението на сключените договори.

5.1.3. Оперативна цел № 3: Разширяване на функциите на АФКОС с цел подобряване на координацията, превенцията и разкриването на нередности и измами

Европейската комисия силно насърчава увеличаването на капацитета и правомощията на службите АФКОС във всички държави членки на ЕС, съгласно Препоръка № 5 от Специален доклад № 6/2019 г.³³

Като зачитат правото на държавите членки на гъвкавост при определяне и организация на работата им в борбата срещу измамите в съответствие с принципа на субсидиарност, Европейската комисия, Европейският парламент и Съвета на ЕС работят по регламентиране на задължение за определяне на минимум функции на координационните служби за борба с измамите в държавите членки, за да се осигури тяхната ефективна роля при координацията.

За постигане на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Активно участие на дирекция АФКОС в законодателната политика и подготовката на законодателни инициативи, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз.
- Повишаване на разпознаваемостта и функциите на дирекция АФКОС чрез засилване на координационните и контролните ѝ дейности, особено в случаи от широк обществен интерес и нанесени вреди в особено големи размери.
- По-тясно сътрудничество с управляващите органи и органите на приходната администрация при случаи от съвместна компетентност.

5.1.4. Оперативна цел № 4: Укрепване на административния капацитет

За изпълнение на заложената цел за подобряване на превенцията основен фактор е наличието на необходимия административен капацитет в количествено и качествено отношение. През периода 2021 - 2027 г. следва да продължат усилията за осъществяване на мерки за подобряване на капацитета на органите, имащи компетенции в превенцията и повишаване ефективността им като цяло, включително за надграждане на капацитета, изграден през програмен период 2014 - 2020 г., както и за укрепване на съществуващите звена в институциите, представени в Съвета. Трябва да продължат целенасочените усилия за повишаване на експертния капацитет на служителите чрез обучения, насочени към развитието на ключови компетентности. Във връзка с установените проблеми с текучеството на персонала е необходимо да се предприемат мерки за обучения на новопостъпили служители и засилване

³³ Препоръка 5 — Да се засили и доразвие функцията на службите АФКОС с цел подобряване на координацията



мотивацията на служителите, работещи в тази област, вкл. обученията за повишаване осведомеността, формиране на експертиза и непрекъснатото усъвършенстване на знанията и уменията на служителите.

За постигане на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Привличане на добре подготвени кадри в администрацията с познания в сферата на функционирането на Европейския съюз.
- Подобряване на организационната структура на съществуващите звена и оптимизиране дейностите в тях, с цел изпълнение на мерките по превенция.
- По преценка на управляващите органи, увеличаване или промяна на щата, с цел назначаване или възлагане на функции на служители, които да използват информационно-аналитични системи, в т.ч. АРАХНЕ.
- Осигуряване на поне двама взаимозаменяеми „служители по нередностите” в компетентните институции.
- Актуализиране на функциите и задачите на служителите по нередностите като част от системата за управление и контрол, както и подобряване на статута на длъжността „служител по нередности“ в управляващите органи, в т.ч. подобряване на перспективите за професионално развитие.
- Специализирани обучения за ръководителите на организациите по чл. 2, ал. 2, т. 6 от ЗФУКПС и на органите по ЗУСЕСИФ за поддържане на съответствие на управленската философия и стил на работа на ръководството с изискванията по отношение на борбата с нередностите и измамите.
- Запознаване на новоназначените служители с вътрешните правила и с Наредбата за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от Европейския съюз и Наредбата за администриране на нередности по европейските структурни и инвестиционни фондове. Обучение на служителите в страната, в чужбина и по електронен път във връзка с приетите нормативни актове на ЕС за програмен период 2021 – 2027 г. и националната нормативна уредба, включително относно управление на риска и борбата с нередностите и измамите.
- Актуализиране на знанията на служителите, имащи отношение към възлагането и контрола на обществени поръчки и извършване на разходите по изпълняваните проекти, с оглед задълбочено познаване на констатациите на одиторите от ЕК и на одитния орган, с цел стриктно прилагане на подхода, виден от тези констатации. Актуализиране на знанията на служителите с тълкувателната практика на съдилищата в Република България и на Съда на Европейския съюз.
- Използване на механизми за представяне и обсъждане на най-често допусканите грешки и за утвърждаване на добри практики при администрирането на нередности.
- Използване на възможности за обучение, представени от Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL).



- Осигуряване на възможности за споделяне на опита служители с богат професионален опит чрез привличането им като лектори за тематични обучения в страната и чужбина.
- Насърчаване и подпомагане на заинтересованите служители за повишаване на професионалната им квалификация и професионално развитие, включително чрез осигуряване на достъп до специализирана литература, участие в международни мрежи и инициативи, изследователски проекти, повишаване на образователната степен и др.

5.1.5. Оперативна цел № 5: Повишаване на прозрачността и подобряване достъпа до информация за широката общественост

Основният механизъм за повишаване на доверието и удовлетвореността на обществото по отношение на дейностите на институциите в борбата с нередностите и измамите е постигане на прозрачност в действията им, както и въвеждане на инструментариум за мониторинг и контрол, включително превенция на измами и корупционни практики.

Повишаване на прозрачността и подобряване достъпа до информация за широката общественост относно предоставянето и усвояването на средствата от ЕС и по въпроси, свързани с нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, е основна цел за подобряването на превенцията. Важен инструмент в посока засилване на прозрачността в дейността на администрацията е публикуване в интернет на информация, която би могла да представлява интерес за гражданите и поради това влиза в обхвата на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Информацията следва да бъде публикувана на интернет страниците на институциите в достъпен за преглед и търсене формат, което ще създава възможност за различен по вид граждански контрол. Прозрачността създава предпоставки за лесна проверка на отделни факти, конкретни актове, извършени проверки и други дейности в тази област. По този начин ще бъдат подобряни възможностите за подаване на сигнали от гражданското общество, както и проследяване на действията по тях. Мерките, които ще се предприемат за изпълнение на набелязаната цел са в съответствие и с мерките, заложи в Интегрираната стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.

За постигане на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Провеждане на информационни кампании, публични форуми, пресконференции, семинари и др., предназначени за широката общественост по въпроси, свързани с борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС
- Организиране на съвместни обучения за бенефициентите и органите от системата за управление и контрол на средствата от ЕС във връзка с изпълнението на проектите по оперативните програми, с включени теми за превенция от грешки и нередности, в т.ч. прилагане на нормативната уредба в областта на обществените поръчки.
- По преценка на органите, ангажирани в управлението и контрол на средства от ЕС, публикуване на информация за разходване на средствата от ЕС, която би могла да бъде обект на запитвания по ЗДОИ.
- Поддържане на електронни адреси, горещи телефони и други форми за подаване на сигнали за нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС.



- Повишаване информираността на гражданите по отношение начините за сигнализиране за нередност; изясняване и популяризиране на понятията „нередност“, „съмнение за измама“ и „конфликт на интереси“, подобряване на средата за гражданска активност с цел разкриване и ефективно противодействие на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.
- Въвеждане на процедури и механизми за защита на лицата, които подават сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС, посочени в чл. 325 от ДФЕС и допълнително уточнени в съответните мерки на Съюза, в изпълнение на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г.
- Публикуване в уебсайтовете на ведомствата на информация за приемането на сигнали и естеството на последващите действия по тях, съгласно изискванията на чл. 13 от Директивата.
- Своевременно актуализиране на публикувана на интернет страниците информация, свързана с изпълнението на програмите, финансирани със средства на ЕС.
- Оценка на необходимостта за подобряване на функционалността на ИСУН, и при необходимост разработване на нови функционалности с цел подобряване на достъпа до информация на широката общественост след съгласуване с работната група за развитие на ИСУН.
- Публикуване на интернет страниците на информация за сключени договори, платени средства и установени нередности със средства на ЕС. Използване, развитие и популяризиране на Централизираната автоматизирана информационна система за електронни обществени поръчки в България, чрез която се осигурява достъп на широката общественост до профилите на купувача на всички възложители и съответно до информацията за възлаганите от тях обществени поръчки, включително сключените договори за обществени поръчки и тяхното приключване, разходвани средства и др.

5.1.6. Оперативна цел № 6: Поддържане на интегрирани бази данни и системи за обмен на информация и отчетност

За целите на превенцията важно условие е постигане на висока степен на информираност между участниците в процеса относно установените нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС. След изпълнение на дейностите по приемане и утвърждаване на новата нормативна рамка в областта на докладването на нередности много важно значение за периода 2014 - 2020 г. имат практическите действия по поддържане и развиване на създадените вече интегрирани бази данни и системи за обмен на информация.

Република България ще продължи да използва ИСУН и през периода 2021 - 2027 г., като при необходимост в него ще бъдат извършени промени, за да отговаря на нови нормативни изисквания. Създаденият интерфейс за осъществяване на електронен обмен на данни между ИСУН и ИСАК ще се поддържа и развива и през програмния период 2021 - 2027 г. Функционалността на ИСУН ще се разшири с възможности за извеждане на информация, която ще се използва за превенция в борбата с измамите, в т.ч. проверка за двойно финансиране, наблюдение, анализ и оценка.



За изпълнение на заложената цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Поддържане на унифицирани регистри на получените сигнали за нередности и установените случаи на нередности, засягащи финансовите интереси на ЕС, констатирани при изпълнение на функциите на съответната администрация.
- Изпращане на информация от задължените институции до дирекция АФКОС относно регистрираните нередности и измами.
- Поддържане и актуализиране от дирекция АФКОС на база данни „Нередности“ по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от ЕС.
- Контрол от дирекция АФКОС върху качеството на въведената информация в IMS.
- Докладване на нередности до ЕК от дирекция АФКОС в срок и в съответствие с приложимото законодателство.
- Административни проверки и контрол относно прилагането на процедурите за администриране на получените сигнали и установени нередности в административните структури, отговарящи за управлението и/или контрола на средствата от ЕС, включително изпълнение на задълженията на съответните отговорни лица.
- Обмен на информация относно констатирани случаи на нередности и измами между органите, ангажирани в управлението и контрола на средствата от Европейския съюз, както и с Европейската служба за борба с измамите и Европейската прокуратура.
- Въвеждане на система, определяне на правила и компетентни органи за докладване на годишна база след 2021 г. до Европейската комисия на статистически данни относно сигналите за нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС, съгласно чл. 27 от Директивата относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.
- По-широко и пълноценно използване от всички компетентни органи на създадената междуведомствена среда за регистров обмен REGIX.
- Проактивно участие на органите от системата за управление и контрол на национално ниво в международни мрежи и инициативи за обмен и анализ на информация.

Очаквани резултати по стратегическа цел 1:

- ❖ Конкретна, ясно разписана политика за борба с измамите, включваща политика за борба с конфликта на интереси от страна на всички управляващи органи.
- ❖ Подобри контролни механизми на всеки етап от управлението на средствата от ЕС.
- ❖ Надеждна оценка на риска от измами, вкл. чрез включване на подходящи външни участници в процеса.
- ❖ Подобрена функционалност на ИСУН, вкл. с оглед предоставяне на информация до широката общественост.
- ❖ Утвърждаване функциите на АФКОС с цел подобряване на координацията, превенцията и разкриването на нередности и измами.



- ❖ Публикувана информация за разходване на средствата от ЕС, която би могла да представлява интерес за други институции и гражданското общество в България.
- ❖ Подобен административен капацитет чрез повишаване на функционалната компетентност на служителите и оптимизиране на функционалните структури в институциите, членове на Съвета.
- ❖ Проведени инициативи за повишаване информираността на широката общественост.
- ❖ Назначени служители в националните администрации със знания в областта на функционирането на Европейския съюз.
- ❖ Развитие на формите за подаване на сигнали и контрол.
- ❖ Качествено изпълнение на задълженията по докладването на нередности до ЕК в съответствие с приложимото законодателство.
- ❖ Качествено изпълнение на задълженията, свързани с докладването до ЕК на статически данни относно сигналите за нарушения на финансовите интереси на ЕС, посочени в чл. 325 от ДФЕС и допълнително уточнени в съответните мерки на Съюза.
- ❖ Намаляване на нередностите и измамите в резултат изпълнението на дейностите по превенция.

5.2. Стратегическа цел 2: Повишаване на ефективността при разкриване и противодействие на нередностите и измамите

5.2.1. Оперативна цел № 1: Подобряване на мерките за разкриване на измами чрез все по-широко използване на инструменти за анализ на данни и насърчаване на употребата на други „активни“ методи за борба с измами

Всички органи, ангажирани в управлението и контрола на средства от Европейския съюз, трябва да бъдат достатъчно проактивни, както и технологично напреднали с цел предприемане на мерки за борба с измамите и изпълнение на препоръките на Европейската сметна палата. Тези действия трябва да засегнат и служителите, които имат задължения във връзка с възлагането и контрола на обществени поръчки. Дирекция „Централно координационно звено“ към Министерския съвет своевременно подава информация към системата за оценка на риска АРАХНЕ. Необходимо е въвеждане на единна методология за използване за системата за оценка на риска АРАХНЕ на национално ниво с цел уеднаквяване на прилагането на функционалността на системата, при отчитане на спецификата на различните програми.

За изпълнение на тази цел ще бъдат предприети следните действия:

- Въвеждане на информационно-технологични системи, които подпомагат действията на управляващите органи при оценка и анализ на риска и работата с информация.
- Систематично захранване с информация и използване на системата за оценка на риска АРАХНЕ.
- Разширяване на кръга на ползвателите на системата за оценка на риска АРАХНЕ.



- Създаване на единна методология за работа със системата за оценка на риска АРАХНЕ.
- Анализ на данни за откриване на потенциални високорискови ситуации, за идентифициране на „червени флагове“ и за прецизиране на мерките за борба с измамите. Анализът на данни следва да бъде систематична част от подбора на проекти, управленските проверки и одитите.
- Извършване на проверки за ефективно изпълнение на мерките за борба с измамите от страна на управляващите органи. Системите за борба с измамите трябва да бъдат оценявани в зависимост от действителните им резултати.³⁴
- По-широко използване от компетентните органи на ИТ платформи и системи на ЕС за анализ и обмен на информация, касаеща приходната и разходната части на бюджета и необходима за целите за разкриване на нередности и измами, включително и за провеждане на съвместни операции.
- По-активно участие на представители на български компетентни органи в екипно провеждани съвместни административни проверки, касаещи потенциални нередности и измами със средства от ЕС, включително на трансгранични измами с ДДС.

5.2.2. Оперативна цел № 2: Подобряване на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС

Сигналите и публичните оповестявания от лица, сигнализиращи за нередности предоставят на националните правоприлагащи системи и на правоприлагащите системи на Съюза информация, която води до ефективното разкриване, разследване и наказателно преследване на нарушения на правото на ЕС, като по този начин укрепват прозрачността и отчетността. В определени области на политиката нарушенията на европейското право, независимо дали съгласно националното право са квалифицирани като административни, наказателни или други видове нарушения, могат сериозно да навредят на обществения интерес, тъй като създават сериозни опасности за благоденствието на обществото.

Република България ще трябва да отговори на изискванията на Директивата (ЕС) 2019/1937 като въведе общи минимални стандарти, с които се гарантира ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, по отношение на актовете и областите на политиката, при които е необходимо да се подобри правоприлагането, както и процедури за докладване на изискуемата информация по чл. 27 от Директивата.

За изпълнение на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Транспониране на Директивата (ЕС) 2019/1937
- Въвеждане на процедури и механизми за защита на лицата, които подават сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС, посочени в чл. 325 от ДФЕС и допълнително уточнени в съответните мерки на Съюза, в изпълнение на изискванията на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври

³⁴ Специален доклад № 6/2019 г. на ЕСП, т. 41.



2019 г. Въвеждане на общи минимални стандарти на защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

- Въвеждане на вътрешни и външни канали за подаване на сигнали в съответствие с чл. 7 и чл. 10 от Директивата.
- Въвеждане на процедура за докладване на случаите до Европейската комисия на годишна база, съгласно чл. 27 от Директивата.
- Определяне на национален орган/органи, които да са отговорни за проверката на сигналите и докладването до Европейската комисия.
- Публикуване в уебсайтовете на ведомствата на информация за приемането на сигнали и естеството на последващите действия по тях, съгласно изискванията на чл. 13 от Директивата.
- Въвеждане на механизъм за преразглеждане и оценка на процедурите за приемане на сигнали на всеки 3 години, съгласно чл. 14 от Директивата.

5.2.3. Оперативна цел № 3: Преглед и актуализация на споразуменията за сътрудничество

За повишаване ефективността при разкриване и противодействие на нередностите и измамите важно значение имат подобряването на координацията и укрепването на сътрудничеството между институциите. Във връзка с изменението на нормативната уредба и институционална среда през програмен период 2021-2027 г., при необходимост ще бъдат актуализирани или подготвени и подписани нови споразумения, инструкции за взаимодействия, работни програми, меморандуми за разбирателство между компетентните институции, участващи в националния координационен механизъм и други държавни органи, както и актове, осигуряващи координация и сътрудничество с европейски служби.

5.2.4. Оперативна цел № 4: Укрепване на сътрудничеството и взаимодействието между приходните органи и приложение на стратегиите за митнически контрол в областта на трансграничната електронна търговия, по-специално по отношение на потенциалната злоупотреба с освобождавания за пратки с ниска стойност (ОПНС).

Във връзка с препоръките на Комисията, в периода 2021 - 2027 г., специално внимание следва да бъде отделено на подобряване дейността на приходните органи и по-точно за засилване на контрола при високорисковите стоки. В тези структури ще се подкрепи повишаване капацитета за извършване на контролни действия, основани на анализ на риска, обезпечени със съответните ИТ инструменти, при определянето на ясни рискови профили и насочване на усилията и ресурсите там, където вероятността за нарушения е най-голяма. Ще се предприемат действия при разкриване и противодействие на нередности и измами за укрепване на сътрудничеството и взаимодействието между приходните и правоохранителните органи.

За изпълнение на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Извършване на текущ контрол чрез автоматични контроли, заложи в Митническата информационна система за внасяне (МИСВ) за проверка на стоките с ниска стойност относно освобождаването им от вносни мита и ДДС и осигуряване, че в МИСВ не се прилага автоматично освобождаване от мита за стоки с декларирана собствена стойност



над 150 EUR и за пратки, изпратени от едно физическо лице до друго със собствена стойност над 45 EUR.

- Промяна на функционалността на МИСВ в съответствие с промените в ДДС законодателството за облагане с ДДС на електронната търговия.
- Контрол върху процеса по следене на изкуствено разделяне на пратките с цел възползване от освобождаване от мито.
- Извършване на последващ контрол на икономически оператори, които декларират за допускане за свободно обращение пратки с ниска стойност за верификация на декларираните данни с фактурите и вписванията в счетоводната отчетност.
- Одит на системите за вътрешен контрол на експресни куриери, титуляри на разрешения за ОИО (одобрен икономически оператор), който способства за предотвратяване и разкриване на неправомерни или незаконни операции, в т.ч. потенциални нередности при декларации за допускане за свободно обращение на пратки с ниска стойност.
- Провеждане на съвместни контролни действия от НАП и Агенция „Митници“ спрямо рискови за двете институции браншове и лица, регистрирани по ЗДДС.
- Извършване на проверки и ревизии на задължени лица, потенциални участници в организирани схеми за извършване на измами, нанасящи щети на Републиканския бюджет.
- Инициране образуването на наказателни производства за извършителите на данъчни и осигурителни измами, чрез уведомяване органите на Прокуратурата на Република България.
- Извършване на проверки и ревизии на задължени лица по искане на Прокуратурата на Република България.
- Провеждане на мероприятията по взаимодействието с Агенция „Митници“ и структурите на МВР по „План за провеждане на съвместни мероприятия между ГДНП, ГДГП, ОДМВР и Агенция „Митници“ за противодействие на контрабандата, нарушенията и престъпленията, свързани с ДДС и вътрешно-общностното придобиване на стоки“.
- Инициране на наказателни производства по отношение на лицата, участвали в укриването или неправомерното възстановяване на ДДС.
- Преглед и запознаване на отговорните служители със стратегиите за митнически контрол в областта на трансграничната електронна търговия, по-специално по отношение на потенциалната злоупотреба с освобождавания за пратки с ниска стойност, и осигуряване на правилно събиране на ТСР.

5.2.5. Оперативна цел № 5: Засилване на вътрешния контрол и взаимодействието между държавните органи, частния сектор, неправителствените организации и гражданското общество



Повишаване на ефективността при разкриване и противодействие на нередностите и измамите се постига чрез засилване на вътрешния контрол, приложим на всички нива на управление и създаване на условия за установяване на подозрителни операции или оператори чрез въвеждането на специфични показатели („червени знамена“).

Настоящата стратегия за борба с измамите не следва да доведе до създаване на допълнителни нива на контрол. Необходимо е обаче да се гарантира, че въведените системи за контрол обхващат по подходящ начин риска от измами. Това налага координация и взаимодействие между контролните органи при осъществяването на предварителния, текущия и последващия контрол.

От съществено значение е да се осигури добра комуникация между държавните органи, частния сектор, неправителствените организации и гражданското общество при разкриване и противодействие на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

За постигане на тази цел ще се изпълнят следните действия:

- Изготвяне на ежегоден анализ на нередностите, установени при извършване на системни одити и одити на операциите по оперативните програми, съфинансирани от Европейския съюз.
- Предоставяне на предварителните и окончателни доклади от извършени одити по оперативните програми, съфинансирани от ЕСИФ до органа, изпълняващ счетоводната функция.
- Предоставяне на информация за текущи и приключени разследвания на Европейската служба за борба с измамите, при спазване на принципа „необходимост да се знае“.
- Уведомяване на дирекция АФКОС относно резултатите от осъществени проверки от ОЛАФ в съответната администрация и образуваните във връзка с това административни и наказателни производства.
- Обмен на информация, опит и добри практики между държавните органи, частния сектор и неправителствени организации по въпроси, свързани с превенция, разкриване и противодействие на злоупотребите със средства на ЕС.
- Обмяна на опит и добри практики в рамките на Постоянната работна група по нередностите към Съвета относно администриране на нередности. Обсъждания в рамките на групата по поставени конкретни въпроси и казуси.
- Самосезиране от страна на органите, ангажирани в управлението и контрол на средства от Европейския съюз, за случаи, когато в публичното пространство, са изнесени данни за извършени нередности и измами с европейски средства.

5.2.6. Оперативна цел № 6: Провеждане на целеви обучения за специализираните органи, ангажирани в разследване, повдигане на обвинение и осъждане на извършителите на нередности и измами с европейски средства.

За повишаване на ефективността при разкриване и противодействие на нередностите и измамите изключително значение имат високия професионализъм и експертиза на специализираните органи. Необходимо е да се усъвършенства капацитетът на



правоохранителните и правоприлагащите органи за финансово разследване на организираната престъпност. Наред с продължаване и развитие на центровете за специализирани обучения, създадени към институции, представени в Съвета, е необходимо по-тясно обвързване на практическите проблеми в борбата с измамите с учебните програми на Института по публична администрация и Националния институт по правосъдието. Специален фокус ще бъде поставен върху разширяване на програмите, свързани с борба с измамите със средства на ЕС, практиките по разследване и правораздаване, за разширяване обхвата и подобряване качеството на обученията за разследващите органи по НПК, както и за лицата, подпомагащи съдебния процес.

За постигането на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Провеждане на целеви обучения, информационно-обучителни кампании за специализираните органи, отговорни за разкриване и противодействие на нередностите и измамите, включително прокурори и разследващи полицаи.
- Участие в обучения на съдии, прокурори, следователи, разследващи полицаи, разследващи митнически инспектори, служители на ДАНС, специализирани за работа по дела за престъпления против финансовите интереси на ЕС.
- Обмяна на опит и добри практики за разкриване и противодействие на нередности и измами между органите, ангажирани в разследване, повдигане на обвинение и осъждане на извършителите на нередности и измами с европейски средства.
- Участие на специализираните органи в обучения и семинари, провеждани от национални и чуждестранни обучаващи организации, относно превенцията и борбата с нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, със специално внимание върху разкриването и установяването на нередности.

Очаквани резултати по стратегическа цел 2:

- ❖ Подобрени мерки за разкриване на измами и все по-широко използване на инструменти за анализ на данни и насърчаване на употребата на други „активни“ методи за борба с измами.
- ❖ **Подобряване на защитата на лица, подаващи сигнали за нарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС**
- ❖ Въведени минимални стандарти на защита относно подателите на сигнали за нарушения засягащи финансовите интереси на Европейския съюз.
- ❖ Приложение на стратегиите за митнически контрол в областта на трансграничната електронна търговия, по-специално по отношение на потенциалната злоупотреба с освобождавания за пратки с ниска стойност с цел осигуряване правилното събиране на ТСР.
- ❖ Подобряване на двустранното и многостранното сътрудничество между институциите, участващи в националния координационен механизъм за борба с измамите.
- ❖ Повишаване събираемостта на приходните органи в резултат на съвместните действия на компетентните органи и намаляване на сивата икономика.



- ❖ Наличие на ефективна система за оценка и управление на риска във всички контролни и регулаторни органи. Ефективен предварителен, текущ и последващ контрол.
- ❖ Подобро взаимодействие и сътрудничество между държавните органи, частния сектор, неправителствените организации и гражданското общество при разкриване и противодействие на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.
- ❖ Повишен професионализъм и експертиза на специализираните органи.

5.3. Стратегическа цел 3: Повишаване ефективността на дейностите по разследване, възстановяване и санкции

5.3.1. Оперативна цел № 1: Ефективна координация на законодателните, административните и оперативните действия на институциите

За постигане на по-висока ефективност и ефикасност при дейностите по разследването, възстановяване на средства и налагане на санкции при нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, е необходимо осъществяване на ефективна координация на законодателните, административните и оперативните действия на компетентните институции на национално ниво. За постигане на добри резултати следва да се работи за подобряване на координацията между органите на съдебната власт и органите на изпълнителната власт. С подобряване на капацитета за по-ефикасно разследване в досъдебната фаза трябва да се постигне намаляване продължителността на водене на наказателни производства, което е в съответствие с препоръките на Комисията за съкращаване на времето за разследването и наказателното преследване.

Посегателствата над финансовите интереси на Европейския съюз нанасят тежки вреди на общия европейски бюджет, което застрашава осъществяването на европейските политики. Република България подкрепя необходимостта от общи действия на Съюза за противодействие на измамите и свързаните с тях незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, поради което е наложително приложението на подходяща национална законодателна рамка.

За постигане на тази цел ще бъдат изпълнени следните основни действия:

- Обсъждане на практически проблеми във връзка с прилагането на Наказателния кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс, Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и други нормативни актове в контекста на противодействието на престъпленията против финансовите интереси на ЕС и изготвяне на предложения за преодоляването им чрез законодателни промени и допълнения на съответните закони и подзаконовни нормативни актове или за приемането на нови такива.
- При необходимост, предприемане на мерки във връзка с изводите от извършената от Европейската комисия оценка на коректното транспониране на 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.



5.3.2. Оперативна цел № 2: Оптимизиране на националните правила за налагане на санкции

Необходимо е оптимизиране на националните правила за налагане на финансови и/или административни санкции и предприемане на ефективни мерки с цел възпиране извършването на нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, включително отнемането на възможността за финансиране. С цел увеличаване на възпиращия ефект на дисциплинарите санкции, резултатите от дисциплинарите производства следва да могат да бъдат оповестявани публично, като се спазват основните права на съответните лица и правилата за защита на личните данни.

За постигане на заложената цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Изготвяне на анализ относно приложението на националните правила за налагане на административни и/или финансови санкции – установени нарушения, наложени наказания, ефект от санкционната дейност.
- Изготвяне на предложения за изменение и допълнение на националните правила за налагане на финансови и/или административни санкции и предприемане на ефективни мерки с цел възпиране извършването на нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, включително отнемане на възможността за финансиране.
- Изграждане и поддържане на ефективна база данни за ранно предупреждение с цел засилване на мониторинга и контрола върху рискови участници в процедурите по кандидатстване за финансиране със средства от ЕС.

5.3.3. Оперативна цел № 3: Установяване на съкратени и ясни процедури по възстановяване

Държавите членки, в случай на щета за финансовите интереси на ЕС, трябва да положат усилия за възстановяване на неправомерно разходваните средства, така както при защитата на собствените си финансови интереси. Възстановяването трябва да бъде направено в рамките на административно, гражданско или наказателно производство.

В съответствие с ангажиментите, които произтичат от Стратегията на Комисията за борба с измамите от 2019 г. за по-високо ниво на защита на финансовите интереси на ЕС, и в изпълнение на настоящата стратегия, в Република България ще бъдат предприети мерки за оптимизиране на процеса и установяване на съкратени и ясни процедури по възстановяване на неправомерно изплатени средства, включително чрез последващи действия след разследвания на Европейската служба за борба с измамите.

За постигане на поставената цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Предприемане на действия по събиране на вземанията на изпълнителните агенции и управляващи органи, произтичащи от неправомерно усвоени средства на ЕС и недължимо платени след установени нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС.



- Създаване на организация за приоритетно събиране на дължимите средства, свързани с „Традиционните собствени ресурси“, като част от вноската на Република България в общия бюджет на Европейския съюз.
- Своевременно установяване на нередност и стартиране на процедура по възстановяване на средствата.
- Установяване на опростени процедури по взаимодействие на управляващите органи с НАП с оглед принудително възстановяване на средствата при неспазен срок за доброволно възстановяване. Предоставяне на обратна информация по събиране на вземанията до съответния договарящ орган с оглед съдействие и актуализиране на докладите по нередности.

5.3.4. Оперативна цел № 4: Повишаване ефективността на административните и наказателните производства

При изпълнение на заложените по-горе оперативни цели в рамките на стратегическата цел, като краен резултат трябва да се постигне повишаване на ефективността и подобряване на ефикасността на водените административни и наказателни производства. Тази оценка намира отражение както на национално ниво, така и на европейско ниво в Годишния доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите, изготвян от Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета, и в годишния доклад на Европейската служба за борба с измамите.

В част „Съдебен надзор“ от доклада за дейността на ОЛАФ ежегодно се предоставя обобщена информация относно приключени разследвания на ОЛАФ, със съмнения за извършени измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, които са изпратени на националните правораздавателни органи и съдебни власти, с препоръки за предприемане на действия по компетентност. Съгласно чл. 11 от Регламент 883/2013 г. по искане на ОЛАФ националните правораздавателни и съдебни власти изпращат информация за действията, които са извършили въз основа на отправените до тях препоръки. В последствие ОЛАФ извършва анализ и оценка в колко от случаите на отправени препоръки до националните власти, последните са се съобразили с тях и са достигнали до осъдителна присъда. Във връзка с това е необходимо да продължат действията по повишаване ефективността на административните и наказателните производства, с акцент върху тези с осъдителна присъда. Във връзка с това е необходимо да продължат действията по повишаване ефективността на административните и наказателните производства, свързани с разследване на случаи на нередности и измами, което да обезпечи своевременното и адекватно санкциониране на техните извършители.

Както административните производства, така и наказателните производства трябва да бъдат ефективни и ефикасни, с добра връзка помежду си и при добра координация с Прокуратурата на Република България.

За постигане на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Осъществяване на контролни действия от страна на компетентните институции, представени в Съвета, върху процеса на възстановяване на неправомерно усвоени от бенефициентите средства след установени нередности.



- Изготвяне или актуализиране на вътрешни правила за програмен период 2021 - 2027 г. на всички Управляващи органи във връзка с възстановяване на неправомерно изплатени средства на бенефициентите по съответните програми.
- Провеждане на административни разследвания от дирекция АФКОС за идентифициране на нередности и измами, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, по своя инициатива или по искане на ОЛАФ.
- Образуване, водене и приключване с акт, съдебно решение или присъда на производства, водени от компетентните правоприлагащи органи.
- Повишаване на процента на проведените разследвания и на броя на санкционираните лица.
- Предоставяне на обобщена информация от страна на Прокуратурата на Република България за целите на статистическата, координационна и контролна дейност на европейските институции, съгласно приложимата нормативна уредба и със съдействието на българската координационна служба за борба с измамите.

Очаквани резултати по стратегическа цел 3:

- ❖ Приети, изменени и допълнени/нови нормативни актове, уреждащи воденето на административни/наказателни производства при защита финансовите интереси на ЕС.
- ❖ При обоснована необходимост, актуализиране на Наказателния кодекс по отношение на престъпленията против финансовите интереси на ЕС. Установени съкратени процедури по възстановяване.
- ❖ Повишена ефективност на административните и наказателните производства.
- ❖ Предоставена точна информация на институциите на Европейския съюз относно националните производства в областта на защита на финансовите интереси на Европейския съюз.

5.4. Стратегическа цел 4: Укрепване на сътрудничеството с ОЛАФ и с компетентните институции на ЕС, държавите членки и други държави, и активно участие в разработването на политиките на Европейския съюз

5.4.1. Оперативна цел № 1: Активно участие в разработване на стратегически документи и политики

Комисията, и по-специално ОЛАФ, ще продължат да обменят добри практики, да оказват съдействие и да си сътрудничат с институциите на ЕС, националните институции и с други международни организации и експертни органи при разработването на политики за борба с измамите и корупцията. Действията, свързани с разработването на политики, ще бъдат координирани с механизма на ЕС за докладване в областта на борбата с корупцията. Предпоставка за ефикасната борба с измамите е разширяването и задълбочаването на сътрудничеството на българските институции с ОЛАФ и с другите структури на ЕС, както и със съответните компетентни органи в държавите членки при разработване на стратегически



документи и обсъждане на политики в тази област. Българските институции трябва да бъдат активен участник в дискусиите на европейско ниво, успешно обосноваващи националните позиции и инициативи на всички етапи от планирането на политики, вземането на решения и прилагането на европейското законодателство в тази област.

За постигане на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:

- Участие в заседания, конференции, семинари и форуми при разработване на стратегически документи и обсъждане на политиките в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС.
- Представяне и отстояване на национална позиция при участие в заседанията на Комитета за координиране на предотвратяването на измамите и неговите подгрупи, както и в тези на работна група „Борба с измамите“ към Съвета на ЕС.
- Създаване на организация по подготовката от българска страна на годишните доклади на ЕК по чл. 325 от ДФЕС, относно защитата на финансовите интереси на ЕС.
- Представяне на българския опит при участие в международни форуми, в частност годишните семинари на звената АФКОС, подобряване на взаимодействието и заимстване на добри практики.
- Създаване на организация, изготвяне на национален ситуационен доклад и участие в Годишните конференции на Работна група „Цигари“, организирани от Европейската служба за борба с измамите.

5.4.2. Оперативна цел № 2: Разширяване на оперативното сътрудничество

Конкретното практическо приложение на активната позиция на европейско ниво на компетентните български институции трябва да доведе до разширяване на оперативното сътрудничество с ОЛАФ и с компетентните органи в държавите членки и в други държави. Целта трябва да бъде активна обмяна на информация, провеждане на конкретни действия и съвместни операции за разкриване и противодействие на нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

Тази цел ще бъде постигната с изпълнение на следните действия:

- Участие на компетентните национални институции в съвместни операции за борба с измамите, организирани и подкрепяни от ОЛАФ и други органи, служби и агенции на ЕС на европейско и регионално ниво.
- Подкрепа на международни проекти, финансирани по програма „Херкулес 3“ и по Програмата за защита на финансовите интереси на Европейския съюз 2021-2027³⁵.
- Участие в съвместни двустранни и многостранни разследващи екипи при работа по случаи, засягащи финансовите интереси на ЕС.

³⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633182/EPRS_BRI\(2019\)633182_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633182/EPRS_BRI(2019)633182_EN.pdf)



- Оказване на съдействие на ОЛАФ при искане за предоставяне на информация и материали по разследвания, свързани с разкриване и противодействие на нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС.
- Оказване на съдействие и участие на служители на дирекция АФКОС при извършване на проверки на място от ОЛАФ, в съответствие с приложимото европейско и национално законодателство.
- Своевременно оказване на съдействие на контролорите на Европейската комисия за предоставяне на достъп до помещения или документация за изпълнение на контрола и проверките на място по реда на Глава трета „а” от Закона за държавната финансова инспекция.
- Подобро оперативно сътрудничество между членовете на Съвета при провеждане на разследвания от ОЛАФ на територията на Република България.
- Установяване на активно сътрудничество и оперативно взаимодействие между службите АФКОС в държавите членки и държавите – кандидатки за членство.
- Разширяване на оперативното сътрудничество с институциите на ЕС и компетентните органи на държавите членки, с цел ефективно разкриване и противодействие на нередностите и измамите.

5.4.3. Оперативна цел № 3: Участие в обучения и обмяна на опит

Европейската служба за борба с измамите популяризира сред държавите членки и споделя с тях оперативния си опит и най-добрите си практики в защитата на финансовите интереси на ЕС. Службата подпомага мерките за борба с измамите, предприети от държавите членки. В същото време държавите членки информират ОЛАФ при докладването на нередности за разкритите случаи на измама на ранен етап и актуализират тази информация, когато са предприети последващи действия при спазване на приложимата правна рамка. Тази информация се анализира и оценява, относно разкрити нови измамни практики. Затова е важно е да се развие по-активен подход при участие в обучения и обмяна на опит на международно ниво. Необходимо е да се разширят формите и начините на провеждането на обучения на място, с участие в мрежи за сътрудничество и партньорство, стажове в европейски институции, с цел обмен на добри практики и придобиване на специфична експертиза, вкл. чрез използване на възможности за обучение, представени от Агенцията на Европейския съюз за обучение в областта на правоприлагането (CEPOL). Трябва да се засили обучението на обучители, съгласно принципа „train the trainers“ (обучи обучаващ), които да споделят придобития опит, като научените добри европейски практики се разпространяват и прилагат на национално ниво. Необходимо е да се проведат специализирани обучения в ОЛАФ за служители с компетенции за провеждане на административни проверки за идентифициране на нередности и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС (административни разследвания). Трябва да се засили взаимодействието между компетентните национални институции и сродните институции в държавите членки.

За постигане на тази цел ще бъдат изпълнени следните действия:



- Участие в обученията по докладване на нередности, по извършване на административни разследвания, по използването на нови инструменти и методи в борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС и за обмяна на опит и добри практики, с възможност за включване на членовете на Съвета АФКОС.
- Провеждане на обученията на органите на досъдебното производство относно използване на инструментите на международното правно сътрудничество по наказателноправни въпроси за разкриване и взаимното признаване при разследване на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС.
- Провеждане на стажове за служители от дирекция АФКОС в ОЛАФ с цел обмяна на опит за откриване, водене и приключване на административни разследвания.
- Провеждане на учебни посещения на служители от дирекция АФКОС в звена АФКОС в държави членки с цел обмяна на опит в борбата с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.
- Участие в конференции, финансирани по програма „Херкулес 3“ и по Програмата за защита на финансовите интереси на Европейския съюз 2021-2027.

Очаквани резултати по стратегическа цел 3:

- ❖ Подобро сътрудничество между институциите, участващи в механизма за борба с нередностите и измамите на национално и европейско ниво при разработване на политики и вземане на решения.
- ❖ Ефективно проведени съвместни операции в борба с контрабандата и фалшификацията на цигари и при разкриване на измамите в разходната част.
- ❖ Разпространяване на придобития опит чрез обученията по докладването на нередности и разследване на измамни практики за обмяна на опит с ОЛАФ и компетентните национални институции в държавите членки.
- ❖ Успешно изпълнени проекти по програма „Херкулес 3“ и по Програмата за защита на финансовите интереси на Европейския съюз 2021-2027.



6. КООРДИНАЦИЯ, НАБЛЮДЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА

6.1. Отчитане и изпълнение

Съгласно чл. 63 от Закона за администрацията, в началото на всяка година министерствата, комисиите, държавните и изпълнителните агенции, и областните администрации трябва да докладват пред Министерския съвет за изпълнение на стратегическите цели през изминалата година. Поради тази причина изпълнението на настоящата Национална стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите за периода 2021 - 2027 г. следва да намери място в сегашния цикъл на стратегическо планиране и програмиране в Република България, който предвижда пълен набор от механизми за планиране, наблюдение и докладване.

Проектът на Националната стратегия и плана за действие за нейното изпълнение се изготвят от дирекция АФКОС на базата на дадените от членовете на Съвета и Прокуратурата на Република България предложения. След обобщение и съгласуване, документите се приемат на заседание от Съвета. Дирекция АФКОС координира, следи и отчита изпълнението на одобрените от Министерския съвет стратегия и планове. Дирекцията изготвя проект на годишен доклад за дейността на Съвета за изминалата година на базата на информация, подадена от членовете на Съвета и от Прокуратурата на Република България, във връзка с изпълнени действия за постигане на заложените стратегически цели в Националната стратегия за борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

В последната година от изпълнението, дирекция АФКОС, със съдействието на членовете на Съвета АФКОС изготвя съвместен доклад за отчитанеработата по Националната стратегия въз основа на изпълнението на годишните планове за действие.

6.2. План за действие

Планът за действие към Националната стратегия събира на едно място целите, дейностите, отговорните институции, сроковете и индикаторите за изпълнение, произтичащи от стратегическите и оперативните ѝ цели. Планът за действие се одобрява от Министерския съвет.

За ефективната реализация на заложените в Националната стратегия стратегически и оперативни цели членовете на Съвета за координация в борбата срещу правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, организират в ръководените от тях институции изпълнението на заложените в плана конкретни дейности за защита на финансовите интереси на ЕС.

С оглед намаляване на административната тежест е препоръчително преминаване от тримесечно към шестмесечно наблюдение на изпълнението на плана, респ. докладване, а именно:

Срок на плана за действие: 1 година

Срок за отчитане на изпълнението на плана: 6 месеца.



6.3. План за комуникация и публичност на стратегията

Настоящата Стратегия се приема като публичен документ от страна на Министерския съвет. Стратегията е насочена към всички частни лица, към националните институции, отговорни за превенцията, управлението и контрола на средства от ЕС, както и към институциите на Европейския съюз, включително ОЛАФ и Европейската прокуратура.

Чрез Плана за комуникация и публичност на стратегията трябва да се повиши информираността на целевите групи за нейната визия, цели, приоритети и предвидени мерки.

Основна цел

Основната цел на Плана за комуникация и публичност е повишаване на ефективността на институционалната рамка за защита на финансовите интереси на ЕС в България и постигане на обществена информираност относно Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС за периода 2021-2027, съгласуваност между институциите, съответствие с препоръките на Европейската комисия и Европейската сметна палата, и осигуряване на прозрачност и откритост при нейното изпълнение.

Комуникационни канали

Основните комуникационни канали, които ще бъдат използвани при изпълнението са следните:

- Електронни медии;
- Печатни медии;
- Онлайн медии.

Националната Стратегията следва да бъде преведена на английски език и публикувана по подходящ начин в интернет.

Минималният набор от методи за комуникация на Стратегията включва:

- Публикуване на съобщение до средствата за масово осведомяване от страна на Министерския съвет;
- Публикуване на информация на Портала за Стратегическо планиране strategy.bg, заедно с пълния комплект документи;
- Публикуване на информация от страна на Министерството на вътрешните работи, като отговорен орган по чл. 33, ал. 1, т. 8 ЗМВР;
- Публикуване на информация на страницата на дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“ (АФКОС) – МВР;
- Изпращане на информация до заинтересовани лица – институции, академична общност, неправителствени организации и др.

6.4. Финансиране на Стратегията

Финансирането на Националната стратегия за превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз за периода 2021-2027 г. се



осъществява чрез финансови средства от държавния бюджет, от европейски фондове и програми, както и от други допустими външни и вътрешни източници.

Безвъзмездна финансова помощ може да се предоставя чрез бюджетна линия на конкретен бенефициент от администрация на изпълнителната власт за финансиране на осъществявани от него дейности по управление на средствата от ЕСИФ в рамките на определените в съответната програма средства за техническа помощ, съгласно чл. 43 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове.